EDUARDO PONTES GOMES DA SILVA

ANÁLISE DA GESTÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO NA ERA CESAR MAIA E EDUARDO PAES À LUZ DO CONCEITO DO REGIME URBANO

Tese apresentada ao curso de Doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Rio de Janeiro

2018

CIP - Catalogação na Publicação

S586a

Silva, Eduardo Pontes Gomes da
Análise da gestão urbana no Rio de Janeiro na era Cesar Maia e Eduardo Paes à luz do conceito do regime urbano / Eduardo Pontes Gomes da Silva. -- Rio de Janeiro, 2018.
445 f.

Orientador: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2018.

1. Acumulação urbana. 2. Regime urbano. 3. Grupos econômicos ligados a construção civil. 4. Políticas Públicas. 5. Rio de Janeiro. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

EDUARDO PONTES GOMES DA SILVA

ANÁLISE DA GESTÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO NA ERA CESAR MAIA E EDUARDO PAES À LUZ DO CONCEITO DA CATEGORIA DO REGIME URBANO

Tese apresentada ao curso de Doutorado do programa de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

Marcelo Gomes Ribeiro

Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Thiago Oliveira Lima Matiolli

Prof. Dr. Thiago Oliveira Lima Matiolli
Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ)

Dedico este trabalho a minha mãe, esposa e adorada filha, que me alimentam de amor, fé e de esperança.

AGRADECIMENTOS

A minha querida mãe Aída Pontes, pelo amor incondicional, formação humana e espiritual, fundamental para a minha vida.

As minhas queridas e amadas esposa Juliana Paiva e filha Isadora Athai Pontes, pelo amor, carinho, apoio e paciência.

Aos queridos amigos e funcionários do IPPUR. Em especial a Beth e Karol (Observatório das Metrópoles), Gilberto (Biblioteca), Elizabeth Rivanda, Zuleika, Bel e Dona Maria.

Ao meu orientador e incentivador, professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

Aos professores Carlos Brandão, Marcelo Ribeiro, Nelson Rojas e Thiago Matiolli.

A orientadora no intercâmbio na Universidade de Columbia - NY/EUA, professora Clara Irazábal-Zurita, pelo acolhimento e troca de experiências.

Aos meus chefes e amigos da Coordenação de Serviços e Comércio do IBGE: Pedro Quinstlr e Vânia Prata.

Ao IBGE, instituição em que trabalho, que me apoiou nesta empreitada.

A todos que de alguma forma colaboraram para a realização deste trabalho.

Como o capitalismo foi (e continua a ser) um modo de produção revolucionário em que as práticas e processos materiais de reprodução social se encontram em permanente mudança, segue-se que tanto as qualidades objetivas como os significados do tempo e do espaço também se modificam.

HARVEY (2009, p. 189)

RESUMO

No âmbito desta pesquisa, analisamos a gestão urbana no Rio de Janeiro no período que compreende as administrações municipais de Cesar Maia e Eduardo Paes (1993-2016). Para tanto, lançamos mão do referencial teórico-conceitual dos regimes urbanos, uma vez que ele nos permite pensar a governança da cidade de modo mais complexo, como um jogo de barganhas e coalizões do qual participam uma diversidade de atores, dentre os quais, aquele que é foco desta tese, os grupos econômicos ligados a construção civil. Para realizar esse trabalho, após uma reflexão sobre o regime urbano, seguimos com uma caracterização do que são os grupos econômicos e um resgate histórico sobre a sua formação e conformação no Brasil até sua forma mais contemporânea. Depois, fazemos um novo percurso histórico, desta vez, da história urbana carioca, a partir de seus ciclos de expansão e da produção recorrente de novas centralidades. A partir dessa contextualização histórica e, a partir de dados das mais diferentes naturezas – pesquisas documentais, usos de dados secundários e estatísticos, – buscamos compreender as administrações Cesar Maia e Eduardo Paes como manifestações de um mesmo regime urbano que vai se consolidando ao longo do tempo, mas que presumivelmente se materializa com determinadas nuances. Nossa reflexão baseia-se no argumento de que a entrada dos grupos econômicos empreiteiros, na acumulação urbana, pode ter correspondido à reconfiguração da coalizão e da hegemonia do poder político local, inaugurando um novo padrão de relação entre o Poder Público e o Capital. Por essa razão entendemos ser apropriado um estudo que traga elementos empíricos a esta leitura. Por isso, estudar essa categoria hoje e entender como ela está presente nesse novo ciclo de expansão da cidade nos parece oportuno por oferecer e agregar conhecimento novo ao que se sabe.

Palavras-chave: Acumulação urbana. Regime urbano. Coalizão de Poder. Grupos econômicos ligados a construção civil. Políticas Públicas. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

In the scope of this research, we analyze the urban management in Rio de Janeiro in the period comprising the municipal administrations of Cesar Maia and Eduardo Paes (1993-2016). To that end, we have used the theoretical-conceptual framework of urban regimes, since it allows us to think of city governance in a more complex way, as a game of bargaining and coalitions involving a diversity of actors, among which, which is the focus of this thesis, economic groups of the construction. To carry out this work, after a reflection on the urban regime, we continue with a characterization of the economic groups and a historical rescue on their formation and conformation in Brazil to its most contemporary form. Then, we make a new historical route, this time, the urban history of Rio, from its cycles of expansion and the recurrent production of new centralities. From this historical contextualization and, from data of the most different natures - documentary researches, uses of secondary and statistical data, - we seek to understand the administrations Cesar Maia and Eduardo Paes as manifestations of a same urban regime that is consolidating throughout the time, but presumably materializes with certain nuances. Our reflection is based on the argument that the entry of the economic groups contractors into urban accumulation may have corresponded to the reconfiguration of the coalition and hegemony of local political power, inaugurating a new pattern of relationship between the Public Power and Capital. For this reason, we believe that a study that brings empirical elements to this reading is appropriate. Therefore, studying this category today and understanding how it is present in this new cycle of expansion of the city seems opportune to offer and add new knowledge to what is known.

Keywords: Urban accumulation. Urban regime. Power Coalition. Economic groups of the civil construction. Public policy. Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Projetos financiados pelo BNDES na América do Sul em 2011..... 125
Figura 2- A assinatura da Lei Áurea. O povo no Paço Imperial – 1888..... 192
Figura 3 - Chegada de imigrantes ao Brasil: São Paulo..... 193
Figura 4 - Estalagem localizada na Rua do Senado - 1906 194
Figura 5 - Centro da cidade do Rio de Janeiro vira um canteiro de obras –.... 195
Figura 6 - Demolições no centro do Rio de Janeiro – início do Século XX..... 195
Figura 7 - Caricatura de Pereira Passos publicada no auge do Bota-Abaixo.. 197
Figura 8 - Reportagem de um jornal de grande circulação – início do Século XX 200
Figura 9 - Ilustração “A Revolta da Vacina”..... 200
Figura 10 - Demolições para a construção da Avenida Central - 1904-1905 .. 201
Figura 11 - Palácio Monroe - início do Século XX 201
Figura 12 - Teatro Municipal do Rio de Janeiro – início do Século XX..... 202
Figura 13 - Avenida Central - Comissão Construtora – 1905 -..... 203
Figura 14 - Primeiros momentos da construção da..... 203
Figura 15 - Avenida Central ainda com o Morro do Castelo à esquerda..... 204
Figura 16 - Avenida Central – 1910. Já bem constituída com vários..... 204
Figura 17 - Avenida Beira Mar e Bairro do Flamengo - 1906 205
Figura 18 - Largo do Vaz Lobo. Bonde: Madureira Penha. Zona Norte do 206
Figura 19 - Região dos Arcos da Lapa - início do Século XX..... 207
Figura 20 - Avenida Beira Mar - 1906..... 210
Figura 21 - Jóquei Clube do Rio de Janeiro ainda em construção – construtora Christiani Nielsen, década de 1920..... 212
Figura 22 - Jóquei Clube do Rio de Janeiro, em plena atividade – década de 1930 213
Figura 23 - Estádio do Maracanã, ainda em construção, pela construtora..... 213
Figura 24 - Copacabana, final dos anos 1920..... 215
Figura 25 - Copacabana: Já na década de 1920 a urbanização andava a passos largos: a ainda nova Rua Barata Ribeiro (no centro) entre as transversais Santa Clara e Constante Ramos 215
Figura 26 - Túnel Novo – Boca de Botafogo – 1940. Interligando o bairro de Botafogo com Copacabana..... 223

Figura 27 - Avenida Brasil - Construção - Do lado esquerdo ao fundo o prédio da 224
Figura 28 - Avenida Brasil. Ano e trecho não informado 225
Figura 29 - Evolução urbana de Copacabana a partir da legislação permitida 226
Figura 30 - Copacabana, primeira metade dos anos 50: muitos prédios e 226
Figura 31 - Túnel Rebouças, s/d. Rio de Janeiro, RJ / Secretaria de Obras Públicas 230
Figura 32 - Aterro do Flamengo, c. 1960. Rio de Janeiro, RJ/Coleção 230
Figura 33 - Elevado da Perimetral, s/d. Rio de Janeiro, RJ / Secretaria de Obras Públicas Acervo AGCRJ 232
Figura 34 - Ponte Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói) 237
Figura 35 - Barra da Tijuca, região do Portal da Barra anos 60 239
Figura 36 - Região do Quebra Mar – Barra da Tijuca 239
Figura 37 - Entrada da Barra da Tijuca 239
Figura 38 - Recreio dos Bandeirantes atualmente. Continuação do Bairro da Barra da Tijuca, em fase acelerada de ocupação 244
Figura 39 - Barra da Tijuca atualmente 247
Figura 40 - Mapa Político do Estado do Rio de Janeiro - 2010 283
Figura 41 - Mapa de abrangência projetado para o Arco Metropolitano Rodoviário 308
Figura 42- Espacialização dos Grandes Projetos no ERJ- 201 341
Figura 43 - Distribuição geográfica dos Polos Econômicos no Estado do Rio de Janeiro - 2010 342
Figura 44 - Distribuição geográfica dos Recursos Humanos no Estado do Rio de Janeiro - 2010 342
Figura 45 - Distribuição Geográfica dos Projetos de Desenvolvimento Urbano para 343
Figura 46 - Principais obras em rodovias concessionadas no ERJ - 2014 344
Figura 47 - Projetos, investimentos e andamento das principais obras na região de Itaboraí – Complexo Petroquímico, COMPERJ – 2014. 347
Figura 48 - Mapa do Metrô Rio de Janeiro com a Linha 4 353
Figura 49 - Traçado das linhas BRTs - Rio de Janeiro 356

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ranking das 30 maiores empresas fechadas de previdência complementar (EFPCs) em volume de investimentos - 2017 106
Gráfico 2 - Evolução dos desembolsos efetuados para infraestrutura pelo BNDES - 1995-2016 108
Gráfico 3 - Evolução do Valor das Obras no Brasil - 1993-2016 (Bilhões de Reais) 111
Gráfico 4 - Receita total, receita no Mercosul e receita em Outros Países, das empresas de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016 (Milhares de Reais) 115
Gráfico 5 - Participação da receita de obras de infraestrutura no Mercosul e em Outros Países, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior – Brasil – 2002-2016..... 118
Gráfico 6 - Participação da receita das obras de infraestrutura no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - 2002-2016 120
Gráfico 7 - Participação da receita de obras de infraestrutura e da construção de edifícios, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior das empresas de construção Brasil - 2002-2016 122
Gráfico 8 - Desembolsos do BNDES para exportação, de acordo com a empresa entre 2008 e 2014 (US$) 124
Gráfico 9 - Mutuários das Operações do Produto BNDES EXIM. Pós-embarque (quantidade de operações)..... 126
Gráfico 10 - Operações contratadas para o financiamento da construção no setor imobiliário, com recursos da caderneta de poupança, por número de unidades financiadas e valor total - Brasil - 2002-2017 131
Gráfico 11 - Financiamento Imobiliário com recursos do FGTS, segundo o número de unidades financiadas e o valor total - Brasil - 2003-2012 132
Gráfico 12 - Valor Adicionado da Construção e participação percentual, no total do PIBcf e PIBpm - Brasil - 1996-2016 (1.000.000 R$) 133
Gráfico 13 - Valor adicionado da Construção em relação ao PIBcf..... 136
Gráfico 14 - Valor adicionado da Construção em relação ao PIBcf - Brasil – 1996 – 2016 137
Gráfico 15 - Valor Adicionado da Construção, PIB a preços básicos e PIB a preços de mercado. Brasil - 1996-2016 (Bilhões de Reais) 137

Gráfico 16 - Valor Adicionado da Construção, PIB a preços básicos e PIB a preços de mercado. Brasil - 1996-2016 (1.000.000 R$)..... 138
Gráfico 17 - Participação dos Setores Produtivos na composição do PIBcf - Brasil - 1993-2015 139
Gráfico 18 - Participação do setor da Indústria e do segmento da Construção na composição do PIBcf, Brasil - 1993-2015..... 140
Gráfico 19 - Participação dos Setores da economia e do segmento da Construção na composição do PIBcf pela ótica da oferta - Brasil - 1993-2015 141
Gráfico 20 - Posição da Odebrecht dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016 149
Gráfico 21 - Posição da Camargo Corrêa no ranking das construtoras brasileiras, 1971-2016 152
Gráfico 22 - Posição da Andrade Gutierrez dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016 155
Gráfico 23 - Posição da Mendes Júnior dentre as construtoras brasileiras – 1971-2016 157
Gráfico 24 - Posição da Queiroz Galvão dentre as construtoras brasileiras- 1971-2016 159
Gráfico 25 - Posição da OAS dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016.. 160
Gráfico 26 - Posição da Delta Engenharia dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016 161
Gráfico 27 - Posição da Carioca Christiani-Nielsen dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016 165
Gráfico 28 - Evolução da Produção Física Industrial - Brasil e Estados selecionados da Região Sudeste - 1995 e 2008 318

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - As características de um regime urbano 59
Quadro 2 - Que atores são fundamentais? 60
Quadro 3 - Quão durável deve ser um regime urbano? 71
Quadro 4 - Intervenções na cidade do Rio de Janeiro realizadas na década de 1940 229
Quadro 5 - Obras em destaque na década de 1950 234

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor das Obras (VO) - Brasil 1993-2016 (Bilhões de Reais)..... 112
Tabela 2 - Receita total, receita no Mercosul e receita em Outros Países, das empresas de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016 116
Tabela 3 - Financiamentos do BNDES para as principais corporações atuantes no exterior, 1998-2015 (Milhões de Reais)..... 117
Tabela 4 - Participação da receita de obras de infraestrutura no Mercosul e Outros Países, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016 119
Tabela 5 - Participação da receita das obras de infraestrutura no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - 2002-2016..... 121
Tabela 6 - Participação da receita de obras de infraestrutura e da construção de edifícios, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior das empresas de construção Brasil - 2002-2016 123
Tabela 7- Valor Adicionado da Construção e participação percentual, no total do PIBcf e PIBpm Brasil - 1996-2016 (Bilhões de Reais)..... 134
Tabela 8 - Participações econômicas da RMRJ e do M-S em relação ao ERJ 280
Tabela 9 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a 281
Tabela 10 - Contratos firmados para construção do Estádio Olímpico..... 298
Tabela 11 - Índices da Evolução da Produção Física Industrial - Brasil e estados da Região Sudeste - 1995 e 2008..... 318
Tabela 12 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico do Estado do Rio de Janeiro (2000-2009)..... 319
Tabela 13 - Evolução da produção de petróleo e gás natural do ERJ..... 320
Tabela 14 - Variação do Produto Interno Bruto das Regiões do ERJ a Preços Constantes 321
Tabela 15 - Distribuição de royalties sobre a produção de petróleo..... 322
Tabela 16 - Valores distribuídos dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural pela ANP e pelo Estado, segundo as Regiões de Governo e Municípios Estado do Rio de Janeiro – 2010..... 324

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19

2 REGIME URBANO 29

2.1 Regimes urbanos: noções preliminares 30

2.2 Os regimes de regulação e a máquina de crescimento 32

2.3 Sobre os regimes urbanos 39

2.4 Breve ensaio sobre o conceito de regime urbano 41

2.4.1 Caracterização da literatura consultada 41

2.4.2 Das características do regime urbano 50

2.4.2.1 Atores não governamentais e não locais 56

2.4.2.2 Necessidade de adaptação e precisão 61

2.4.2.3 Uma escala analítica intermediária 63

2.4.2.4 A formação das coalizões 65

2.4.2.5 As barganhas 66

2.4.2.6 Perspectivas relacionais 68

2.5 O problema das escalas 71

2.6 Considerações finais 73

3 GRUPOS ECONÔMICOS: ASPECTOS CONCEITUAIS E SUA CONSOLIDAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA 76

3.1 Desafios à construção de um conceito de grupo econômico 79

3.2 Sobre os grandes grupos econômicos 81

3.2.1 Três óticas possíveis 82

3.2.2 Concentração de capital e centralização financeira 85

3.2.3 As relações com o Estado 89

3.3 Grupos econômicos na periferia do mundo e no Brasil 95

3.3.1 A financeirização dos grupos econômicos brasileiros 98

3.3.2 O período pré-privatizações 99

3.3.3 A década de 1990 e as privatizações 100

3.3.4 As privatizações e os fundos públicos 102

3.3.5 Internacionalização e diversificação dos grupos econômicos brasileiros 112

3.3.6 A financeirização dos grupos econômicos: o segmento imobiliário 127

3.3.7 Os grupos econômicos da construção civil no Brasil 141

3.3.8 Grupos econômicos selecionados 148

3.3.8.1 Grupo Norberto Odebrecht 149

3.3.8.2 Grupo Camargo Corrêa 152

3.3.8.3 Grupo Andrade Gutierrez 154

3.3.8.4 Grupo Mendes Júnior 156

3.3.8.5 Grupo Queiroz Galvão 158

3.3.8.6 Grupo OAS 159

3.3.8.7 Grupo Delta Engenharia 160

3.3.8.8 Carioca Christiani-Nielsen Engenharia 164

3.4 Considerações finais 165

4 BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICO-DESCRITIVA DO PROCESSO DE EXPANSÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NA ERA PRÉ CESAR MAIA 167

4.1 Considerações iniciais 167

4.2 A economia política da cidade, os momentos de expansão urbana e a atuação dos principais atores econômicos 189

4.2.1 Primeiro ciclo de expansão urbana carioca: a retomada do centro da cidade (fins do século XIX e início do século XX até 1930) 191

4.2.1.1 A Era Pereira Passos 196

4.3 Segundo ciclo de expansão urbana carioca: 1930-1970 221

4.3.1 A invenção da zona sul 221

4.4 Terceiro ciclo de expansão urbana carioca: rumo a barra da tijuca (1980 em diante) 247

5 A GESTÃO URBANA CARIOCA E A ATUAÇÃO DOS GRUPOS ECONÔMICOS DA CONSTRUÇÃO NAS "ERAS" CESAR MAIA I E II (1993-2008) 253

5.1 Considerações iniciais 253

5.2 Breve caracterização do período estudado 255

5.3 Era Cesar Maia I (1993-2000) 259

5.3.1 A presença dos grupos econômicos da construção 266

5.3.2 A agenda nacional 271

5.3.3 O contexto fluminense 279

5.4 Era Cesar Maia II (2001-2008) 287

5.4.1 A presença dos grupos econômicos da construção 292

5.4.2 A agenda nacional 298

5.5 Considerações finais 325

6 ERA EDUARDO PAES (2009-2016) 329

6.1 Considerações iniciais 329

6.2 A conjuntura político-econômica 329

6.3 De acordo com a Revista O Empreiteiro 332

6.4 Considerações finais 372

7 CONCLUSÃO 377

REFERÊNCIAS 386

APÊNDICE 398

1 Pesquisa Anual da Indústria da Construção – PAIC/IBGE para o período compreendido entre 1993 e 2016 398

2 Era Cesar Maia I (1993-2000) 402

2.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção PAIC/IBGE - 1993-2000..... 402

3 Era Cesar Maia II (2001-2008) 413

3.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção – PAIC/IBGE, 2001-2008. 413

4 Era Eduardo Paes (2009-2016) 425

4.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção – PAIC/IBGE - 2009-2016. 425

5 Resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Participação das atividades selecionadas no total do Valor da Obra para o Estado do Rio de Janeiro, de acordo com os cortes metodológicos da PAIC/IBGE – 1993-2016 436

6 Resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Participação do Valor da Obra da Indústria da Construção - Brasil, Região Sudeste e Estado do Rio de Janeiro - 1993-2016 442

ANEXO (disponibilizado em mídia eletrônica).....446

1 INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro passou desde o início da última década por um período de fortes investimentos em obras públicas para a realização dos megaeventos esportivos. Antes, sediou os Jogos Pan-Americanos, em 2007 e os Jogos Militares, em 2011, que serviram para provisão de infraestrutura, mas, sobretudo, como teste para os maiores eventos esportivos que estavam por vir: a Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão, em 2016. Junto a este processo, outras atividades de cunho mais cultural que esportivo, como o Rock in Rio (cuja primeira versão foi realizada em 1985, mas que tomou impulso e regularidade apenas nas últimas edições); ou como pano de fundo político e social, a realização da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada 20 anos após a Eco-92, também realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992) e a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; fato é que a capital fluminense alcançou protagonismo e projeção internacional de grande relevância para uma cidade pertencente à periferia mundial.

Muito foi produzido sobre esse tema nas mais diversas dimensões: sobre seu legado em termos de infraestrutura urbana ou seu legado social, a partir de uma análise sob o ponto de vista da gestão urbana, com destaque para como se manifesta de modo bem-acabado a perspectiva do empreendedorismo urbano.

Isto posto, nosso empenho em desenvolver esse trabalho acadêmico tem por objetivo somar esforços ao conjunto de informações produzidas que ajudem na compreensão da realidade urbana carioca nos últimos decênios. E a forma como esperamos contribuir para este processo se dá tomando como ator privilegiado nas nossas análises os grupos econômicos ligados a atividades da construção civil, partindo de uma perspectiva histórico-descritiva que nos permita articular o que se passou nas últimas décadas com a produção da cidade desde o século passado, tomando como categoria de análise o binômio: novas centralidades/obras públicas e/ou privadas. Para isso, pensamos na ideia de ciclos de evolução urbana para a capital fluminense, em função dos vários momentos da acumulação urbana que refletiam as áreas para onde a cidade se expandia.

Pensamos que a centralidade é aquilo que permite o setor da construção, em particular o de obras públicas e o imobiliário/fundiário se renovarem. Com isso, diríamos que este circuito da acumulação urbana vive em função do par: obras/novas centralidades, novas centralidades/obras. De modo que, quando se cria

uma nova centralidade se cria uma nova necessidade de obras, criando obras se cria novas possibilidades de novas centralidades. Assim, se tomarmos a história do Rio de Janeiro, na longa duração iremos nos deparar com momentos de novas centralidades sendo constituídas, permitindo essa combinação de capital imobiliário – capital de obras – capital de concessão de serviços; se arranjando, e constituindo novas dinâmicas de acumulação que geram novas dinâmicas urbanas. Percebemos, portanto, que em cada ciclo há uma nova centralidade sendo concebida. Essa é a tese com que estamos trabalhando. Por isso cremos ser importante um estudo que traga elementos empíricos a essa leitura. Assim, estudar os grupos econômicos ligados ao setor da construção civil hoje e como eles estão presentes nesse novo ciclo de expansão nos parece importante e relevante, na busca de conhecimento novo, somado ao que se sabe.

Dessarte, quando olhamos a trajetória econômica do Rio de Janeiro vemos que ela sai de uma economia agroexportadora para uma economia urbana sem criar uma base industrial. Porque a base industrial rapidamente se desloca do Rio de Janeiro para outros centros, especialmente para São Paulo. De forma que a economia da cidade se estrutura principalmente em função das obras públicas, não alimentada pela demanda capitalista referente às condições gerais de produção que a cidade necessita, mas pelo fato de ser a Capital Federal do País. Isto é, ser a sede administrativa gerou uma série de intervenções na cidade e também gerou a possibilidade de financiar uma série de investimentos, a despeito da importância produtiva desses investimentos para o capital global. Então, podemos crer que a cidade tem uma dinâmica própria, independentemente da sua utilidade para o capital em geral. E mais, percebemos que isso é um fenômeno da economia política da industrialização brasileira como um todo, mas que no Rio de Janeiro isso teve um papel ainda mais relevante por ter sido a capital federal.

Percebemos, além disso, que quando o Rio de Janeiro deixa de ser capital do país, nota-se uma mudança de ordem macroeconômica, isto é, se encerra o ciclo da cidade das grandes obras. Há também como agravante a crise econômica que se dá no País e que afeta em grandes proporções a cidade, fato esse que diminui a capacidade de financiamento de obras públicas, diferente do status que se apresentava no período anterior. É o momento em que o circuito imobiliário passa a ser um dos protagonistas da acumulação. Isso explica certo paradoxo, aparente pelo menos, que é, exatamente no momento em que a cidade entra em crise econômica,

nos anos 1980 final dos 70, que a região da Barra da Tijuca é disponibilizada como nova fronteira de expansão, alavancando também a cidade e o estado do Rio de Janeiro.

Essas mudanças poderiam ser expressas em três grandes ciclos de expansão urbana (RIBEIRO, 2013), nos quais nos deteremos no capítulo 3, mas que podemos antecipar brevemente aqui. A título de ilustração, podemos lembrar que a partir da gestão municipal do prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906) há a reconquista do centro e a abertura da cidade para a Zona Sul. No período posterior, anos 1930 em diante, especificamente anos 1940, há a ocupação da Zona Sul, expandindo-se de Copacabana até o Leblon nos anos 1950-1960. Outro ciclo começa ao final dos anos 1970, uma nova fronteira que é a expansão para a Barra da Tijuca. De forma que, os anos 1980 constituíram um período de mercantilização com a expansão da região da Barra da Tijuca, capitaneada pelo capital incorporador e ao mesmo tempo de experimento “desmercantilizador” com a redemocratização, abrindo espaço para políticas orientadas pela reforma urbana e a gestão democrática da cidade. Foram momentos de grandes obras, viadutos, túneis, redes de saneamento e água, rede elétrica, entre outras. E aí tem início o ciclo de apropriação da Barra da Tijuca. Hoje um ciclo que não é mais de apropriação, mas de ocupação. Na fase atual, sobretudo, a partir do início dos anos 1990, pelos movimentos de mercantilização impulsionados pela hegemonia do capital empreiteiro de obras públicas, tendo os megaeventos esportivos e culturais (principalmente musicais), e a narrativa sobre o seu papel de renascimento da cidade, como fortes elementos do discurso que legitimará essas práticas. Temos, ainda, mais recentemente, a tentativa de (re)construção de uma antiga centralidade, que é a retomada do centro da cidade, da área portuária e adjacências.

Por conseguinte, nossas análises partem do pressuposto de que a acumulação urbana é central para a economia política da cidade, e que vem conduzindo sua expansão desde muito tempo, em momentos específicos, que assim o são por causa da relação com quem é hegemônico em cada um desses momentos e como são conectadas conjunturas locais com as nacionais, e em função disso têm-se padrões de intervenção que não são os mesmos. No entanto, pressupomos ser uma história de continuidade de transfiguração, ao passo que, o ocorrido hoje não é significativamente diferente do que se deu em décadas passadas, que é esse setor se apoderando da cidade e conseguindo impulsionar a intervenção pública por

determinado tipo de ação, determinado eixo territorial de intermediação, que favorece novos ciclos de expansão dos negócios.

A nosso ver, a história se repete, tanto em termos da vigência dessa economia política, dessa lógica de acumulação urbana, quanto pelo tipo de imisção pública. Volta a se repetir, mas muda de escala, muda de protagonista que a hegemoniza. Isto é, hoje estamos no ciclo hegemonizado pelo grande capital voltado às obras públicas. Ao final dos anos 1970 e por todos os anos 1980 o principal agente dessa acumulação foi o capital imobiliário. No início do Século XX, no período da administração Pereira Passos, tinha-se novamente o capital de obras públicas como seu protagonista.

É dentro do recorte temporal que Ribeiro (2013) chama de “fase atual”, que nos deteremos neste trabalho. Mais detidamente no período que vai de 1993 a 2016, expressos no que chamaremos aqui de Eras Cesar Maia I e II, e Era Eduardo Paes. Buscaremos examinar os movimentos de “mercantilização da cidade” focando na atuação do capital empreiteiro. E com relação a isso podemos indicar alguns caminhos que serão seguidos. Não pretendemos identificar nesse intervalo de tempo, um novo período de expansão, mas uma continuidade daquele que teria se iniciado nos anos 1980, em direção à Barra da Tijuca e tentativas de retorno ao Centro da Cidade. O que veremos é a ocupação e consolidação da Barra da Tijuca como nova centralidade; esforços de retomada do Centro que apenas se completarão e obterão sucesso no governo Eduardo Paes (após tentativas frustradas realizadas desde os anos 1980); e tentativas razoavelmente bem-sucedidas, mais ou menos dispersas, desde a década de 1990.

Ao mesmo tempo em que veremos como a atuação dos grupos econômicos empreiteiros vem crescendo, respondendo a mudanças políticas, sociais e econômicas que se dão em outros níveis de governo, que não só o municipal. Quando nos detivermos no capítulo 2, sobre os grupos econômicos, veremos como seu desenvolvimento histórico repercutirá de modo mais ou menos imediato na realidade carioca. Nos capítulos 4 e 5, quando realizarmos uma análise das “Eras” em si, veremos como o crescimento do estado do Rio também estimulará e fortalecerá esses grupos, permitindo sua expansão e hegemonia na cidade do Rio de Janeiro.

Em relação a trajetória da Indústria da Construção no Brasil, veremos que as empresas deste segmento exprimem um momento de origem mercantil, regional e

familiar, para outro em que os agentes se tornam grandes grupos econômicos empreiteiros. Fato este que tem como consequência a mudança da natureza jurídica, natureza do capital, tamanho do capital e a capacidade de influenciar as políticas públicas.

Por isso, a necessidade de se conhecer melhor a atual configuração do circuito da acumulação urbana com a “chegada” dos grupos econômicos ligados a construção civil e as consequências deste acontecimento no padrão de políticas urbanas. Entender que a entrada dos grupos econômicos na acumulação urbana correspondeu a reconfiguração da coalizão e da hegemonia do poder político local e ao mesmo tempo inaugurou um novo padrão de relação entre o poder público e o capital.

Podemos acrescentar que o regime militar cria nesse setor de obras públicas um novo patamar. Observando, entretanto, que não se trata de um novo setor, o que é novo é o patamar. Se considerarmos a história mais longa, vê-se que esse setor está agindo em outros momentos, nos Governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, por exemplo. Mas, o que queremos sublinhar é que no governo militar são realizadas obras de grande vulto no País. Contudo, ao final dos anos 1970 essas empresas não possuem mais mercado, cabendo-lhes, então, duas alternativas para minimizar a crise do Petróleo e a crise do modelo geral de substituição de importação. Uma delas é voltar-se para o mercado exportador, onde o governo promove a saída dessas empresas para o mercado internacional sob a tutela do Estado e a outra possibilidade é a de ir para o urbano.

Assim, ao final dos anos 1970, em alguns centros urbanos, como o Rio de Janeiro, a cidade vai ser um desembocar importante de parte desse setor de obras públicas e alguns vão até passar a operar no setor imobiliário. E esta nova situação vai propelir a constituição de um novo ciclo pela nova centralidade que será constituída. É um arranjo entre os setores de obras que irão forjar a viabilidade de acessibilidade à Barra da Tijuca e os setores imobiliário/fundiário que irão promover sua ocupação.

Podemos considerar, já no Século XXI e sob o governo do Partido dos Trabalhadores, a questão do déficit habitacional. Déficit este que podemos assentir ter sido uma invenção conceitual, onde uma parte do Estado está interessada em gerar uma “máquina de crescimento” para poder reproduzir o poder político; e o setor empresarial, interessado em expandir novamente o setor de obras de moradia.

Fato este que desembocou em uma política habitacional materializada no Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV) que conseguiu inclusive superar algo que era um verdadeiro anátema da cultura técnica do Estado, a ideia de uma política fortemente subsidiada diretamente pelo Tesouro Nacional. Veremos como essa construção discursiva contou com o apoio dos grupos empreiteiros, vendendo a ideia lúrida de que a criação de condições para o desenvolvimento da Indústria da construção seria oportuna para superar as mazelas do País, em uma narrativa ambígua no qual as construtoras e o capital privado em geral, emergiam como atores imprescindíveis, que poderiam capitanear o desenvolvimento e a produção de infraestrutura no país, ante um estado ineficiente.

Para darmos conta desta proposição, lançaremos mão do aparato conceitual dos regimes urbanos, nos filiando à discussão ora realizada pelo INCT Observatório das Metrópoles, em particular, o trabalho de Almeida, Clementino e Silva (2017). Para mostrar que estamos vivendo em um novo regime urbano, pois essa perspectiva teórica nos permitirá avaliar os grupos econômicos como um ator que hegemoniza, mas que não apenas reproduz as leis gerais da acumulação capitalista, tendo de negociar e barganhar com atores políticos locais para fazer prevalecer seus interesses.

Ao mesmo tempo em que, colocará em perspectiva como tais atores respondem também a outros contextos não locais, refletem decisões e jogos políticos realizados em outras escalas geográficas e comportamentais. E o que veremos mais a frente é justamente como sua atuação local, como ator econômico urbano, e suas estratégicas e barganhas não são totalmente livres de entraves ou condicionantes colocados em outros níveis (estadual e/ou nacional).

Podemos resumir que o objetivo desta tese é a melhor compreensão da dinâmica e estratégias de atuação dos grupos econômicos da construção civil no contexto urbano, a partir do estudo do caso da cidade do Rio de Janeiro no período entre 1993 e 2016, das Eras Cesar Maia I e II, e Eduardo Paes. Assim, pretendemos contribuir para o pensamento urbano brasileiro, de modo articulado à produção do INCT Observatório das Metrópoles, de dois modos: descrevendo as formas contemporâneas de atuação dos grupos econômicos empreiteiros nas cidades, mas, também, trazendo novos elementos para o entendimento da dinâmica urbana carioca, em particular no passado recente.

Esse objetivo geral se desdobra nos objetivos específicos que tomam forma na estrutura de capítulos da tese, que apresentamos a seguir: a constituição de um aparato conceitual para entender a realidade carioca; a apresentação do que entendemos como grupos econômicos, bem como a reconstituição da sua formação no Brasil; e a análise, em si, da dinâmica urbana carioca, que tomará os três últimos capítulos da tese.

No primeiro capítulo, faremos um resgate bibliográfico sobre o conceito de regime urbano. Não se tratará de um exame exaustivo desta noção, tendo em vista que não é objetivo do trabalho construir uma definição do conceito aplicada à realidade brasileira, sequer uma análise da realidade carioca a partir deste aparato conceitual. O que faremos é um levantamento de suas características mais gerais, pois isso nos permite entender analiticamente a atuação dos grupos econômicos empreiteiros no contexto da cidade do Rio de Janeiro, sem que caiamos em uma investigação determinista ou estruturante na qual enxerguemos a dinâmica urbana carioca recente, como mero reflexo dos processos globais de acumulação de capital, no qual é uma característica central na formação dos grupos econômicos.

Como mostraremos, o conceito de regime urbano permite a construção de uma escala analítica intermediária entre a conjuntura e a estrutura, de modo que isso permita entender a atuação dos grupos empreiteiros como um ator político nacional, ou mesmo internacional, mas que localiza a sua atuação e, ao fazer isso, precisam negociar ou barganhar com atores locais para imporem sua agenda para o desenvolvimento urbano. E é dessa perspectiva que partiremos.

Outra contribuição, mais pontual, é a necessidade de entender a realidade local como algo integrado às relações intergovernamentais e interescalares maiores. E isso não deve ter somente o sentido de um reconhecimento formal, mas deve ser levado a cabo no estudo da realidade urbana.

Tendo feito isso, no capítulo seguinte, nos ateremos um pouco sobre os grupos econômicos. Entre aqueles ligados à construção civil, estarão presentes: Odebrecht, Mendes Júnior, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Importa-nos saber *o que são* e não apenas quem são. Saber se expressam o domínio do circuito financeiro ou se é o circuito produtivo diversificado tem um impacto importante na explicação da maneira de atuarem hoje em dia no urbano, diferente do que eram antes, porque não vivem somente do urbano ao diversificar

seus investimentos entre, por exemplo, o agronegócio, petróleo, mineração e o urbano.

Como e quando se deu esse processo de diversificação ou ramificação? O que são enquanto portfólio de atuação em vários setores? Isso é uma situação nova na conjuntura das grandes empreiteiras que atuavam na cidade em outros momentos. Por isso, entender o protagonismo desses grandes grupos econômicos e entender o protagonismo deles depende da compreensão de quem são, enquanto uma nova forma de organização capitalista.

Percebemos que hoje vivemos um ciclo de expansão comandado pelo setor de obras públicas, organizado pelos grupos econômicos ligados a construção civil. Grandes grupos, entendendo não somente o fato de serem grandes, mas como uma nova natureza de organização capitalista. Assim, iniciaremos o capítulo com um recorte mais conceitual, dialogando com o trabalho de Portugal Jr et al (1994), buscando definir o que entendemos como sendo um grupo econômico. Para, em seguida, de modo mais histórico reconstituir a formação desses grupos na realidade brasileira.

Feito essa contextualização, nos deteremos nos grupos econômicos ligados à construção civil, nosso objeto mais privilegiado. Aqui, através de fontes históricas secundárias e dados produzidos por nós, iremos caracterizar esses atores econômicos ao longo da segunda metade do Século XX e início do Século XXI. Por fim, mas não menos importante, fechando o capítulo, apresentaremos os grupos empreiteiros atuantes no Rio de Janeiro. Veremos aqui as empresas importantes em nível nacional, mas, também, os grupos com atuação mais concentrada na cidade, como a Carioca Christiani-Nielsen e a Delta Engenharia.

Passado esse momento inicial, retratado por esses dois capítulos, daremos continuidade ao trabalho, focando, nos próximos capítulos, na realidade carioca. Assim, no terceiro capítulo faremos um resgate da história urbana carioca, nos termos dos ciclos de expansão descritos acima e pontuando ao longo dela a constituição dos grupos econômicos empreiteiros, com destaque para o surgimento da indústria da construção no Rio de Janeiro, a vinda de empresas de outros estados para constituírem sua sede na cidade, a formação das organizações mais institucionalizadas e os interesses desses atores econômicos.

No capítulo seguinte, intitulado *A gestão urbana carioca e a atuação dos grupos econômicos da construção nas "Eras" Cesar Maia I e II (1993-2008)*, vamos

buscar descrever os traços principais das gestões de Cesar Maia e de Luiz Paulo Conde. Vamos destacar suas características mais gerais e identificar os maiores projetos e atores envolvidos. Sem perder de vista as relações interescalares e intergovernamentais, de modo que lançaremos mão da análise do discurso da Revista O Empreiteiro, para configurar o contexto nacional, bem como a agenda dos grupos ligados à construção civil e como a mesma se reflete na realidade local carioca; veremos que esses impactos se dão em ritmos distintos, sendo desde os mais imediatos (como a construção da Linha Amarela), aos mais distantes no tempo, como a regulamentação das parcerias público-privadas.

Entre esses níveis de governo vamos caracterizar o estado da economia fluminense, o qual, do mesmo modo, refletirá o contexto nacional, bem como, o processo histórico de constituição dos grupos econômicos empreiteiros; mas, tal-qualmente, está diretamente ligado aos fatos da cidade do Rio de Janeiro, em termos econômicos e políticos. Para a análise do estado do Rio vamos lançar mão de dados da PAIC/IBGE[1] e fontes secundárias.

No capítulo seguinte, seguiremos às análises empreendidas no anterior, traçando a trajetória alcançada na era Eduardo Paes. Após dezesseis anos de diversos ensaios e tentativas, mais ou menos bem-sucedidos, Paes, prefeito de 2009 a 2016, vai encontrar as condições ideais para fazer deslanchar o projeto empreendedor estratégico para a cidade do Rio de Janeiro. Encontrará uma infraestrutura e coalizão de forças que sustentam a agenda dos megaeventos esportivos; um alinhamento político institucional inédito entre os governos municipal, estadual e federal; mas, do mesmo modo, com uma forte aliança, a “sagrada aliança” com os grupos econômicos ligados a construção civil, cuja atuação foi se consolidando desde os anos 1990.

Uma última consideração, mas não menos importante, será dada ao final desta tese, quando faremos uma análise retrospectiva na qual mostraremos que a realização desses objetivos específicos nos permitirá entender o objetivo central desta tese, apresentado acima; e finalizaremos com um breve panorama para o Rio de Janeiro, nesse momento pós-megaeventos.

Esperamos, com esta tese, contribuir para os diversos caminhos analíticos seguidos aqui: para uma compreensão melhor das dinâmicas e estratégias dos

[1] Disponíveis no Apêndice desta Tese.

grupos econômicos ligados à construção civil; um aprofundamento do conhecimento sobre a realidade carioca, em particular, em sua configuração contemporânea; e mesmo dar subsídios para o desenvolvimento da reflexão teórica sobre os regimes urbanos em cidades brasileiras.

2 REGIME URBANO

O objetivo deste capítulo é apresentar as motivações da escolha do aparato conceitual dos regimes urbanos para o alcance do objetivo da tese, qual seja, compreender a atuação dos grupos econômicos empreiteiros na gestão urbana da cidade do Rio de Janeiro nas últimas três décadas ou, tal como tomamos aqui, nas “Eras Cesar Maia” e “Era Eduardo Paes”. Para isso, gostaríamos de deixar claro que este não é um trabalho sobre os regimes urbanos. De modo que não apresentaremos nas próximas páginas um resgate mais aprofundado de sua trajetória teórica, mas faremos o delineamento daquelas características que são mais afins a este trabalho.

Cabe destacar inicialmente a grande contribuição desta noção para a pesquisa urbana, qual seja, a compreensão da dinâmica de poder na cidade, expandindo a análise para além do papel do governo local, na condução desses processos. Por isso ele se apresenta de modo satisfatório para entender como a atuação de outros atores, que não o poder público municipal, concorrem para a tomada de decisões da cidade; dentre os quais os atores econômicos, objeto de nossas análises.

Neste sentido, iremos, em alguma medida, nos alinhar a boa parte dos trabalhos realizados partindo da noção de regimes urbanos, isto é, aplicando-a a um estudo de caso, fomentando o aprimoramento ou mais um “alargamento” (MOSSBERGER e STOKER, 2001) deste conceito. Ainda que acreditemos que a análise de uma situação particular, a luz deste aparato vá, de alguma maneira, contribuir igualmente para este campo de debate. Ainda, nas palavras destes autores, buscaremos com este capítulo demonstrar a utilidade, neste momento, dos regimes urbanos para a Tese.

Faz-se necessário, assim, apresentar o que entendemos por regime urbano, para que possamos de modo mais sistemático averiguar os pressupostos a partir dos quais os dados coletados serão compreendidos, bem como os resultados que serão apresentados ao fim do trabalho.

O capítulo está organizado em sete seções, incluindo essa breve introdução. As seções estão organizadas da seguinte maneira: uma contextualização do debate sobre os regimes urbanos nos estudos urbanos brasileiros; seguida da caracterização de duas ferramentas conceituais úteis e satisfatórias, mas não para

nosso trabalho, conforme mostraremos; então, apresentaremos brevemente a literatura consultada para a construção deste capítulo; posteriormente, elencaremos as características mais reconhecidas deste conceito, bem como aquelas que se destacam para nossa pesquisa; apresentaremos um limite enfrentado pelas análises lastreadas nos regimes urbanos, que tomaremos como alerta para não só deixarmos de reproduzi-lo nesta, mas, da mesma forma, tentar apresentar uma alternativa a ele; e, por fim, apresentamos as considerações finais, nas quais esperamos ter mostrado a utilidade deste conceito para a tese.

2.1 Regimes urbanos: noções preliminares

Como dissemos na introdução da tese, o INCT Observatório das Metrópoles tem avançado na reflexão sobre a teoria dos regimes urbanos no Brasil. Em particular, na sua relação com a governança das metrópoles brasileiras. Essa noção foi cunhada a partir de uma análise da, e está muito atrelada a, realidade dos Estados Unidos, ainda que haja uma série de esforços para torná-la aplicável a outros contextos (como o europeu). Voltaremos a isso adiante. Todavia, é preciso destacar que um esforço parecido está sendo realizado também para que ele permita compreender as dinâmicas que presidem a produção do espaço das cidades brasileiras. Neste sentido, o trabalho de Almeida, Clementino e Silva (2017) é pioneiro. E será o grande norte estruturador e interlocutor para construção deste capítulo.

De modo geral, podemos atrelar a “cunhagem” da noção de regime urbano a uma discussão sobre o poder na produção do espaço das cidades. Este seria visto como algo fragmentado entre governos locais e o mercado, numa visão na qual ambos possuem recursos necessários para governar, o primeiro dotado da legitimidade e autoridade para formular políticas e o segundo, o capital necessário. A identificação desses dois atores (governo e mercado) parece simplista por um lado, mas por outro é potente, pois fará uma crítica que supera visões estruturalistas ou pluralistas, ao propor os regimes urbanos como arranjos colaborativos através dos quais governos locais e atores privados constroem a capacidade de governar, através da barganha (MOSSBERGER E STOKER, 2001; ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017).

Como veremos adiante, as barganhas e os jogos políticos que constroem e sustentam as coalizões em torno de uma agenda urbana é o cerne das análises centradas nos regimes urbanos. Neste sentido, além, simplesmente, do governo local e do mercado, se insere a participação e o engajamento político de outros atores que tensionam os limites do jogo democrático, como as comunidades locais organizadas (as associações de moradores, por exemplo), outros níveis de governo (estadual e federal) e ainda as agências multilaterais. Por outro lado, sugere que os atores dentro do chamado “mercado” são múltiplos e podem ser conflitantes, dentre os quais estão inseridos os grupos econômicos.

Para Almeida, Clementino e Silva (2017), a ideia de regimes urbanos permitiria entender o funcionamento dos diferentes mecanismos institucionais que promovem o desenvolvimento urbano, quer dizer, as coalizões que promovem o crescimento econômico a partir das cidades, seu ambiente construído e atividades econômicas. Ainda que nem todos se constituam no âmbito da formalidade, de modo que, muitos dos quais se realizam em arranjos informais. Aí residiria sua riqueza pois, segundo os autores, ele permitiria a possibilidade de reconstrução da trajetória do exercício de poder nas cidades, com suas variações e formações sociais e espaciais, formais e informais. É neste sentido que iremos propor um resgate da história do poder no Rio de Janeiro, nos capítulos que se seguem.

De acordo com Eliot M. Tretter (2000), para além de colocar luz sobre a interação dinâmica entre o mercado e o estado, um dos problemas centrais que a teoria tenta abordar é como se gera a capacidade de governar. Para o autor, a inovação estaria, justamente, em reconhecer uma forma de governança que tem como base determinados acordos formais e informais. Os alinhamentos contingentes das relações particulares interligadas e entrelaçadas entre várias instituições e atores dentro e fora do governo local formariam a base para o estudo da governança urbana.

Neste sentido histórico, a durabilidade das alianças é o elemento crucial na determinação do que vai ser entendido como regime urbano. Ao longo da duração de um regime, a possibilidade de ampliação, restrição ou isolamento de uma coalizão se coloca, a partir dos mecanismos internos que sustentam um regime. De modo que o tempo será um critério a ser considerado, dada uma determinada

realidade, a partir do arcabouço teórico dos regimes urbanos (VAN OSTAAIJEN, 2010; ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017).

Isto posto, faz-se necessário apresentar melhor o trabalho de Almeida, Clementino e Silva (2017) e de outros trabalhos que compuseram com ele, o núcleo teórico do capítulo; bem como, em particular, nos debruçarmos sobre as possibilidades de sua aplicação ao contexto que não o estadunidense. Contudo, antes, apresentaremos duas outras possibilidades analíticas: uma que seria outra concepção de regime urbano e outra que seria uma noção teórica alternativa para compreender os mesmos processos que aqui nos propomos a tratar.

2.2 Os regimes de regulação e a máquina de crescimento

O objetivo desta seção é, por um lado, caracterizar perspectivas analíticas legítimas e possíveis, para então justificar porque elas não atendem aos nossos interesses; e, por outro, reconstituir parte do contexto intelectual a partir do qual a noção de regime urbano se tornará possível. Trata-se da noção de regime urbano de modo articulado a questão dos modos de regulação (ABRAMO, 1995) e do aparato mobilizado em torno da máquina de crescimento. Ambos os objetos de apreciação feita por Almeida, Clementino e Souza (2017).

Há outras conotações para a noção de regime urbano, que não apenas os desdobramentos dos trabalhos de Clarence Stone. Uma delas é a construída por Abramo (1995), também mencionada *en passant* por Almeida, Clementino e Silva (2017). Este autor constrói sua noção de regime urbano em diálogo crítico com outros referenciais teóricos, quais sejam, aqueles que compõem certo pensamento urbano marxista situado nas últimas décadas do Século XX. Sua preocupação estava em conseguir identificar se o que ele chama de “regime de acumulação” vigente seria algo novo, que teria suplantado o anterior, ou um período de transição para um novo regime e, concomitantemente, novo modo de regulação. Em outras palavras, se a reestruturação produtiva já seria um novo patamar ou um processo de transição, no qual poderiam ser identificados projetos de sociedade em concorrência para se tornarem hegemônicos.

Assim, ele propõe dois conceitos, a partir dos quais seria possível pensar a relação entre as leis gerais da acumulação capitalista com a estrutura urbana e a espacialidade construída que surgiria dessa relação, são eles: regime urbano e

regulação urbana. Assim o autor busca não reduzir os fenômenos urbanos ao desenvolvimento geral do capitalismo (ABRAMO, 1995).

Seu percurso de pesquisa é diferente daquele percorrido por Clarence Stone e seus seguidores, uma vez que sua preocupação era com o capitalismo e suas regras de desenvolvimento, ao contrário de Stone, que buscou entender a realidade de algumas cidades estadunidenses.

A hipótese sustentada pelo autor, e lastreada na escola regulacionista francesa é a de que as relações sociais de produção capitalista assumem formas históricas e geográficas diferentes ao longo da historicidade capitalista e os regimes urbanos identificariam fases particulares da relação do capital e da estrutura urbana, de forma que a "funcionalidade" desta em relação ao processo de valorização do capital mudaria ao longo do tempo e do espaço, em função das características particulares do regime de acumulação em vigor. Em outras palavras, as características de cada regime de acumulação particular estariam inscritas na espacialidade urbana, em sua particularidade histórica e geográfica, sob a forma dos regimes urbanos (ABRAMO, 1995).

O autor, sugere que as noções de regime urbano e de regulação urbana devem ser vistas como uma sugestão de releitura da relação do capital e do urbano. A partir da qual os processos de urbanização seriam, na verdade, os momentos transitórios entre funcionalidades urbanas diferentes. A funcionalidade urbana seria a maneira pela qual uma estrutura espacial urbana se associa à relação social de produção capitalista, produzindo configurações particulares ao longo da história da acumulação capitalista, nas quais estariam inscritas as marcas de singularidade histórica de um regime urbano e modo de regulação urbana.

Dialogando com David Harvey, Abramo parece identificar na concorrência urbana, mais do que nas coalizões e barganhas políticas, o motor central para o condicionamento do processo de urbanização. No momento atual, de modo articulado com a flexibilização, desregulamentação e descentralização administrativa, ela estaria transformando a forma de regulação urbana fordista. O que ele está buscando entender é se tal transformação estaria acabada ou ainda em desenvolvimento.

O que o autor está chamando de “processo de urbanização” seria um momento de transição entre regimes urbanos diferentes, isto é, de mudança da

funcionalidade do espaço urbano construído. E seriam manifestações desse processo, entre outros, “novos critérios locacionais” e formas de produção que levariam a uma nova espacialidade construída (regime urbano), que, para se reproduzir, necessitaria de novos mecanismos de regulação (ABRAMO, 1995).

Sem dúvida, para o autor, os conceitos de regime urbano e regulação urbana procuram expressar principalmente as características da estrutura construída urbana. Sendo assim, devemos levar em consideração seus limites analíticos, seu objeto e a produção e a disposição espacial e funcional dos *stocks* urbanos. Em outras palavras, com tais conceitos, ele buscou articular análises de estruturação intra-urbana com as variáveis locacionais dos regimes de acumulação. De modo a não escapar totalmente de uma perspectiva mais estruturalista, a partir da qual as leis de historicidade capitalista ainda teriam um peso decisivo na formatação do processo de urbanização.

Analisaremos agora, outra abordagem sobre a relação entre poder e cidade, bem sucedida também, mas da qual não nos utilizaremos. Trata-se da discussão de Harvey Molotch e John Logan sobre as possibilidades de se pensar a cidade como uma “máquina de crescimento”.

Harvey Molotch teria trazido para o foco do debate, segundo Almeida, Clementino e Silva (2017), os elementos do acesso à terra urbana, a concorrência pelos recursos oriundos da localização e a realização de negócios urbanos. Deste modo, destaca-se o peso conferido à concorrência franca e aberta pela possibilidade de decisão política e econômica nas cidades e seu impacto na construção de um ambiente de negócios favoráveis ao desencadeamento de novos ciclos de investimentos. Nesta acepção, a cidade estaria sempre em disputa, o que ampliaria as probabilidades mais rentáveis e lucrativas para os atores que vencessem esse embate. Nas palavras de Molotch:

> [...] O desejo de crescimento é a chave operacional que proporciona a motivação fundamental em torno de um consenso entre os membros das elites locais, mobilizados politicamente [...]. Sendo o interesse comum pelo crescimento a principal convergência dos objetivos locais (MOLOTCH, 1976, apud ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017, p. 8).

Nesta perspectiva, a terra urbana, seus usos e capacidades de produção de externalidades, têm um peso muito importante. Os rentistas se esforçariam para maximizar o valor de aluguel de suas terras e/ou edificações, intensificando os usos a que se destinam ou a busca para substituir um conjunto de usos por outros de

maior valor. Eles seriam um subconjunto particularmente dinâmico e autônomo de interesses do setor privado local, cujo alto nível de compromisso com o crescimento econômico local seria explicado pelo fato de serem vinculados ao lugar, isto é, os seus interesses materiais estariam geograficamente enraizados. Ao tentar promover fluxos de investimento não locais em suas circunscrições, os rentistas seriam levados a construir alianças com outros interesses comerciais (HARDING, 1999).

Segundo Ferreira (2003)[2], Logan e Molotch teriam identificado nas cidades estadunidenses as razões das classes rentistas terem se organizado ao longo da história em coalizões que articulavam proprietários fundiários, políticos locais, setores sindicais e uma série de outros atores que poderiam estar interessados no crescimento da cidade e nos proventos que isso poderia gerar. O poder político oriundo dessas coalizões viria a tornar as cidades “verdadeiras empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano" (FERREIRA, 2003, p. 209).

O fato de ter sido uma teoria produzida nos Estados Unidos seria, para Arantes (2000), a razão da extensão desta perspectiva para outros lugares do mundo. Para a autora, uma retomada da hegemonia estadunidense teria subsidiado sua generalização, pois essa perspectiva daria conta de preparar as cidades para as pressões competitivas para o capital global, pensando a gestão das cidades não como um negócio, para “os negócios”. Ainda que não seja objetivo, aqui, partilhar essa perspectiva analítica de Arantes, é interessante reter a definição que dá a noção de “máquina de crescimento urbano”, sobretudo, por trazer a ideia de coalizão e o papel das classes rentistas:

> [...] Coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza (ARANTES, 2000, p. 27).

O crescimento e a ideia de que, com ele, haveria uma expansão de empregos, seria um consenso necessário para mobilizar os atores em uma coalizão. Neste sentido, para Arantes, os autores estariam tratando, também, de máquinas ideológicas, de “imaginários urbanos” (*urban imagineering*).

---

[2] Bem como os regimes urbanos, a teoria da máquina do crescimento responde muito a realidade estadunidense, requerendo todos os cuidados ao adaptá-la para outras realidades. Neste sentido, Ferreira apresenta sua tese de doutorado (FERREIRA, 2003), como uma tentativa de entender a realidade sob essa perspectiva.

> [...] Dá assim para imaginar a força avassaladora dessa máquina urbana de propaganda, ainda mais se dispõe de meios para chantagear com a sempre invocada geração de empregos. Aqui, novamente, o lugar da união simbiótica entre *rentiers*, planejadores urbanos e intermediários culturais na construção de 'consensos' cívicos. No centro, para variar, a Cultura, cujo consumo, na forma de refinamento artístico ostensivo, é a melhor garantia de que o clima para os negócios é saudável (Arantes, 2000, p. 29).

Toda essa expansão econômica acabaria levando a uma privatização dos ganhos em geral para as classes rentistas já dominantes no cenário político e econômico local. Assim, Logan e Molotch reconheceriam a presença de agentes poderosos na condução dessas coalizões entre setores privados e o poder público; as quais conduziriam à políticas urbanas sustentadas por um consenso em torno da urgência da promoção do crescimento urbano como pré-requisito para a modernização e sucesso das cidades. Essas elites teriam recursos para produzir a cidade conforme seus interesses, provocando valorização fundiária, gerando lucros pessoais e sob a bandeira do "crescimento" de suas cidades, para o "bem" de todos. (ARANTES, 2000; FERREIRA, 2003).

Fernandes (2001) chama a atenção, em particular, para a relação entre os atores privados e as lideranças políticas. Uma vez que as estruturas políticas precisariam ser mobilizadas para promover o uso do solo de modo privatizado. Neste ínterim, o líder político local tenderia a se apresentar como uma figura que consubstanciaria o proprietário fundiário, empresário, empreendedor imobiliário e governante, para se destacar como líder de uma máquina do crescimento, associando-se às elites que têm o que ganhar com o desenvolvimento urbano. Um exemplo trazido por Logan e Molotch teria sido o de William Ogden, proprietário imobiliário de peso, organizador e primeiro presidente da empresa de trens *Union Pacific* e que, em alguns anos, viria a se tornar prefeito e transformar Chicago, na "encruzilhada da América" (FERNANDES 2001; FERREIRA, 2003)[3].

Talvez o aspecto mais notável da tese da máquina de crescimento urbano - e onde se depara com algumas outras teorias da política urbana (como a teoria do regime urbano) - é a sua sugestão de que coalizões de elite tendem a ter uma influência significativa sobre a política das cidades. Ela se distingue, no entanto, não só por identificar atores e organizações particularmente poderosos, mas, também, colocando especial ênfase na sua motivação comum para o crescimento urbano.

[3] Outras análises interessantes sobre o papel da liderança política local estão em Vainer (2000) e Harvey (2006).

Assim, embora reconhecendo que uma pluralidade de interesses compõe o poder político nas cidades, o crescimento é transmitido como aquilo que os une: eles se tornam coalizões de crescimento.

Alan Harding (1999) explorou essa temática da Máquina do Crescimento Urbano confrontando-a com a do Regime Urbano. De acordo com o autor, ambas as abordagens seriam caracterizadas pela aversão em relação às explicações "estruturalistas" por trás das transformações urbanas e estariam em diálogo com duas perspectivas influentes da teoria urbana estadunidense: a abordagem ecológica da sociologia urbana americana e o neo-marxismo da década de 1970. Buscando superar os limites identificados nestas análises - em particular a identificação de lógicas externas, ecológicas ou capitalistas, que presidiriam a formação das cidades -, ambas as perspectivas compreendem a produção do espaço urbano como resultado de lutas e barganhas entre diferentes grupos e interesses dentro das cidades. Os quais recompensariam alguns grupos, enquanto prejudicariam outros.

De modo geral, seu objetivo seria de reconhecer o peso político da “economia política urbana”, perdido em prol de análises economicistas, conferindo o foco necessário na cidade como espaço de produção e não apenas de consumo[4]. Neste sentido, visariam reconhecer a importância da agência humana na tomada de decisões, assim, estaria entre seus pressupostos a existência de vários atores por trás da conformação da política urbana de produção (HARDING, 1999).

Conforme Harding, a chave para ambas as abordagens residiria na preocupação dos processos de construção da coalizão e, em particular, a teoria do regime urbano, na importância da interação entre a política e os mercados, e suas respectivas formas de autoridade: uma baseada no controle popular e outra na propriedade de ativos produtivos privados. Dado que os ativos produtivos estão substancialmente em mãos privadas, os funcionários não podem "ordenar" as empresas para desempenhar as suas funções necessárias; eles só podem fornecer incentivos. Assim, onde quer que o sucesso da política dependa da promoção da atividade de mercado, será claramente necessário a negociação e o trabalho em conjunto, entre os atores dos setores público e privado.

---

[4] Perspectiva que é muito característica das interpretações estruturalistas marxistas sobre a produção do espaço sobre as cidades. Para uma visão mais aprofundada dessa crítica, ver Gottdiener (1985).

Todavia, essas perspectivas passariam a se distinguir, a partir de um ponto: o “fluxo de influência” nessa barganha. Enquanto para os teóricos do regime urbano, seja o do poder público condicionando às relações com o setor privado, a tese da máquina de crescimento vê o fluxo de influência seguindo a direção contrária. Para estes, as comunidades de negócios locais definiriam e estabeleceriam estratégias de crescimento; caberia ao poder local ajudar a criar condições nas quais o capital metropolitano, não local, é atraído para as áreas particulares.

Focando a análise no trabalho de Stone, Harding afirma que o poder de um regime residiria no fato de que pode atrair uma multiplicidade de diferentes interesses, muitas vezes ideologicamente incongruentes, sem a necessidade de um encontro de ideias sobre todas as questões. O fundamental é que os membros do regime trabalhem juntos, de forma construtiva, sobre as questões em que podem estar de acordo e que suas desavenças não ameacem a integridade do regime. A abordagem do regime também seria mais ampla e mais dinâmica quando se trata de identificar uma série de arranjos governamentais "ideais" (HARDING, 1999).

Clarence Stone teria reconhecido as variantes do modelo da máquina de crescimento para entender a realidade da política estadunidense, ainda que isso não fosse necessariamente dominante em outros momentos e lugares. Apenas em certos períodos a busca da competitividade econômica local assumiria proporções dominantes na política local. Em outros momentos, regimes menos ambiciosos e inclusivos poderiam se concentrar em problemas relativamente rotineiros ou desafiar a agenda de crescimento dos líderes empresariais locais (HARDING, 1999).

É neste sentido que tentamos caracterizar nessa seção a abordagem da máquina de crescimento. Um sem número de análises válidas e frutíferas pode ser dela extraída, contudo, o peso significativo que confere às empresas privadas na gestão das cidades não nos parece ser o mais indicado para análise ora proposta nesta tese. Por mais que, à frente, foquemos na atuação dos grupos econômicos, buscaremos não reduzir de modo excessivo o peso da agenda urbana e do poder local. E mais, a opção pela noção de regime urbano lastreada em Clarence Stone, neste momento, é apenas porque ela ajuda a entender a realidade do Rio de Janeiro. Uma análise em outro momento, ou sobre outros tempos históricos ou sobre outro lugar pode requerer outros aparatos teóricos, que se mostrem mais eficazes.

2.3 Sobre os regimes urbanos

O trabalho de Mossberger e Stoker (2001) argumenta que o amplo uso do referencial teórico do regime urbano é um reconhecimento de seu valor e potência analítica, mas alerta que algumas de suas aplicações concretas teriam ampliado o conceito para além do seu significado original até um ponto em que sua utilização correria o risco de se tornar sem sentido e fonte de confusão teórica. Sugere, por conseguinte, que a teoria do regime seria mais um conceito ou modelo, que propriamente uma teoria, uma vez que apresenta capacidade limitada para explicar ou prever variações na formação, manutenção ou mudança de regime.

Os autores seguem assinalando que o regime urbano teria se desenvolvido indutivamente através de estudos de casos prototípicos. Ainda que práticas de comparação seja uma etapa na construção de uma teoria, no caso do regime urbano, tratar-se-ia mais de um "alargamento de conceito", que seria um problema familiar para conceitos que tentam viajar para além dos ambientes em que foram originalmente formulados. De modo que essas análises comparativas não seriam suficientes para conformar uma teoria, uma vez que os problemas encontrados em estudos transnacionais destacariam problemas mais gerais com o conceito e seu uso, mesmo na comparação entre as cidades estadunidenses. Seriam vantagens do conceito de regime urbano sua fluidez e multidimensionalidade, o que lhe garantiria facilidades para abordar contextos complexos através de uma perspectiva que condensa princípios diversos como os da economia política, pluralismo e institucionalismo. Apesar dessas características, os casos prototípicos que os autores citam não permitiriam a realização das generalizações necessárias para a constituição de uma teoria. Essa impossibilidade seria a essência do regime urbano como um conceito (Mossberger e Stoker, 2001).

Tendo em vista essa reduzida definição para um conceito, propomos um desdobramento que não seria mais uma etapa do “alargamento de conceito” de que falam os autores, mas seu refinamento de modo que possa subsidiar o alcance dos objetivos desta tese, os quais não atendem prioritariamente a um aprofundamento conceitual dos regimes urbanos gerando uma análise empírica que pudesse contribuir para discussão em torno deste conceito. Trata-se do caminho contrário, em nossas preocupações em entender os processos por trás das tomadas de decisão em torno da gestão urbana carioca. O conceito de regime urbano se

mostrou útil para nos levar ao entendimento desses processos para além dos mandatos eleitorais dos alcaides da cidade. Ao mesmo tempo em que impede que sejamos sorvidos por análises macroeconômicas que veem as conjunturas locais como meros reflexos de leis econômicas mais gerais. Como veremos mais adiante neste capítulo, o fato deste conceito apontar para uma escala de análise intermediária entre a conjuntura e a estrutura, ao mesmo tempo em que permite por em perspectiva alianças políticas, ou coalizões, que vão além dos mandatos individuais, ele pode permitir uma análise frutífera e satisfatória.

Isto posto, não vamos, neste capítulo, fazer um extensivo resgate da literatura sobre o tema dos regimes urbanos, mas, trabalhar de modo pontual e cirúrgico com as referências citadas no início deste capítulo. A partir desse conteúdo, rastreamos alguns elementos que permitirão montar um conceito de regime urbano que atenda as nossas necessidades específicas da tese, pois seus aspectos permitem por em perspectiva analítica a tomada de decisões sobre a gestão da cidade.

Neste sentido, destacam-se como aspectos chave para o entendimento da cidade do Rio de Janeiro pela aplicação de um conceito de regime urbano que se quer fazer nessa tese:

1) oferta de uma escala analítica intermediária entre a estrutura e a conjuntura social;

2) o que se manifesta na ideia de coalizão, isto é, a construção de alianças em torno de uma agenda político-econômica;

3) mas, também, na perspectiva da barganha, quer dizer, na caracterização das margens de negociação que se abrem no campo político, entre a liderança política de um lado e da comunidade local e empresas privadas de outro;

4) some-se a isso, o reconhecimento do caráter relacional do escopo analítico dos regimes urbanos, ou seja, são boas ferramentas para a reconstituição histórica de projetos políticos de uma cidade ou ainda para extrair comparações entre contextos políticos e de negociação de cidades diferentes em diversos lugares do mundo; e

5) por fim, a identificação das limitações postas na utilização desta noção para investigação das realidades urbanas fora de países do Hemisfério Norte, em particular, dos países anglo-saxões.

Desta forma, não iremos construir um instrumento conceitual que atenda a todos os pré-requisitos estabelecidos para um regime urbano, o que nos levaria a dar conta de uma extensa bibliografia. Mas, a partir de uma leitura satisfatória, pela natureza e complementaridade das referências levantadas, estabeleceremos os elementos mínimos necessários para que nossas análises possam ser realizadas, explorando as potencialidades que a perspectiva do regime urbano oferece.

2.4 Breve ensaio sobre o conceito de regime urbano

Nesta seção, iremos apresentar os autores selecionados para embasar a construção deste capítulo. O conjunto dos trabalhos lidos apresenta uma multiplicidade de enfoques teóricos, metodologias e objetivos, de modo que, a diversidade dos resultados alcançados é rica e útil para esta tese. O que faremos nas próximas páginas é, sem tentar esgotar o potencial de cada referência, apresentar pontos de convergências e divergências entre eles, de modo a lastrear teoricamente a construção do nosso conceito operacional, tal como será apresentado na seção seguinte.

2.4.1 Caracterização da literatura consultada

A primeira linha geral a ser destacada é a questão do quadro teórico do qual parte o conjunto de autores selecionados para a pesquisa. Não vamos aqui, fazer uma extensa genealogia de um conceito, mas situar suas origens teóricas a partir da leitura dos autores levantados, de modo a não construir nosso conceito operacional de regime urbano em um total vazio teórico. Assim, não vamos rastrear toda uma literatura possível, o que não seria exequível para essa tese, mas identificar alguns marcos teóricos a partir das referências utilizadas na pesquisa.

Dessarte, é comum a quase todos reconhecerem em Clarence Stone um marco conceitual para o entendimento do regime urbano, embora trabalhos de outros autores, realizados antes, durante e depois de Stone, como Susan Fainstein, Stephen L. Elkin, Alan Harding, John Logan, Mickey Lauria e Harvey Molotch também tenham sido importantes e influentes.

Van Ostaaijen (2010), uma de nossas escolhas, ao analisar a obra de Clarence N. Stone, elenca algumas das inspirações do autor. Sem se estender muito nesse aspecto, cabe dar como exemplo, o trabalho de Stephen Elkin, no qual se

destacariam as alianças urbanas entre os administradores públicos e os líderes empresariais, a partir do estudo da cidade de Dallas; ou ainda o trabalho de Norman Fainstein, que descreveria o regime local como um círculo de poderosos administradores e funcionários eleitos que se deslocam e saem do cargo, para distinguir esse grupo governante da entidade mais estável e abrangente do estado (VAN OSTAAIJEN, 2010).

A autora também resgata as influências que Stone teria recebido de diversas disciplinas, tais como: a **teoria organizacional**, a partir da qual, os regimes são usados como uma tipologia para classificar diferentes organizações; as **ciências naturais**; e, talvez, a disciplina na qual uma concepção de “regime” chegasse mais perto do conceito de regime urbano, a das **relações internacionais** (VAN OSTAAIJEN, 2010).

De acordo com a Pesquisadora, o conceito de regime urbano teria, então, uma forte raiz na literatura das relações internacionais. Em particular, a ideia do mútuo benefício cooperacional entre os atores autônomos, o qual tem estreita afinidade com a literatura do regime desenvolvida no trabalho de Stone, sobre Atlanta, que é derivada da teoria internacional de regime. Segundo Van Ostaaijen, uma teoria do regime teria emergido nesta disciplina nos anos 1970, conectada com o crescimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e aumento das cooperativas de países quando não há poderes hegemônicos que os comandem (VAN OSTAAIJEN, 2010).

Essa dívida com as relações internacionais também é reconhecida por Mossberger e Stoker (2001). Os autores observam que os regimes urbanos são uma elaboração do conceito de regime extraído da literatura de relações internacionais. Ressaltam, ainda, que a existência de um significado anterior e mais limitado poderia encorajar o uso do termo regime urbano no sentido original, isto é arranjos formais e informais que permitiriam a cooperação entre fronteiras (neste caso, entre nações e organizações internacionais). Todavia, eles advertem que interpretar os regimes meramente como um meio de colaboração interinstitucional seria problemático, de modo que a conceitualização de regimes urbanos implica na especificação de propriedades adicionais (Mossberger e Stoker, 2001).

David Humphreys, segundo Ostaaijen, teria sido o primeiro a usar o termo regime urbano. Ele teria definido "regime" como uma série de expectativas mútuas,

regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros, os quais teriam que ser aceitos por um grupo de estados. A definição que se tornou mais convencional é a que consiste de uma série de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Os regimes, portanto, funcionam como um conjunto estável de princípios, normas, regras e procedimentos que guiam a cooperação internacional (VAN OSTAAIJEN, 2010).

Van Ostaaijen observa que nos anos 1980, a teoria do regime urbano teria se tornado dominante, especialmente nos escritos americanos sobre a teoria internacional. Lembra que não havia, no entanto, um consenso sobre o significado de um regime. Diferentes escolas teriam emergido, as quais aplicaram diferentes interpretações e criticaram umas às outras, suas conclusões. Surgiram críticas, destacando que as preferências dos atores seriam, algumas vezes, equivocadamente consideradas estáticas; que a atenção dada à cooperação entre os estados ignoraria a autonomia e a importância individual que eles têm no processo de construção de um regime (por exemplo, no sentido de alguém ter que tomar a iniciativa); ou ainda, que o foco em uma cooperação em particular ignora a visão global na qual o regime foi moldado (VAN OSTAAIJEN, 2010).

Ainda, segundo a autora, acadêmicos no início teriam comparado o conceito de regime urbano com antigos conceitos que seriam utilizados para descrever o desenvolvimento e a gestão urbana. Seria o exemplo de Alan Harding, que compararia o regime urbano com a ideia de coalizões de crescimento[5] (ou máquina de crescimento), sob o argumento de que o primeiro conceito gozaria de grande força pelo fato de que, a partir dele, o governo da cidade não é tomado como um ator puramente dominado pelas forças econômicas, tendo sua agência reconhecida; para Harding, o regime urbano seria um conceito mais promissor do que uma coalizão de crescimento, por apresentar uma habilidade de se mover além do foco do desenvolvimento econômico.

[5] O conceito de Coalizões do Crescimento ou da Máquina de Crescimento é derivado do trabalho de Molotch. A tese seria baseada na suposição de que "crescer" é a virtual essência política e econômica de toda localidade e que as regiões lutam por tudo que dê apoio a esse crescimento, tal como a viabilidade de se construir estradas, aeroportos, contratos de defesa do território, etc. Para que isso ocorra, importantes agentes capitalistas se unem para a coalizão de crescimento urbano ou máquina do crescimento urbano (Van Ostaaijen, 2010).

Para Mossberger e Stoker (2001), a leitura que Harding oferece sobre os regimes urbanos destacaria sua aplicabilidade a nível transnacional, mais do que outros modelos americanos, como máquinas de crescimento, porque permite analisar várias configurações urbanas distintas.

O trabalho de Clarence Stone teria começado a se destacar no debate sobre o regime urbano a partir do seu trabalho sobre Atlanta[6]. Desde então, a análise do regime urbano tem sido amplamente utilizada para examinar a política urbana dentro e fora da América do Norte. Todavia, nos chamam a atenção Mossberger e Stoker (2001) que, para o exame de uma definição para regimes urbanos, far-se-ia necessário discutir as principais ideias contidas na formulação de Stone, de modo a permitir a realização de comparações, isto é, avaliar as formas como o conceito foi adaptado nos Estados Unidos e no exterior, e sua aplicação a novos contextos.

Voltando a Van Ostaaijen (2010), para a autora, o estudo empírico de Stone destaca o fato de que as autoridades públicas e os homens de negócios de alto escalão, que representavam diferentes interesses, comungavam de objetivos comuns e eram capazes de se unir e formar uma coalizão para governar a cidade (de Atlanta). Segundo Tretter (2008), Stone alertaria para o fato de que os interesses privados em jogo não seriam apenas comerciais, mas sindicatos, ambientalistas, grupos étnicos, entre outros, estariam envolvidos nele.

Com o passar dos anos o conceito de regime urbano teria sido visto principalmente como uma cooperação intensa e durável entre atores públicos e privados. No entanto, observa a autora, existiriam outras vertentes de pensamento sobre o que é um regime urbano e como ele poderia ser usado. Um deles diz que o regime urbano captura todos os aspectos de um governo local, fazendo distinção entre quatro princípios analíticos presentes nos estudos de Clarence Stone:

1) uma agenda para abordar um conjunto distinto de problemas;

2) uma coalizão de governo formada em torno da agenda;

3) recursos para a busca da agenda, apoiada por membros do governo de coalizão; e

4) um plano de cooperação através do qual os membros da coalizão de governo alinham suas contribuições para a tarefa de governar.

---

[6] Neste trabalho, Stone teria definido um regime urbano como “um arranjo informal no qual os órgãos públicos e os interesses privados funcionam juntos a fim de poder fazer e levar a cabo decisões governamentais” (Mosseberger e Stoker, 2001; Van Ostaaijen, 2010).

Esse modelo ainda pressuporia que quando os quatro princípios estivessem alinhados, isto é, quando os atores possuíssem recursos suficientemente alinhados a uma agenda em particular, seria provável a implementação de uma agenda. (VAN OSTAAIJEN, 2010).

Mossberger e Stoker (2001) apresentam quatro tipos diferentes de regimes, a partir do pensamento de Stone:

1) regimes de manutenção, que se concentram na prestação de serviços rotineiros e em baixos impostos;

2) regimes de desenvolvimento, que se preocupam com a mudança do uso da terra para promover o crescimento;

3) regimes progressivos de classe média, que incluem objetivos como: proteção ambiental, preservação histórica, habitação a preços acessíveis e “fundos de vinculação”; e

4) regimes de expansão de oportunidades para a classe baixa, que enfatizam a política de investimento humano e ampliam o acesso ao emprego e à apropriação.

Os dois últimos seriam mais difíceis de alcançar, em parte, porque implicam uma medida de coerção ou regulamentação das empresas em vez de cooperação voluntária, mas a discussão de Stone deixa claro que a participação das empresas ainda é um ingrediente no regime (MOSSBERGER E STOKER, 2001).

Além desse pano de fundo comum, que reconhece a importância de Clarence Stone na construção de um conceito de regime urbano, os trabalhos analisados, em geral, têm em comum o fato de se concentrarem em estudos nos países do Hemisfério Norte, como Montreal (HAMEL E JOUVE, 2008), Roterdã (VAN OSTAAIJEN, 2010) ou ainda, um conjunto de cidades nos Estados Unidos e Europa, em perspectiva comparada (SAVITCH E KANTOR, 2005).

Essa perspectiva é objeto de crítica de Almeida; Clementino e Silva (2017) e como veremos mais a frente, isso é um dos limites da aplicação do conceito de regime urbano para cidades e países fora deste contexto. Os autores, em sua pesquisa, analisam as possibilidades de aplicação da noção de regimes urbanos à realidade urbana brasileira. Para tanto, a proposta apresentada é a articulação dessa noção à de governança colaborativa, de modo a cunhar uma perspectiva que dê conta de pensar as cidades brasileiras sob a leitura dos regimes urbanos (ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017).

Nos trabalhos que fazem uma aplicação do conceito a uma realidade específica (como no caso de Montreal e Roterdã), foi realizado pelos autores um diagnóstico da cidade no período anterior ao que eles enxergam a emergência de um novo regime urbano. Como nas análises empreendidas no trabalho de Hamel e Jouve (2008), em que os autores buscam o apoio no conceito de regime urbano para avaliar o desempenho das coalizões formadas na cidade canadense de Montreal, tendo em vista o enfrentamento dos desafios associados ao seu desenvolvimento urbano e metropolitano.

Os autores credenciam a uma série de fatores a explicação da transformação dos regimes urbanos em Montreal. Estes incluem divisões entre a cidade central e suas áreas periféricas, a reestruturação industrial da década de 1970, que provocou não apenas a deslocalização da produção, mas, igualmente, sua transformação devido à perda de influência de Montreal na estrutura econômica continental e, finalmente, a dificuldade na definição de um novo status para a aglomeração, adaptado ao caráter distinto da sociedade de Quebec. Outras variáveis da mesma forma desempenharam papéis importantes - as relações de classe, por exemplo, foram transformadas pela reestruturação econômica advinda do aumento das novas classes médias a partir da década de 1960 e o poderoso crescimento das tendências globalizadoras e sua proporcional ideologia neoliberal desde a década de 1980.

No caso de Montreal, a incerteza relativa das tendências econômicas globais e continentais, aliada às incertezas políticas em relação ao futuro constitucional de Quebec teria dificultado a tarefa dos tomadores de decisão, os quais tiveram que negociar compromissos simultaneamente em vários níveis e em consideração de uma multiplicidade de questões. E é exatamente esse tema que Hamel e Jouve se propuseram a examinar, considerando a natureza da cooperação entre os setores público e privado, bem como suas tentativas de estimular ou impulsionar a cidade de Montreal procurando internacionalizá-la e trabalhando a partir de um novo território de ação coletiva - a cidade-região, e não mais o centro da cidade, como aconteceu nos anos 1960 e 1970 (HAMEL E JOUVE, 2008).

Os autores assinalam que durante muitos anos e em várias ocasiões, os líderes econômicos e políticos de Montreal se mobilizaram em busca de estratégias, mas não conseguiram restaurar a vitalidade do passado da cidade. Esses esforços,

no entanto, resultaram em várias iniciativas colaborativas cujo escopo pode ser entendido em termos de regimes urbanos e dos vários interesses em jogo.

Para o período de meados da década de 1950 até hoje, Hamel e Jouve observaram dois regimes urbanos sucessivos. O primeiro teria procurado se legitimar inicialmente através da luta contra o crime e a corrupção municipal, transferindo, num segundo momento, o foco para a promoção de uma visão internacional ligada a um processo de modernização urbana. Esta perspectiva claramente teria favorecido os interesses dos promotores imobiliários, construtores e comerciantes. O segundo regime, formado em meados da década de 1980, teria correspondido a uma concepção diferente do crescimento urbano, focado mais em uma imagem culturalmente inovadora de Montreal, ainda, orientada para a promoção internacional da cidade. Com este segundo regime, os valores teriam mudado. De importância significativa, teria passado a ser, então, o lugar de Montreal dentro de uma rede global que reúne uma coleção de cidades de "classe mundial". Os autores apontam, além do mais, que se os interesses privados em jogo no primeiro regime mantiveram, pelo menos em parte, seu papel, no segundo eles teriam sido acompanhados por representantes da nova economia, bem como pelos interesses políticos dos níveis mais altos de governo. O quadro de referência urbana teria também se modificado neste segundo período e Montreal seria cada vez mais compreendido e identificado em termos de sua escala metropolitana (HAMEL E JOUVE, 2008).

Já Van Ostaaijen (2010) estuda a cidade de Roterdã a partir de outra perspectiva. Seu objetivo foi investigar os motivos pelos quais um governo recém eleito que não possuía maioria para governar conseguiu com sucesso implementar suas políticas defendidas em campanha (uma ambiciosa agenda política que iria mudar o modo de governar a cidade de Roterdã) que eram consideradas hostis aos olhos dos partidos políticos adversários, dos atores locais estabelecidos e do funcionalismo público. E a ferramenta teórica com a qual escolheu explorar essa questão foi a do regime urbano.

A questão central de sua pesquisa é se o conceito de regime urbano seria “válido” para se analisar as mudanças políticas no governo local holandês, particularmente dentro do recorte temporal escolhido (entre 1998 e 2008). A validade da aplicação do conceito de regime urbano residiria na solução de duas questões:

primeiro, se a distinção dos quatro princípios do regime urbano (formulados por Stone) forneceria uma boa estrutura para descrever e analisar a política de segurança pública planejada para Roterdã; em segundo lugar, se a mudança da política em Roterdã seria possível fora do alinhamento dos quatro princípios do regime urbano. Por conseguinte, a autora levanta outras três perguntas secundárias para tentar ajudar a responder a questão principal.

1) Como poderia o conceito de regime urbano ser usado para analisar as mudanças nas políticas públicas?

2) Como a mudança nas políticas poderiam tomar lugar nos governos locais holandeses? E,

3) Que *insight* o conceito de regime urbano forneceria para uma análise das mudanças nas políticas públicas de Roterdã? (VAN OSTAAIJEN, 2010).

De modo geral, ela questiona se o programa de governo intitulado de “Liveable Roterdã” teria se ajustado, ou se o sistema e a cultura do ajustamento e do consenso teriam mudado durante a participação desse governo? Essas questões formam o ponto inicial do empirismo do seu trabalho.

Esse fato poderia dizer alguma coisa sobre como o sistema holandês e a cultura do ajustamento e do consenso lidam com os partidos políticos que parecem adversários. Além disso, pode fornecer lições sobre o quê partidos similares, apesar das atitudes *anti-establishment* próprias, podem conseguir quando entram nos conselhos municipais holandeses e consequentemente nos conselhos da Prefeitura e da Câmara dos Vereadores.

A autora afirma que a agenda implementada só pôde ter sucesso por intermédio do alcance de uma maioria, construída através da cooperação com outros partidos políticos em uma coalizão política. A cooperação não teria terminado ali, pois em um governo local holandês, os atores de governo e não-governo estão envolvidos nas tomadas de decisões locais, em um processo que é caracterizado pela negociação, “ajustamento” e consenso.

Já o trabalho de Savitch e Kantor (2005) tem uma perspectiva diferente dos dois citados acima, por conta de sua perspectiva comparativa. Assim, esse trabalho leva a conclusões mais gerais sobre a aplicabilidade do conceito de regime urbano. De acordo com os autores, enquanto a abordagem não limpa todos os obstáculos de uma pesquisa urbana comparativa, ajuda a mitigar e ampliar as possibilidades de

sistematização da análise. A redução da negociação penetraria pelo menos em uma área importante da política urbana e fornece uma explicação das diferenças urbanas em algumas culturas ocidentais especificadas.

Particularmente, essa abordagem:

1) fornece uma análise sistemática de várias cidades, de maneira mais adequada, e que também oferece profundidade, incorporando o agregado e técnicas de estudos de casos;

2) leva em consideração diferenças nas implicações contextuais e estruturais de variáveis e conceitos-chaves;

3) utiliza conceitos que são confiáveis na medição do mesmo fenômeno em diferentes lugares; e

4) combina o uso de dados qualitativos e quantitativos em ampla escala.

Os autores elaboraram formas, através das quais diferentes tipos de desenvolvimento urbano poderiam ser avaliados. O passo inicial havia sido o de simplificar os tipos de variáveis dependentes a serem explicadas de forma a englobar as cidades de uma região dentro do contexto ocidental, liberal, industrial. Com base na sociologia de Max Weber, inicialmente construíram tipos ideais de resultados de desenvolvimento (SAVITCH E KANTOR, 2005).

Segundo os autores, utilizando essas tipologias seria possível especificar as principais variáveis dependentes: desenvolvimento social versus desenvolvimento comercial. Cada um representa tipos opostos de estratégias urbanas. A hipótese aqui é que os resultados variariam nessas cidades de acordo com a preponderância de vantagens de barganha. Ou seja, aquelas cidades com uma forte posição de barganha perseguiriam algo mais próximo do desenvolvimento social puro, porque são menos dependentes das pressões do mercado. O inverso também se mantém. Cidades com uma fraca posição de barganha buscariam algo mais próximo do desenvolvimento puro centrado no mercado. Existem também casos menos definitivos. As cidades que demonstrassem ter desenvolvimento híbrido mostrariam, de forma proporcional, um padrão mesclado de características.

Os autores esclarecem, ainda, que suas experiências na realização de uma análise transnacional de cidades para outras cidades no mercado internacional começariam a fornecer alguma direção para superar esses obstáculos. Embora a abordagem seja imperfeita, ela oferece um possível quadro teórico para explicar as

políticas de desenvolvimento urbano na América do Norte e Europa Ocidental. Além disso, o quadro forneceria um meio de gerenciar os quatro problemas metodológicos que restringem a pesquisa urbana comparativa. Concentrando-se em como as cidades negociam no processo de investimento de capital, esta abordagem seria:

1) aplicável a um número relativamente grande de cidades no contexto industrial ocidental, proporcionando profundidade;

2) responderia a diferentes significados contextuais em suas variáveis-chaves;

3) evitaria conceituação e interpretação paroquial; e

4) desenharia e reconciliaria dados qualitativos e quantitativos substanciais (SAVITCH E KANTOR, 2005).

O fundamento neste estudo é o que chamam de teoria da barganha. Um olhar para trás pode ser útil para ver sua relevância comparativa. A noção de barganha será retomada mais à frente.

2.4.2 Das características do regime urbano

Tendo apresentado os autores que foram consultados para a tese, contextualizando suas produções de modo a deixar evidente de onde estão falando e como chegaram às suas conclusões, vamos abordar nessa seção as concepções de regime urbano que são trabalhadas por eles. Fazer uma sistematização das definições estudadas vai permitir extrair, por um lado, algumas regularidades, e, por outro, uma complementaridade entre os diversos desenhos dos conceitos vai deixar mais claro os aspectos que se mostram mais vantajosos para esta tese.

O primeiro aspecto a ser destacado é o fato de o regime urbano ser uma escala construída politicamente com alguma coerência, ante a fragmentação do poder entre diversos atores, como apontam Mossberger e Stoker (2001). Os autores consideram o “poder” como algo fragmentado entre diversos atores distintos, de modo que os “regimes” seriam acordos colaborativos através dos quais os governos locais e os atores privados realizam sua capacidade de governar. O principal motivo da fragmentação do “poder” seria a divisão do trabalho entre o mercado e o governo local. Tanto o governo local como o empresariado possuem recursos necessários para governar. Por exemplo, legitimidade e autoridade de decisão, no caso do

governo e capital que gera empregos, receitas fiscais e financiamento, no caso das firmas.

Eles elencam alguns critérios essenciais, os quais deveriam ser observados na aplicação do conceito de regime urbano, entendido como coligações baseadas em redes informais, bem como em relacionamentos formais, dotadas das seguintes propriedades fundamentais:

1) Parceiros provenientes de fontes governamentais e não-governamentais, que exigem, entre outros, a participação das empresas;
2) Colaboração baseada na produção social - a necessidade de reunir recursos fragmentados para o poder de realizar tarefas;
3) Agendas de políticas identificáveis que podem estar relacionadas à composição dos participantes na coalizão; e
4) Um padrão de cooperação de longa data em vez de uma coalizão temporária (Mossberger e Stoker, 2001).

Ainda de acordo com Mossberger e Stoker, os regimes urbanos reúnem recursos em um ambiente político complexo, onde a ação governamental por si só é insuficiente, gerando a necessidade de considerar atores não-governamentais na análise. Apontam, ademais, que não seria possível definir previamente a composição de um regime urbano, porque os recursos institucionais disponíveis e a divisão desses recursos variam de uma cidade (e de um país) para o outro. Assinalam, que na medida em que os regimes estruturam sua capacidade de agirem, eles devem ter algum propósito identificável, embora isso mude de acordo com a composição dos participantes e com as diferenças nos contextos locais e nacionais (MOSSBERGER e STOKER, 2010).

Esse segundo aspecto, com relação a não definição prévia de uma configuração rígida para o regime que se aplicasse como uma fórmula a qualquer contexto urbano é reiterado por Von Ostaaijen (2010). Ela destaca, por exemplo, que nenhum ator, público ou privado, é requerido desde o começo para o estabelecimento de um regime.

Mossberger e Stoker (2010) observam, ainda, que para além da definição geral de regimes urbanos, podem ser desenvolvidas categorias e subcategorias mais específicas, baseadas em agendas de coalizão, incentivos, estruturas como o corporativismo ou pluralismo, arenas, ou outros critérios. Acrescentam, do mesmo

modo, que os regimes podem se desenvolver em ambientes regionais, bem como municipais. E conceitos relacionados com a capacidade cívica podem enriquecer o estudo de redes em áreas políticas específicas.

De mais a mais, comentam que nem todo fenômeno urbano poderia se encaixar no quadro do regime urbano. Advertindo os estudiosos do tema a estarem conscientes do que é especificamente uma configuração que possa ser pensada em termos de um regime. Isso coloca como agenda de pesquisa a definição do porquê ou como os regimes se desenvolvem, ou não. E complementam manifestando que para se compreender exatamente o conteúdo do conceito de regime urbano é imperioso esclarecer quando seria útil usar o conceito ou recorrer a alternativas (MOSSBERGER E STOKER, 2010).

Por exemplo, os regimes urbanos não são simplesmente "redes" ou colaboração interorganizacional. A literatura sobre redes de políticas é mais apropriada quando a experiência é a base da interdependência em vez da divisão do trabalho entre o estado e o mercado. A ideia de "governança urbana" seria também um conceito mais amplo que exprime a necessidade de colaboração além dos limites da municipalidade, sem tanta especificidade sobre a participação do empresariado. Com uma pesquisa mais cuidadosa, podemos aprimorar a conceituação do lugar que a teoria do regime urbano tem nessas amplas tendências transnacionais da mudança da governança urbana (Mossberger e Stoker, 2010).

Os autores apresentam, então, algumas características básicas sobre o regime urbano, extraídas, fundamentalmente, do trabalho de Clarence Stone:

1) A colaboração é alcançada não só através de instituições formais, mas também através de redes informais.

2) Os regimes superam a divisão entre o controle popular do governo e o controle privado dos recursos econômicos. Além da inclusão do governo local e das empresas, os participantes dos regimes podem variar, incluindo organizações de vizinhança.

3) A cooperação não é tomada como um dado, mas deve ser alcançada. Não se podem assumir regimes em todas as cidades.

4) Os regimes são acordos relativamente estáveis que podem abranger várias administrações. A mudança de regime não é sinônimo de mudanças nas administrações municipais.

5) As agendas das políticas distintivas podem ser identificadas (ou seja, regimes de desenvolvimento ou regimes progressivos da classe média) que são influenciados pelos participantes na coalizão governante, a natureza da relação entre os participantes e os recursos que eles trazem para a coalizão.

6) O consenso é formado com base na interação e na estruturação de recursos. Isto é conseguido através de incentivos seletivos e pequenas oportunidades.

7) Os regimes podem não apresentar um acordo completo sobre crenças e valores, mas uma história de colaboração tenderia a produzir consenso sobre a política.

De acordo com Von Ostaaijen (2010), a questão sublinhada no debate do regime urbano seria aquela que avalia em que grau os regimes a serem analisados se assemelhariam àquele descrito para Atlanta por Clarence Stone, em particular em torno dos aspectos da cooperação entre a prefeitura e o empresariado e sua durabilidade. Isto é, a autora está preocupada com os “processos de governo”.

Para construir uma definição de regime urbano que ressoe com uma compreensão próxima a de Stone, a autora acredita que uma distinção entre as categorias de atores públicos e privados precisaria ser alterada para permitir uma percepção de cooperação que seria mais abrangente, incluindo atores que ela define como (semi-)autônomos. Isso resultaria na ampliação do número de parceiros (incluindo o setor empresarial) que poderia ser selecionado para agir num regime urbano, dependendo de sua agenda.

Dado o fato de ter atores que, formalmente ou informalmente, apoiam e implementam a agenda governamental da cidade e mostram sinais de durabilidade, significa que a colaboração mantida em si mesma, através de pelo menos uma eleição municipal, pode configurar um regime urbano.

Este conjunto de critérios leva a seguinte definição: um regime urbano é uma constelação durável de atores (semi-)autônomos, apoiando e implementando uma agenda de governo da cidade (VON OSTAAIJEN, 2010). Os requisitos ou características para um regime urbano são:

1) a priorização e implementação de uma agenda da cidade;

2) a mobilização dos atores (semi-)autônomos em torno da sua defesa e implementação; e

3) a sua manutenção para além de pelo menos uma eleição municipal. Destaca-se, ainda, que a noção de agenda é muito importante para a autora.

A autora observa que muitas vezes, análises fundadas no conceito de regime urbano teriam sido aplicadas em trabalhos limitados a um grupo pré-definido de atores (como a prefeitura ou o empresariado), estruturados em pesquisas que consideram longos períodos (abrangendo décadas) ou ainda focados em agendas pontuais (como aquelas centradas no desenvolvimento econômico, por exemplo).

Estas visões específicas de regimes urbanos poderiam ser utilizadas em estudos de casos, comparando uma situação particular de governo contra certo tipo ideal de regime urbano. Contudo, o conceito de regime urbano poderia também ser usado para o estudo de um processo, para tanto seria necessário indagar como tais configurações e agendas viriam a surgir. Tratar-se-ia de investigar detalhes históricos significativos. Como uma agenda teria vindo a ser enquadrada de maneira particular? Como parceiros de coalizões teriam sido mobilizados (ou, depois de um período, o que causou o rompimento)? E assim por diante (Von Ostaaijen, 2010).

O conceito de regime urbano, pensado para estudar o processo governamental, lidaria não com a questão se há um regime na localidade A ou B, mas com o processo que pode ou não chegar a ele. Ou mais precisamente, elucidaria como o processo governamental se realiza, desde o estabelecimento de um regime até a colocação da questão sobre como comunidades locais são governadas e executam suas capacidades de resolução de problemas. Van Ostaaijen destaca da mesma forma, que um regime urbano não implica que toda comunidade tem um conjunto de acordos fortes e efetivos. Pelo contrário, o conceito é entendido no propósito de focar na questão de quando e como os acordos efetivos ocorrem e são mantidos através do tempo.

Para o uso do conceito de regime urbano, para estudar o processo de governo, Von Ostaaijen monta uma lista de características, as quais ela define como "lenientes", extraída de sua leitura do trabalho de Clarence Stone:

1) Uma agenda para endereçar um distinto conjunto de problemas;
2) uma coalizão de governo formada ao redor da agenda, tipicamente inclui, ambos, membros do governo e não-governo;
3) recursos para a perseguição da agenda, trazidos para comportar os membros da coalizão de governo; e

4) um plano de cooperação através do qual membros da coalizão de governos alinham suas contribuições para a tarefa de governar.

Estas características subsidiariam a construção de blocos para uma maior análise estrutural do regime. Em resumo, eles se manifestam nos seguintes princípios: agenda, coalizão, recursos e plano de cooperação; os quais deveriam ser analisados, sempre, de modo inter-relacionado.

A “lei de ferro” de um regime seria a de que uma coalizão é capaz de mobilizar recursos de acordo com as necessidades da agenda principal. Quer dizer, quando da emergência de uma agenda e a formação de uma coalizão em torno dela (o que pode promover algumas alterações em seu conteúdo), os atores deveriam angariar os recursos suficientes para sua implementação. Para tanto, o plano de cooperação seria imprescindível (VON OSTAAIJEN, 2010).

Analisando o governo local à luz dos quatro princípios seria possível obter uma compreensão maior sobre como as mudanças tomam lugar nos governos locais. O modelo por si mesmo é o guia para ajudar a identificar os princípios que são a chave, como eles se relacionam e como mudanças nos princípios podem contar para a continuidade e mudança da capacidade de governar.

A perspectiva temporal da análise da configuração política das cidades a partir do regime urbano também foi destacada por Almeida, Clementino e Souza (2017). Os autores afirmam que a noção de regime urbano permite resgatar o lastro histórico que leva ao regime urbano no momento presente. Articulada com a ideia de governança colaborativa seria, então, possível entender o funcionamento interno do regime atual que se quer analisar.

> Assim, a análise dos regimes permite construir um histórico do poder na Cidade, suas variações e formações sociais e espaciais; por seu turno, a governança colaborativa mede o grau de interação, de incentivos e de participação dentro do regime urbano (ALMEIDA, CLEMENTINO E SOUZA, 2017, p. 4).

A análise dos regimes urbanos seria, em outras palavras, uma ferramenta que permitiria avaliar a capacidade de um governo na tomada de decisões sobre a cidade. Isto é, o grau de autonomia que um governo tem, institucionalmente, frente ao mercado e ao controle popular.

> Os ganhos assimétricos da relação Governo e Mercado, as coalizões visando a execução de projetos de desenvolvimento urbano, a manutenção de privilégios ou a proteção da propriedade contra movimentos de desvalorização, são questões fundamentais para medir a capacidade da

> Política Urbana – centrada na escala do local – em enfrentar os graves problemas sócio-urbanos (ALMEIDA, CLEMENTINO E SOUZA, 2017, p. 4).

A noção de barganha é crucial para a análise dos autores. Os governos têm de lidar com os limites legais, o controle popular (a participação da comunidade na tomada de decisões), os níveis de participação oferecidos e a influência dos agentes de mercado. Essa capacidade de barganha será crucial no momento de estabelecer as coalizões.

A questão da durabilidade de um regime urbano ou de como este conceito permite entender mudanças históricas nos jogos de poder de uma cidade, presentes no trabalho de Van Ostaaijen e de Almeida, Clementino e Souza deixa entrever sua inspiração no trabalho de Clarence Stone, como indica a passagem abaixo:

> A teoria dos regimes urbanos preocupa-se em compreender as coalizões de base local, como se tornam duradouras e quais efeitos apresentam à política urbana. Nesse sentido, as coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na Cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano (ALMEIDA, CLEMENTINO E SOUZA, 2017, p. 8).

2.4.2.1 Atores não governamentais e não locais

Como visto no levantamento até agora apresentado, o conceito de regime urbano coloca uma centralidade no papel dos governos locais na condução de um regime urbano e a discussão segue analisando o papel dos atores não governamentais e não locais na configuração de um regime. É sobre essa relação com outros atores, que não aqueles vinculados ao poder público local, que nos deteremos nas próximas páginas. Aspecto que é crucial para esta tese. A literatura reunida para este capítulo organiza essa discussão em torno da comparação entre diversas experiências internas aos Estados Unidos, mas, também, comparando este país com a experiência europeia.

Mossberger e Stoker (2001) destacam duas ordens de questões. Primeiramente, o elemento setorial de um regime urbano, quer dizer, as coalizões estabelecidas, não se aplicariam necessariamente a todo o espectro de atuação do governo local, podem ser restritas a determinadas áreas da gestão pública como educação, saúde, desenvolvimento local, etc. Sobre este ponto, citando Stone,Tretter (2008) alerta que tais coalizões seriam mais efêmeras e caracterizadas como grupos de partes interessadas contrastantes, que podem se unir em torno de

uma causa particular ou evento emblemático. Elas não garantiriam a longevidade necessária de um regime urbano sólida e consistente.

Em segundo lugar, chamam a atenção para a reflexão sobre os vínculos intergovernamentais, em particular partindo da experiência de subsídios federais na gestão urbana, tema muito abordado nas análises sobre regime urbano nas cidades norte-americanas. No caso europeu, o governo central teria um papel mais forte, em comparação, a participação comercial seria mais limitada no desenvolvimento local, o que estimula uma reflexão contextualizada sobre o empresariado ser um parceiro dominante ou se o envolvimento da empresa deve ser extenso ou amplamente representativo da comunidade empresarial.

Conforme os autores, não haveria muitas dúvidas de que a natureza do relacionamento entre o governo e o empresariado seria diferente no contexto europeu, mas ficaria difícil afirmar que não há interdependência e divisão de recursos e que o modelo de produção social não tem valor fora dos Estados Unidos. Eles até reconhecem a existência de uma tendência para políticas de crescimento local que transcenderiam fronteiras, mas na Europa, ela se concentraria mais na criação de emprego local do que em questões fiscais (MOSSBERGER E STOKER, 2001).

Embora os governos locais europeus fossem menos fiscalmente dependentes das receitas de fontes próprias, não seria necessário renunciar à ideia de que os regimes urbanos incluem o meio empresarial como parceiro. Haveria ampla evidência de que algumas parcerias entre o governo e as empresas existem na Europa. Poderia ser útil, então, dizem Mossberger e Stoker, distinguir entre cidades que apresentam regimes e aquelas que não, mesmo que os regimes não representem a norma ou se as cidades parecem estar desenvolvendo apenas formas emergentes. As hipóteses podem, então, ser geradas para explicar as diferenças, como a existência de uma elite comercial baseada localmente. É provável que os regimes se formem em cidades onde existe uma base de negócios mais localizada (que varia de cidade para cidade dentro dos países). Por outro lado, um setor empresarial doméstico e localmente dependente pode não ser necessário. Em alguns casos, estudos descobriram que os executivos da fábrica de sucursais ou os pequenos empresários envolvidos não eram "dependentes localmente" no sentido de terem restringido a mobilidade ou lucros ligados ao lugar. Foram encontrados

benefícios tangíveis para motivar a participação comercial com mais frequência do que a dependência local. Por outro lado, haveria também razões mais fundamentais para manter a participação empresarial em algum nível como um ingrediente necessário para os regimes urbanos (MOSSBERGER E STOKER, 2001).

Van Ostaaijen (2010) igualmente desenvolve uma reflexão sobre atores não governamentais e políticos não locais, tomando como referência a comparação entre a realidade europeia, em particular, a holandesa. Ao se questionar sobre que atores constituiriam o regime urbano, ela se atém ao debate sobre a necessidade de atores empresariais na constituição de um regime urbano. A Pesquisadora afirma que enquanto a maioria dos estudos sobre regime urbano foca no papel do empresariado, este requisito poderia não ser uma característica fundamental ao regime (VAN OSTAAIJEN, 2010).

A autora destaca a importância dos homens de negócios como parceiros do regime urbano no trabalho de Stone. Várias dessas coalizões locais seriam, portanto, rotuladas como sendo uma forma particular de regime urbano. Ainda que, a participação do setor privado fosse prescindível.

Por outro lado, há pesquisadores que indicariam que a participação empresarial é indissociável do conceito de regime urbano. O principal argumento deles seria que sem a participação do empresariado, o conceito perderia sua singularidade e tornar-se-ia muito amplo, potencialmente indistinto da ideia de redes ou da própria governança urbana. Van Ostaaijen lança mão de Mossberger e Stoker como exemplo dessa linha de pensamento, para quem a primeira característica do regime urbano seria: "Parcerias desenhadas por fontes do governo e não-governo requerem, mas não estão limitadas a participação do empresariado de acordo com Mossberger e Stoker (2001 apud VAN OSTAAIJEN, 2010, p.43).

A autora holandesa classifica a abordagem de Stone como mais leniente do que a de Mossberger e Stoker. Um de seus requisitos em relação à coalizão seria o engajamento de atores não-governamentais, o que requer duas coisas. Primeiro, mais atores, do que somente o governo; devem estar envolvidos e, em segundo lugar, é que nem todos os atores não-governamentais precisariam vir do empresariado. Em trabalhos anteriores Stone seria ainda mais leniente e se remete a agenda, como o principal determinante na influência do conteúdo da coalizão (VAN OSTAAIJEN, 2010).

Essa divergência da interpretação original levou a uma discussão na Literatura sobre o que é um regime urbano. Este debate girou em torno das características de um regime urbano. Nessa discussão uma distinção pode ser feita entre uma linha de pensamento estrita e uma mais leniente. A linha estrita fica perto das características do trabalho de Stone sobre Atlanta, enquanto a linha leniente de pensamento optou por formular um conceito mais abstrato. Ostaaijen considera, por um lado, as características do trabalho de Mossberger e Stoker (2001) e por outro, as características do último trabalho de Stone, como os mais importantes representantes dessas duas linhas de pensamento (ver quadro 1).

Quadro 1 - As características de um regime urbano

Mossberger e Stoker	Clarence Stone
Parcerias desenhadas desde fontes governamentais e não governamentais, requerem, mas não ficam limitadas, à participação do empresariado. Colaboração baseada na produção social - a necessidade de por juntas as fontes fragmentadas para poder realizar as tarefas. Identificáveis agendas políticas que podem ser relatadas para a composição dos participantes na coalizão. Um padrão duradouro de cooperação ao invés de uma coalizão temporária.	Uma agenda para endereçar uma série distinta de questões. Uma coalizão de governo formada ao redor da agenda, tipicamente incluindo membros governamentais e não-governamentais. Recursos para o andamento da agenda, trazidos pelos membros da coalizão governamental. Um plano de cooperação na qual os membros da coalizão governamental alinham suas contribuições com a tarefa de governar.

Fonte: Van Ostaaijen, 2010.

Todavia, como já dissemos acima, para Van Ostaaijen um regime urbano não seria composto por um corpo fixo de atores. Nessa conformidade, o que deveria ser objeto de investigação seriam os atores, que precisariam ser mobilizados no intuito de resolver determinado problema. A análise do regime urbano sustentaria que a questão abordada determina qual a participação necessária. Nem empresários, como qualquer outro grupo seria necessariamente um membro previamente

requerido para coalizão de governo. Para ela, a participação do empresariado deveria ser descartada como requisito essencial para o regime urbano.

Com esses dois pontos em mente, as linhas de pensamento estrita e leniente, acerca das questões da participação do empresariado podem ser apresentadas como se segue (Van Ostaaijen, 2010).

Quadro 2 - Que atores são fundamentais?

A linha de pensamento estrito	A linha de pensamento leniente
O setor privado é um ator necessário entre um regime urbano. O setor privado, na prática, é sempre o empresariado. Sem ele, o conceito perde sua exclusividade.	O importante aspecto é a cooperação entre os necessários atores para implementar a agenda. Na prática, a coalizão pode incluir o empresariado, mas esse não é um requisito obrigatório.

Fonte: Van Ostaaijen, 2010.

Em muitos países europeus, municípios experimentam forte controle do Estado, mas, também, recebem mais recursos financeiros dele, o que faria decrescer a dependência local em relação ao empresariado. Isto não significa que não haveria uma agenda de desenvolvimento econômico para os governos locais na Europa, mas que eles são muito dirigidos pelos políticos e burocratas, ou que elas sejam somente uma dentre muitas agendas apoiadas e não a única.

Em localidades que têm um setor empresarial orientado localmente e uma agenda baseada no desenvolvimento econômico, o setor empresarial provavelmente estará na coalizão como um dos atores (semi-)autônomos. Contudo, isto não significaria que o setor empresarial é, em todas as localidades ou para todas as agendas, o parceiro mais óbvio da coalizão. Em localidades onde há diferentes atores dominando a cena governamental - ou seja, diferentes "estruturas e instituições" - um regime iria provavelmente parecer diferente, da mesma forma que ele irá, quando há agendas que não precisam de recursos do empresariado. Uma faixa ampla de atores poderia constituir um regime urbano, enquanto este demonstrar cooperação entre atores que têm certo nível de autonomia e, portanto, nenhum controle hierárquico completo sobre os outros. E baseado no critério de dependência mútua, uma ampla gama de atores vem em mente. Sejam atores

(semi-)governamentais, tais como as escolas, organizações de saúde pública, corporações de habitação, ou a política tem alguma forma de autonomia - por exemplo, no sentido em que alocam recursos ou na forma em que a liderança é apontada - assim o mesmo mecanismo do empresariado é aplicado: eles teriam que ser barganhados para tornar-se parte de um regime (Van Ostaaijen, 2010).

Ainda, de acordo com Van Ostaaijen (2010), o conceito de regime urbano teria sido criticado por não incorporar suficientemente o não-local, o que acabaria conferindo importância maior do que se deveria aos processos de tomada de decisão local. Para a autora, a análise sobre o regime urbano diria respeito à forma como uma agência local se encaixaria no jogo de forças maiores e translocais. Atores locais seriam moldados por e respondem a grandes estruturas, mas a lente apropriada para ver este amplo campo é a agência local - que motiva atores nesse nível, que afeta a habilidade deles de cooperarem ou põe elas em conflito, a influência que eles podem ter na resolução de problemas e em geral o que eles fazem da força estrutural na qual estão enredados. Essas forças manifestar-se-iam através de fenômenos como a construção e viabilidade de uma agenda, da formação de coalizões, mobilização de recursos e na elaboração de planos de cooperação, para atender os quatro princípios básicos de Stone. O que a autora está alertando aqui é para que se evite o que ela chama de “armadilha localista” dos estudos de regimes urbanos (Van Ostaaijen, 2010).

Essa reflexão sobre que atores devem compor um regime urbano, sem estabelecer parceiros que seriam imutáveis, ao mesmo tempo em que não se deve descartar nenhum, de acordo com a configuração a ser analisada, é importante para esta tese, tendo em vista a ênfase que buscaremos por no papel do Governo Federal e dos grupos econômicos na gestão urbana carioca nas últimas três décadas.

2.4.2.2 Necessidade de adaptação e precisão

Um dos pontos mais recorrentes nas análises pautadas pela noção de regime urbano são os seus limites e necessidades de adaptação, sobretudo, por terem sido realizadas, mormente em cidades de contexto anglo-saxão. Van Ostaaijen (2010) afirma que:

> [...] A pesquisa é também um experimento, no intuito de saber a aplicabilidade do conceito de regime urbano para se estudar as mudanças no governo local holandês, tendo em vista que o conceito tem sido aplicado basicamente no contexto anglo-saxão e, por isso, muitos autores questionam sua validade fora dessas fronteiras (VAN OSTAAIJEN, 2010, p. 54).

O trabalho de Almeida, Clementino e Silva (2017) explicitam esse limite:

> Um dos principais problemas da teoria dos regimes urbanos é sua transposição automática para outras realidades fora dos Estados Unidos. Este é um dos temas centrais de discussão de Gerry Stoker e Karen Mossberger (2001) que afirmam que ao modificar as condições do governo – com maior controle sobre o uso da terra urbana e o padrão de investimentos – modificam-se os pressupostos dos regimes, conforme definidos por Clarence Stone. Nos países europeus, a maior participação do Estado nos assuntos urbanos reduz o ímpeto dos regimes pró-crescimento; por outro lado, a reestruturação econômica global, com impacto nas cidades, a partir dos anos de 1980, aproximou os analistas da tarefa de compreender (também na Europa) a maior participação do capital privado nas políticas urbanas. Esse fato não fez desaparecer as diferenças, pelo contrário, mas aproximou os problemas comuns e as soluções tornaram-se mais semelhantes (ALMEIDA, CLEMENTINO E SILVA, 2017, p. 09).

Este trabalho trata justamente de analisar as possibilidades de aplicação da noção de regimes urbanos à realidade urbana brasileira. Para tanto, a proposta apresentada seria a articulação dessa noção à de governança colaborativa, de modo a cunhar uma perspectiva que dê conta de pensar as cidades brasileiras sob a leitura dos regimes urbanos. Esse texto traz uma aproximação possível entre as duas noções, com a apresentação de quadros que apontam as diferenças entre essas duas perspectivas e uma tentativa de conciliação entre elas.

O trabalho de Savitch e Kantor (2002) avança neste ponto ao realizar uma pesquisa de ordem transnacional, englobando cidades da Europa e dos Estados Unidos. Por outro lado, Hamel e Jouve (2008) põem ênfase na sua limitação em relação à questão metropolitana e destacam que, olhando-se exclusivamente para a cidade de Montreal, teriam dúvidas a respeito da possibilidade de transpor as análises do regime urbano que considerassem fatores estruturais e culturais, específicos das forças organizadas localmente. Observam os autores, que apesar de serem reveladoras essas análises possuem certas limitações, notadamente a subestimação do peso e a importância crescente dos atores e das forças que ocorrem em uma escala metropolitana (Jamel e Houve, 2008).

Esses estudos, no entanto, tenderiam a ignorar as dimensões metropolitanas que, como parece, desempenhariam um papel cada vez mais importante na viabilidade dos regimes urbanos atuais, como demonstrados pelo seu estudo sobre Montreal, a partir desta perspectiva. Nesta visão, o futuro de Montreal dependeria

principalmente do sucesso da governança metropolitana. Até que ponto o atual regime urbano pode contribuir para esse sucesso, permanece, no momento, uma questão aberta.

2.4.2.3 Uma escala analítica intermediária

Uma das vantagens analíticas mais destacadas pelas referências consultadas do conceito de regime urbano é o fato dele oferecer uma escala intermediária entre as decisões das lideranças políticas locais e as forças gerais do movimento do desenvolvimento capitalista, ou, em outras palavras, entre a conjuntura e a estrutura.

Observam Mossberger e Stoker (2001), que Stone descreve o conceito de regime como sendo originário de uma perspectiva de economia política, que rejeita ambos os pressupostos “pluralistas”, nos quais, a análise da autoridade governamental seria suficiente para elaborar e implantar políticas, bem como pressupostos estruturalistas, de que as forças econômicas determinam as políticas. Desta forma, a análise do regime, observada por Stone, exploraria o meio termo, definindo o regime como um "organismo" que faria a mediação entre as variáveis causais no ambiente e os resultados das políticas. Embora os regimes pudessem representar o meio através do qual os atores locais intermedeiam as pressões externas, como mudanças econômicas mais gerais, o foco na análise do regime deveria recair sobre a dinâmica interna da construção da coalizão, sobre a "cooperação cívica" ou modos de coordenação informais entre fronteiras institucionais (Mossberger e Stoker, 2011).

Segundo os autores, essas dinâmicas internas poderiam ser entendidas através do modelo de produção social do poder. E para essa concepção, resgatam, mais uma vez Stone, que teria descrito o poder político buscado pelos regimes como “o poder” ou a capacidade de agir, em vez de "superar" os outros ou o controle social. De maneira que, alcançar a capacidade de agir não seria de modo algum certo; uma cooperação precisaria ser criada e mantida. Assim, os regimes superariam os problemas de ação coletiva e iriam assegurar a participação na coalizão governante através da distribuição de incentivos seletivos, tais como contratos, empregos, instalações para um determinado bairro e assim por diante.

Hamel e Jouve (2010) partem da perspectiva de Savitch e Kantor e destacam isso em seus trabalhos:

> Parece, no entanto, que as explicações podem ser encontradas na interação entre, por um lado, fatores estruturais, como condições de mercado específicas e, por outro lado, fatores subjetivos gerados tanto pela cultura local quanto pela dinâmica predominante entre as principais comunidades e atores econômicos ativos na área das políticas urbanas, incluindo a influência da sociedade civil na formulação dessas políticas. (Savitch e Kantor, 2002 apud HAMEL E JOUVE, 2010).

Já para Almeida; Clementino e Silva (2017), os regimes urbanos seriam uma escala de análise que emerge para dar conta das possibilidades binárias de análise entre conjuntura e estrutura. Para dar conta de uma análise que não seja apenas conjuntural (isto é, explicativa apenas do momento estudado, de modo isolado) ou excessivamente estrutural (vendo o contexto estudado como mero epifenômeno de uma estrutura maior, mais rígida e perene). Essa dicotomia analítica perpassa o pensamento social como um todo. Deste modo, um regime urbano seria um meio termo, o qual poderia fazer uma mediação satisfatória entre a articulação conjuntura/estrutura, isto é, entre o que é passageiro no fenômeno estudado e o que é fruto de um movimento maior, estrutural, de modo equilibrado e sem pesar mais para um lado ou para outro. No mesmo sentido em que Stone teria proposto o regime como uma escala de intermediação entre as decisões localizadas e as forças econômicas mais gerais.

Embora tal pressuposto – a existência de regimes na cidade com durabilidade – não exclua análises conjunturais ou estruturais em sentido estrito, permitiria abrir um campo de reflexão sobre as dinâmicas diversas que produzem o urbano, definindo limites não tão precisos entre a política e a economia, ou melhor, uma economia política de cidade. Desse modo acabaria por se afastar de leituras calcadas em uma espécie de estruturalismo, ao mesmo tempo em que escaparia daquelas marcadas por um pluralismo exacerbado. A análise da gestão urbana através da ideia de que existiriam regimes seria uma possibilidade de discutir as diversas formas de manifestação do Poder na Cidade, considerando as relações capitalistas (produção, consumo, poupança, investimento etc.), mas sem subordiná-las de modo automático (ALMEIDA; CLEMENTINO E SILVA, 2017).

Essas definições apontam para uma escala que não analisa só o grupo político no poder nem reduz as tomadas de decisões ao capitalismo, mas destaca uma escala intermediária em que, mesmo em um contexto povoado por atores dados pelo capitalismo, possibilita arranjos e configurações que permitem tomadas

de decisões que vão além dos limites colocados pela estrutura econômica. Mas, também, não dizem respeito apenas às vontades do líder político. Quer dizer, em outras palavras, os regimes políticos são definidos pelas coalizões formadas para as vitórias políticas e gestão urbana. Que veremos na próxima seção.

2.4.2.4 A formação das coalizões

A noção de coalizões é construída em torno de agendas políticas, de acordo com a convergência de atores políticos que se reúnem por compartilharem perspectivas e expectativas econômicas e políticas. Já tratamos delas na seção passada, pois a noção de coalizão é imprescindível para a definição de um regime urbano, ela é o meio termo encontrado para análise que se propõe em não se reduzir a um estruturalismo e nem se perder na difusão de perspectivas localizadas.

A ideia de agenda é muito clara para Van Ostaaijen (2010), ela define essa noção, novamente, evocando Stone, para quem uma agenda seria um conjunto de desafios no qual os formuladores de políticas dão prioridade. Ela não emergiria ou tornar-se-ia prioridade espontaneamente. Supondo que todos os possíveis atores do regime, em uma determinada localidade, tenham sua própria agenda, então as agendas precisariam ser apoiadas por outros atores para ganharem prioridade. Isto engendraria um processo pelos quais diferentes agendas lutam pelo domínio e uma agenda abrangente nem sempre emerge. Às vezes, de alguma forma, certa agenda se torna dominante e ganha o status de prioritária quando alcança apoio suficiente. Isto é um processo dinâmico. Para realizar isto, a agenda e a coalizão que se forma em volta da agenda estão em constante interação.

As agendas nunca são estáticas, e elas vão se ajustando com as mudanças das condições. Mas, a direção do ajuste seria influenciada por particularidades do sistema que o compõe e os interesses que eles incorporariam. A agenda seria uma espécie de magneto ou o cimento que sustenta a coalizão de governo, a despeito das diferenças internas, especialmente no começo, quando a confiança entre os atores da coalizão ainda está sendo construída. A coalizão (de governo), por sua vez, implementaria a agenda. Como os vários atores trabalham juntos e aprendem mais sobre cada um deles, a confiança se desenvolveria para reforçar a coalizão. A coalizão de governo seria definida como o grupo de atores que se reúne, em muitas circunstâncias informalmente e tacitamente, com o objetivo de estabelecer uma

agenda local ampla e dando a ela prioridade (que é prover "orientação e direção") (Van Ostaaijen, 2010).

A coalizão traria recursos para implementar a agenda. Estes recursos podem ser tangíveis como o dinheiro, ou intangível, como o conhecimento ou status. O plano de cooperação seria o caminho no qual a coalizão de atores iria interagir entre eles. Mas, antes disso, nesse processo de construção da coalizão, haveria um forte processo de barganha.

2.4.2.5 As barganhas

A noção de barganha, utilizada daqui por diante no sentido de negociação é crucial para a análise de Almeida; Clementino e Silva (2017), para quem é preciso considerar que os governos têm de lidar com os limites legais, o controle popular (a participação da comunidade na tomada de decisões), os níveis de participação oferecidos e a influência dos agentes de mercado.

> Entretanto, esse modelo também deve incluir as práticas de pressão, barganha e negociação entre os grupos com interesses no desenvolvimento urbano, ou melhor, na produção, consumo e investimentos na cidade. É nesse sentido que a teoria dos regimes urbanos insurge como um campo de coalizões estratégicas onde tais grupos podem influenciar a agenda - quais planos, programa e projetos serão prioritários, por exemplo. (Almeida, Clementino e Silva, 2017, p. 14).

Hamel e Jouve (2008) também lançam mão da noção de barganha ao analisarem os regimes urbanos implantados em Montreal, afirmam os autores que os líderes de Montreal “tiveram que negociar compromissos simultaneamente em vários níveis e em consideração de uma multiplicidade de questões” (Hamel e Jouve, 2008, p. 29) e citam seus mentores: “Além disso, embora a fragmentação na gestão urbana tenha favorecido a posição de negociação das empresas”. Savitch e Kantor (2002 apud HAMEL E JOUVE, 2008, p. 30). Esse aspecto do Regime urbano, de fato, é mais bem sintetizado por Savitch e Kantor:

> [...] Cidades específicas devem variar em suas habilidades para influenciar o processo de investimento de capital, recorrendo a diferentes tipos de vantagens de barganha. Algumas cidades claramente conseguem atrair empregos e receitas fiscais muito mais fáceis do que outras. Da mesma forma, estudos de casos mostraram que algumas cidades podem obter apoio político, incluindo subsídios fiscais de governos de nível superior, para aumentar suas economias (SAVITCH E KANTOR, 2002).

De acordo com Kantor e Savitch (2005) um olhar para trás poderia ser útil para ver a relevância comparativa do estudo sobre a teoria da barganha. Observam os autores que estudiosos das políticas urbanas americanas frequentemente

descreviam o desenvolvimento econômico local como liderado por particulares e caracterizado por ampla influência do empresariado. O que teria se convencionado chamar de "máquinas de crescimento" ou coligações “pró-crescimento”, que teriam dominado o desenvolvimento urbano americano. Apesar da descoberta de alguns estudiosos de que as cidades estariam inteiramente motivadas por uma busca pelo desenvolvimento, muitas dessas características pareciam ser substancialmente mais limitadas nas cidades europeias.

Seguindo o caminho da “teoria da escolha pública”, os autores citam o trabalho de Paul Peterson, que ensinara que as cidades não tinham a capacidade de controlar o movimento do capital e do trabalho em seus limites. Essa incapacidade teria as obrigado a tornarem-se "organizações de maximização da eficiência" que competiriam entre si em relação aos empregos e aos investimentos. Embora seus críticos tivessem apontado que Peterson teria exagerado essas limitações e ignorado outros fatores, permanecia a questão de como explicar as diferenças mais profundas entre as cidades americanas e europeias. A teoria da escolha pública e o próprio trabalho de Peterson sugeririam que existiria uma estrutura especificamente urbana, um processo de desenvolvimento baseado na economia política do investimento de capital. As cidades competiriam pela riqueza no mercado, mas também pelo apoio público para influenciar esse processo. A questão seria, então, por que as cidades respondem a essa luta de forma diferente? Por que muitos governos europeus muitas vezes parecem rejeitar o chamado 'modelo americano' de desenvolvimento?

O possível campo de explicações alternativas teria levado os autores a uma exploração conceitual e a se estabelecerem na negociação (barganha), como um aspecto central do desenvolvimento urbano. Assim, definiram a barganha como a capacidade de uma cidade em obter recursos, a fim de maximizar suas escolhas e realizar seus objetivos no processo de investimento de capital. Em um mundo dominado pelo capitalismo, argumentam que todas as cidades deveriam depender dos mercados de investimento e buscar apoio político para seus programas. Mas, cidades específicas deveriam variar em suas habilidades para influenciar o processo de investimento de capital, recorrendo a diferentes tipos de vantagens de barganha.

Algumas cidades claramente conseguem atrair empregos e receitas fiscais muito mais fáceis do que outras. Da mesma forma, estudos de caso mostraram que

algumas cidades podem obter apoio político, incluindo subsídios fiscais de governos de nível superior, para aumentar suas economias.

Os autores dão como hipótese que as cidades poderiam obter vantagens de barganha de várias fontes, como a atratividade de seus locais para o negócio, sua capacidade de obter ajuda de altos níveis e as qualidades de sua própria população ou base cultural. Além disso, entendem que para reter as vantagens de barganha de propriedade de cidades particulares, maior o alcance de escolha no jogo de desenvolvimento urbano.

Finalmente, a agência política seguramente entraria nesta equação - como as autoridades da cidade podem fazer uso de recursos de barganha particulares, também fariam uma diferença nos resultados. Muito como em um jogo de cartas, onde as habilidades dos participantes fazem uma grande diferença sobre quem ganha ou perde, assim também os jogadores no desenvolvimento urbano, dado os recursos limitados que devem administrar para maximizar suas vantagens. Tudo isso apontou para uma teoria a partir da qual proposições específicas poderiam ser derivadas para explicar as estratégias de desenvolvimento das cidades. (KANTOR e SAVITCH, 2005).

2.4.2.6 Perspectivas relacionais

Para além das questões internas à definição de um conceito, tal como as analisadas até agora nessa seção, quer dizer, o fato de ser uma escala de análise, mais os elementos de coalizão/agenda e de barganha, podemos pensar a otimização das vantagens analíticas do conceito de regime urbano através de seu potencial para estudos comparativos. Seja em termos históricos, seja em termos geográficos, uma comparação entre cidades ao longo do mundo em termos de sua cultura política.

Esse segundo ponto (uma comparação transnacional) é muito destacado por Savitch e Kantor (2002). Os autores observam que o foco na barganha possibilitaria deduzir e selecionar variáveis explicativas-chaves. Selecionar variáveis seria um trabalho sempre complicado e requereria muita paciência. Seria importante compreender os principais fatores que podem aumentar ou diminuir logicamente a influência da cidade sobre a concorrência pelo capital. Para fazer isso, se dirigiram para estudos de casos disponíveis, literaturas, visitas de campo e entrevistas

preliminares conduzidas de forma não estruturada. Um exame adequado exigiria um levantamento extensivo de mais de duas dúzias de cidades na América do Norte e Europa Ocidental. O objetivo imediato dos autores era restringir o campo de pesquisa às principais cidades em democracias liberais industriais avançadas, uma vez que essas cidades compartilham os ambientes políticos e econômicos comuns. A perspectiva de barganha os permitiu identificar variáveis específicas que pareciam aumentar ou diminuir a capacidade das cidades de influenciar o desenvolvimento, mesmo que os contextos urbanos variassem. Essas variáveis podem ser subsumidas sob as rubricas amplas das variáveis de condução em um quadro analítico para explicar a influência das ciências no processo de investimento de capital.

Segundo os autores, existiriam algumas lições específicas desta discussão que poderiam ser aplicadas de forma mais ampla. Uma lição seria a de que o estudo do desenvolvimento urbano comparativo não precisa esperar um único consenso e uma definição teórica convincente do campo, a fim de apoiar pesquisas sistemáticas em multicidades. A experiência que têm com a ideia de barganha mostraria como seria possível construir uma estrutura para investigar, pelo menos, uma importante área política, a política de desenvolvimento urbano. Embora o conceito de barganha não consiga dar conta de todas as questões importantes sobre o desenvolvimento urbano é capaz de gerar explorações relevantes para cidades da América do Norte e da Europa Ocidental.

A ideia de barganha, muita cara aos autores como vimos na subseção anterior, também permitiria abordar a realidade da competição econômica entre as cidades nas sociedades industriais ocidentais e forneceria um meio para explicar o alcance da escolha política local. Ao se concentrar na noção de vantagens e desvantagens de barganha, este conceito poderia ser aplicado em múltiplos locais políticos, para elucidar a dinâmica de um processo comum e explicar diferentes resultados.

No entanto, há oportunidades para que a pesquisa urbana seja reformulada de maneira que possibilite incluir uma grande variedade de cidades e que ela possa ser expandida para cidades não-ocidentais. Outro conjunto de lições pertence a experiência metodológica dos autores. Sugerem, eles, que, em princípio, o estudo das cidades não apresente problemas metodológicos diferentes de outras unidades

políticas, como as nações. Primeiro, a identificação cuidadosa de variáveis-chaves teria permitido a recuperação de dados comparáveis de várias cidades. Talvez o mais importante, o uso de dados agregados e de estudo de caso teria revelado que ambos podem ser usados em uma forma complementar para fornecer alcance e profundidade.

Em segundo lugar, as dificuldades contextuais de contabilizar diferenças institucionais e pesquisas para “equivalentes funcionais” em várias cidades americanas e europeias são gerenciáveis. A especificação de variáveis-chaves teria permitido que os autores se preocupassem menos com diferenças institucionais ou definições variáveis de uma cidade, mas sim com foco em fatores importantes (mercados, participação, governança, cultura) que são comuns a todas as cidades selecionadas (SAVITCH; KANTOR, 2002).

A questão é: quando uma coalizão específica de governo é durável o bastante para que nós possamos estar falando de um regime urbano? Von Ostaaijen (2010) se propõe a responder essa pergunta e para tanto, resgata sua distinção de correntes conceituais sobre o regime urbano entre restritos e lenientes.

Segundo a autora, na definição de Stone, os regimes parecem mais flexíveis no critério durabilidade, o qual não estaria baseado em um período de tempo específico, mas seria conectado às alternativas para uma agenda em particular. Um regime urbano poderia ser descrito como um conjunto de arranjos informais, mas relativamente estáveis com que uma localidade é governada; sem envolver uma completa visão geral de todas as decisões, mas dando prioridade para uma agenda mais diretamente orientada. Isto implicaria que para Stone, a perseguida durabilidade de um regime urbano residiria na sua competência para implementar a agenda, não em uma específica mensuração de tempo. Mossberger e Stoker, entre outros, seriam menos flexíveis, mas, não parecem deixar claro o quanto de tempo certa coalizão governamental deve durar para se chamar de regime urbano.

Quadro 3 - Quão durável deve ser um regime urbano?

A linha de pensamento restrita	A linha de pensamento leniente
Mesmo que nunca existam números concretos (por exemplo, em "anos"), a linha de pensamento restrita parece se referir ao estudo de Stone de décadas ou no mínimo para períodos que excedam um período legislativo específico de um ator.	A linha de pensamento leniente vê a durabilidade de um regime na sua habilidade de implementar a agenda. Isso remete automaticamente a algum tipo de durabilidade sem anexar prazos concretos.

Fonte: Van Ostaaijen, 2010.

Pelo ponto de vista da autora, nenhuma linha de pensamento seria satisfatória. Primeiramente, não seria aconselhável atribuir certo período em anos para o qual um regime urbano deve cumprir. Não só essa escolha seria arbitrária, mas, também, ignoraria diferentes contextos institucionais internacionais e, portanto, prejudicaria a comparação transnacional. Ela propõe um exemplo, se fosse atribuído um prazo de cinco anos para um regime, isto tornaria o regime, em teoria, independente de eleições locais na Bélgica (como lá há eleições locais a cada seis anos), enquanto na Holanda deveria manter-se por si mesmo por no mínimo uma eleição (de modo que as eleições locais holandesas são realizadas a cada quatro anos). Por outro lado, a linha de pensamento leniente faria da questão da durabilidade ser completamente dependente da agenda. Em vez disso, um regime urbano poderia mostrar alguma durabilidade em manter sua existência ao longo de pelo menos uma eleição local. Como muitas eleições locais norte-americanas e do leste europeu acontecem a cada quatro ou seis anos, e muitos estudos sobre regimes urbanos seriam focados na análise das sociedades democráticas, eleições locais parecem o melhor indicador de durabilidade. A durabilidade de um regime urbano seria, portanto, expressa através da sua resistência através de pelo menos uma eleição municipal. (VAN OSTAAIJEN, 2010).

2.5 O problema das escalas

Apresentamos, até agora, características mais gerais do conceito de regime urbano, algumas porque são já canônicas neste debate e devem ser reiteradas e outras, pois, dizem respeito diretamente aos objetivos desta tese. Neste segundo ponto está localizada, em particular, a possibilidade de entender a ação de atores

não-governamentais na gestão urbana e a produção de uma escala intermediária que permita uma compreensão dos fenômenos em tela, evitando localismos ou determinismos. Por outro lado, mapeamos, de modo não exaustivo, algumas divergências internas a este campo polêmico. E aqui, nos deteremos em particular, e de modo breve, em uma crítica que também influenciou e inspirou um pouco do trabalho desta tese.

Trata-se da crítica levantada por Eliot Tretter (2008) sobre a forma como as análises empreendidas a partir do escopo do regime urbano tratam das escalas geográficas. Estas seriam consideradas nos trabalhos quando são mapeadas as transformações no mercado global ou o papel desempenhado pelos governos e agências não locais, em níveis estadual ou federal, ou mesmo metropolitanos, como no trabalho de Hamel e Jouve (2008). Todavia, diz Tretter, a perspectiva continuaria localista, sobretudo ao analisar as coalizões construídas. Assim, as ações das instituições internacionais e nacionais ou combinariam perfeitamente com os interesses locais, ou estariam praticamente ausentes. O que comprometeria a compreensão das escalas geográficas, em particular, as relações intergovernamentais, com as quais a gestão urbana interage. Isto é, para além de simplesmente reconhecer a ação de atores não locais na gestão urbana, é preciso entender a relação da cidade com outros níveis de governo, desde a escala regional até a global (TRETTER, 2008).

Segundo Tretter, o governo formal teria, ainda assim, um papel importante na gestão urbana, ainda que os arranjos de coalizão também fossem compostos por elementos informais. Por outro lado, esse reconhecimento e os esforços de realização de uma crítica ao determinismo estruturalista de certas análises teriam gerado, em contrapartida, análises muito localistas. De modo que, mesmo que tenha havido muito interesse na relação entre o governo local e outras escalas geográficas de autoridade, como as do nível estadual, regional ou nacional, particularmente no que diz respeito a como essas relações afetam a governança urbana, estas seriam minimizadas (TRETTER, 2008).

As escalas de governança, tal como Tretter as chama, não seriam resolvidas com o simples delineamento formal dos níveis de governo de um Estado nacional como locais separados da administração. Por outro lado, por exemplo, na medida em que a governança de uma cidade fosse mantida como uma escala na qual os

atores podem organizar o poder social, depende da relação deles com outras escalas, e esta organização escalar é constantemente produzida e retrabalhada. Assim, de acordo com o autor, embora exista ainda um desacordo generalizado sobre a caracterização mais apropriada das escalas na própria geografia, seria importante considerá-las, nas pesquisas, não como algo estático e pré-estabelecido como construtos analíticos, como as escalas jurídicas e administrativas, a título de exemplo. (TRETTER, 2008).

Sem tentar resolver as críticas colocadas por Tretter, buscamos incorporá-la em nosso trabalho, o que vai tomar forma na organização dos capítulos mais empíricos desta tese, aqueles nos quais analisamos as administrações de Cesar Maia, Luiz Paulo Conde e Eduardo Paes.

2.6 Considerações finais

Como posto no início do capítulo, seu objetivo era fazer uma exposição do conceito de regime urbano, sem ter a intenção de empreender uma análise aprofundada e exaustiva, pois ele não é objeto desta tese. Todavia, é uma ferramenta analítica que permite que analisemos, nos capítulos seguintes o peso dos grupos econômicos na gestão da cidade. Se o aprofundamento teórico do conceito de regime urbano não é nosso objetivo, também não o é identificar os regimes urbanos que presidiram a cidade ou preside da década de 1990 para cá. Não vai ser este o tipo de contribuição que este arcabouço teórico irá nos dar, mas o fato de que, por se configurar como uma escala de análise nova nos permite realizar uma reflexão sobre a economia política da cidade na qual conseguimos posicionar de modo eficaz o peso dos grupos econômicos na cidade. No qual estes não são efetivamente os responsáveis pelos rumos da gestão urbana, meramente, por serem detentores de capital.

Ao propor uma escala de análise na qual são resguardadas análises muito centradas no governo local, tampouco perspectivas deterministas de processos sociais mais gerais, como as leis de acumulação de capital, por exemplo, ela permite pensar em um nível no qual um espaço de negociação e barganha se estabelece e é composto por diversos atores. A tomada de decisões da cidade deixa de ser apenas do governo local, tampouco este apenas reflete movimentos sociais e econômicos mais amplos. Consideraremos, então, os grupos econômicos como um desses

múltiplos atores que conformam coalizões que permitem os governos da cidade a partir de uma determinada agenda urbana. Podem ser hegemônicos num dado momento, mas isso não é uma condição apriorística de sua atuação na produção do espaço urbano.

Por outro lado, imaginamos que, ao aplicar este conceito na interpretação de uma realidade, dificilmente uma contribuição não possa surgir. Vimos que este conceito foi cunhado respondendo a uma realidade muito particular, os Estados Unidos, de modo que sua aplicação para além dele gera problemas práticos e teóricos. Para o caso do Rio de Janeiro, os esforços pioneiros desta adaptação estão sendo realizados pelo INCT Observatório das Metrópoles. E o trabalho de Almeida, Clementino e Silva (2017) é o registro deste importante esforço. Partiremos deste trabalho, ainda que seguindo um caminho diferente. Se os autores buscaram um refinamento teórico desta noção, apresentaremos nos próximos capítulos mais uma análise prototípica de uma realidade particular, tal como colocado por Mossberger e Stoker (2001).

Contudo, seguiremos a pista levantada por Almeida, Clementino e Silva, de que os regimes urbanos permitem entender a historicidade do poder na cidade. Assim, antes de analisar o recorte temporal selecionado por esta tese (1993-2016), realizaremos no capítulo 4 desta tese um resgate histórico da cidade do Rio de Janeiro ao longo de todo o século passado para entender esse intervalo de tempo. E proporemos um diagnóstico histórico do Rio de Janeiro orientado pelo mapeamento dos esforços dos grupos na conformação do espaço urbano carioca, marcado, em particular, pela forma como buscam construir uma agenda urbana que siga seus projetos de produção de centralidades que atendam aos seus interesses.

Não se quer aqui estabelecer marcos teóricos da relação entre os grupos econômicos e os regimes urbanos, tampouco estabelecê-los como atores imprescindíveis para caracterização de um regime urbano, para resgatar o debate reproduzido nas páginas anteriores. Mas reconhecer que a ausência de rigidez neste conceito, nos permite entender a atuação destes atores privados na gestão da cidade.

É aí que reside, para nosso trabalho, a utilidade do conceito de regime urbano, para retomar o questionamento trazido acima por Mossberger e Stoker. Não iremos lançar mão dele por ser um argumento de autoridade ou conveniência, mas

porque, pelos motivos apresentados acima, ele é realmente útil para a compreensão da realidade que se quer entender.

3 GRUPOS ECONÔMICOS: ASPECTOS CONCEITUAIS E SUA CONSOLIDAÇÃO NA REALIDADE BRASILEIRA

No capítulo anterior traçamos as linhas gerais que justificam porque o conceito de regime urbano nos permite entender a importância do papel dos atores econômicos em uma coalizão de poder no governo de uma cidade. Neste momento iremos centrar nossas atenções nesses atores. De forma que, nas próximas páginas, nosso objetivo é apresentar algumas construções conceituais, em um processo de identificação, classificação e descrição do que seja a categoria “grupo econômico”. Assim, o entendimento das ações e dos projetos do governo municipal do Rio de Janeiro nas últimas décadas pode ser potencializado através dessa noção, tendo em vista a influência dos grupos econômicos ligados à construção civil na gestão urbana carioca.

Constata-se que, tanto em sociedades capitalistas desenvolvidas, como em países em desenvolvimento com certo grau de maturidade industrial, os grupos econômicos detêm um poder político considerável, em virtude de sua participação na produção, nos investimentos, na arrecadação tributária, na geração de divisas e pela capacidade que têm em formar opinião e exercer influência sobre a sociedade e o Estado. Por isso destacamos a importância no exame desta categoria, pois permite observar formas mais complexas de organização empresarial e estruturação econômica, penetrando em outras esferas, inclusive da política e da regulação estatal. Por isso sugerimos que esse complexo de relações seja importante para entendermos o processo de conformação de um regime urbano.

Não estamos aqui querendo determinar que essa categoria seja fundamental para a formação de um regime urbano, mas considerando o alargamento do conceito apreciado no primeiro capítulo sugerimos que esses são atores que podem ser importantes em determinados contextos, como o do Rio de Janeiro. Assim, queremos dizer que esse segmento pode não estar intrinsecamente relacionado a formação de um regime urbano, mas pode estar presente e ser um ator importante nessa constituição, dependendo de como esse regime se forma, como se dão os arranjos para sua formação, entre outros aspectos.

Isto é, os grupos econômicos atuantes na construção civil podem ou mesmo devem ser um ator a ser considerado, o que não significa afirmar que eles estão sempre presentes ou são essenciais à uma coalizão. Essa discussão sobre a

essencialidade de um ou outro ator na configuração de coalizões foi feita no capítulo anterior. O que estamos sugerindo, neste momento, é que podemos articular a questão dos grupos econômicos nos espaços periféricos e apontar que nestes, o peso dos grupos pode ser maior que nos Países Centrais (notadamente nos EUA, Canadá e Europa). Por isso, nesse capítulo tratamos de apresentar como se formaram e se conformaram as grandes corporações que se transmutaram em grandes grupos econômicos, desde sua dimensão mais analítica e teórica até suas manifestações concretas na realidade brasileira.

Diante disso, neste capítulo realizaremos uma síntese e percorreremos alguns caminhos que trazem diferentes definições para esta categoria: grupo econômico. No Brasil, atualmente, por detrás desta nomenclatura, há um novo arranjo do capital e formas novas de organização do capitalismo que centralizam o capital conduzindo vários circuitos ao mesmo tempo, o que permite a orquestração da dinâmica urbana de forma inédita, posto que antes não possuíam esse papel e nem essa capacidade de condução.

Consideramos que esses grupos econômicos, quando chegam ao urbano, são “novos” porque inauguram alguns arranjos capitalistas de acumulação, os quais se multiplicam pelo mundo, porém, o interessante no caso do Rio de Janeiro é que eles já estavam lá. Não é, por exemplo, uma empresa do segmento financeiro que resolve fazer investimento na cidade, são empresas que vieram do setor da construção civil, que já têm toda uma história, toda uma trajetória neste setor. Por isso, a importância de se compreender quem é esta categoria e saber qual o lugar do urbano nas estratégias dessas empresas. Não só constatar que são grupos econômicos diversificados em suas atividades econômicas, mas, que nova forma de organização capitalista expressa e como se urbaniza.

É diferente pensar, por exemplo, em um grupo econômico, no que tange o protagonismo que ele terá na cidade, se é um grupo predominantemente financeirizado atuando em vários setores, várias órbitas ou se é um grupo que tem várias diversificações. E o urbano? Fazer obras públicas e atuar no setor imobiliário urbano é ainda o *core business* desta organização? Se o segundo caso prevalece, uma mudança na política econômica local tem importância, no sentido de mudar as condições de acumulação desse setor empresarial. Portanto, essa concatenação, grupo econômico – hegemonia – coalizão de poder, passa pela compreensão de

quem são esses grandes grupos. Por isso, precisamos saber desta nova forma de organização da acumulação capitalista, qual é o seu lugar no urbano.

Então, precisamos passar por este processo, para que possamos analisar os atores políticos e econômicos envolvidos na economia política da cidade. Em particular, o papel dos grupos econômicos ligados a este segmento econômico nas tomadas de decisões junto às políticas de intervenção na infraestrutura urbana e no setor imobiliário da cidade do Rio de Janeiro no período examinado: administrações municipais de Cesar Maia[7] (1993-2008) e Eduardo Paes (2009-2016).

Dessa forma, realizamos um esforço de atualização conceitual, para avançar na compreensão do que são, como se formaram e se conformaram os grupos econômicos. Exame, este, fundamental para quem precisa entender o papel e o protagonismo desta categoria na construção da hegemonia, coalizão de poder e no estabelecimento de um padrão de relação com o poder público.

Diante disso, com o objetivo de apresentarmos de forma sistemática a categoria dos grupos econômicos, achamos por bem começarmos essa empreitada utilizando como parâmetro o trabalho coordenado por José Geraldo Portugal Jr. (1994), para em seguida adicionarmos às análises as contribuições de Marco Antonio Martins da Rocha (2013), Eduardo Costa Pinto (2010), Pedro Henrique Campos (2013), Bruno Pinheiro (2007) , Eduardo Marques (1998) e Reinaldo Gonçalves (1991); bem como os recentes estudos de Thêmis Aragão (2017), que contribui com esse trabalho no que concerne o processo de financeirização do setor imobiliário, e de Carla Hirt (2016), relacionado com o BNDES, como um dos principais agentes de fomento brasileiro no período analisado.

Todos, autores brasileiros que se dedicaram, nos últimos anos, ao exame desta categoria e procuraram deslindar a relação cada vez mais íntima entre financeirização e grupos econômicos na periferia da economia mundial. Sublinhamos o surgimento de relevantes trabalhos que perpassam esta temática, porém, nossas avaliações consideram que as escolhas nos suprem de importantes e suficientes referências sobre o tema.

Um dos trabalhos mais consultados e referenciados sobre o tema para esse primeiro momento de análise é de Portugal Jr. et al., (1994), cuja obra faz um

[7] Considerando que o governo de seu preposto, Luiz Paulo Conde (1997-2001), faz parte da Era Maia.

conciso, porém apurado diagnóstico dos grupos econômicos no âmbito do modo de produção capitalista contemporâneo. Relevante para nossos fins é que os autores constroem seus argumentos tomando como pano de fundo para a categoria dos grupos econômicos o *locus* de Poder, em cujo seio repousa não só seu poder interno, mas o poder na sociedade e a relação com o Estado. Este trabalho desenvolve ainda uma análise sobre a relação dos grupos econômicos e o controle de massas de capital, cujo tema se estende pelos meandros da concentração de capital e centralização financeira. Desembocando na relação entre os grupos econômicos e a acumulação de capital, e seus desdobramentos: mobilização de capitais e estratégia financeira. Enfim, consideramos que este trabalho faz uma conveniente conexão com os trabalhos dos demais autores acima citados, atualizando o debate sobre o tema, em especial com o trabalho desenvolvido por Marco Martins da Rocha (2013), cuja tese de doutorado examina de forma persuasiva e esclarecedora o teor da financeirização dos grupos econômicos na economia política brasileira.

Antes, na seção que se segue, de maneira breve, consideramos conveniente observarmos que o caminho que percorreremos não é um caminho óbvio, onde existe um consenso sobre o desenvolvimento do tema. Alguns autores têm pensamentos divergentes, por isso gostaríamos de deixar registrado que esta é apenas uma das possibilidades a ser seguida.

3.1 Desafios à construção de um conceito de grupo econômico

Em consideração às dificuldades para se construir um arcabouço teórico em torno do conceito de grupos econômicos, alguns pesquisadores interessados em se aprofundar no tema observam que as questões envolvendo as mudanças e adaptações das estruturas produtivas dentro do modo de produção capitalista são um tanto controversas do ponto de vista teórico, sobretudo, em relação à construção de periodizações relativas a estas mudanças.

Por exemplo, de acordo com Rocha (2013), se for possível separar uma questão central em relação à forma usual de conduzir o problema, notadamente, em relação à escolha de um princípio organizador do debate, ela giraria em torno da estrutura das firmas ou da concorrência capitalista. Em ambos os casos, estes seriam aspectos mais formais, que conduziriam a análise.

Isto posto, este autor propõe uma periodização que superaria essas duas possibilidades e seria mais histórica do que formal. Deste modo, ele sugere uma temporalidade construída em cima da apropriação do excedente (e não da estrutura das firmas ou da concorrência capitalista) e que expressasse a sua evolução até as configurações mais contemporâneas, quer dizer, financeirizadas. Esse desenvolvimento atrelaria as manifestações concretas das contradições do capitalismo (em termos institucionais, políticos etc.) à evolução mais geral do modo de produção capitalista. Isso permitiria evitar o principal problema de outras abordagens, qual seja, o determinismo na análise e sua aplicação, sobretudo, ao que chama de estruturas atrasadas.

O autor adverte que a modernização dessas

> [...] estruturas atrasadas implicariam na reprodução de estruturas que tiveram origem nos países mais desenvolvidos. De modo que, as transformações desempenhadas pelo capital na periferia poderiam ser identificadas como parte da assimilação de formas próprias do desenvolvimento capitalista, já concretizadas nas economias desenvolvidas. O que segundo o autor, remete diretamente a afirmação de Marx de que "os países mais desenvolvidos não fazem mais do que pôr diante dos países menos desenvolvidos o espelho do seu próprio devir (tradução nossa). (ROCHA, 2013, p.10)[8].

Em termos específicos, para o autor, compreender esta afirmação seria separar o que é definido como "necessário", relacionado à lógica da lei geral de acumulação capitalista e, logo, imanente ao sistema; daquilo que é contingente, mediado pelas estruturas da concorrência intercapitalista e, portanto, a manifestação histórico-institucional do desenvolvimento do processo de acumulação capitalista. Neste sentido, o estudo das grandes empresas poderia se colocar como uma possibilidade bastante fecunda como chave de interpretação para determinados momentos históricos e das relações sociais de produção (ROCHA, 2013).

Diante dos esclarecimentos e da caracterização da importância de se estudar as grandes empresas (no nosso caso, os grupos econômicos empreiteiros), neste breve preâmbulo, apresentamos na seção que se segue algumas construções conceituais relativas à categoria grupos econômicos, as quais diante de nossas avaliações compõem convenientemente um arcabouço teórico com o qual pretendemos operar.

---

[8] Essa afirmação de Marco Rocha reproduz uma leitura estrutural do desenvolvimento de países periféricos, quer dizer, que eles refletem os movimentos capitalistas mais gerais; é justamente isso, que a noção de regime urbano quer superar, pois faz parecer que o que acontece nas cidades é mero reflexo do que acontece no mundo capitalista.

3.2 Sobre os grandes grupos econômicos

De acordo com Portugal Jr. et al. (1994), existiria, na história, o relato de que a grande corporação reunida em uma estrutura de capital centralizado tem sua gênese nas mudanças ocorridas na economia capitalista que acabou por criar essa forma de estruturação econômica complexa e desenvolvida denominada grupo econômico.

Um pequeno conjunto de empresas, famílias e indivíduos que controlariam parcelas consideráveis de ativos e fluxos econômicos em geral; em uma configuração marcada pela concentração da propriedade, do controle sobre a estrutura de produção e trocas, distribuição e do financiamento da riqueza e que seria um dos fenômenos da vida econômica capitalista já a partir do início do Século XX. No entanto, apontam os autores, que não poderíamos nos furtar de assinalar que um conceito para esta categoria de análise exporia as dificuldades “em combinar preocupações e dimensões quantitativas indispensáveis ao estudo” e que o “esforço de reunir contribuições acarreta em construções teóricas inconsistentes, justamente por aglutinar hipóteses e conclusões teóricas irreconciliáveis”. (PORTUGAL Jr. et. al., 1994, p. 5). São esses elementos que nos propomos a enfrentar nas próximas páginas.

Desta forma os autores propõem-se a fazer uma conceituação para os grupos econômicos a partir do resgate de uma literatura sobre a qual se debruçaram e dividem em três correntes ou óticas: a *ótica ortodoxa* (de enfoque tradicional), montada na perspectiva dos “custos de transações”, formada por autores filiados à tradição neoclássica e que tem na eficiência das estruturas empresariais o motor explicativo da evolução das formas organizacionais; e a *ótica heterodoxa* (marxista), que traz a discussão sobre a dinâmica e acumulação de capital, cujo enfoque busca no seio do capitalismo a tendência à centralização e concentração das massas de capital; existiriam ainda, autores franceses que, influenciados pelos dois enfoques procurariam uma compreensão mais sofisticada da natureza e dinâmica dos grupos econômicos, no contexto mais recente da globalização econômica e financeira, esta seria conhecida como a *ótica alternativa*.

Conforme observam os autores, nenhuma das preocupações expressas pelos diferentes enfoques, para o entendimento da estruturação empresarial baseada nos grupos econômicos, deveria ser desconsiderada. Contudo, fazem a ressalva de que

devemos estar atentos a disparidade de perspectivas teóricas entre os diversos estudiosos do tema em tela, exigindo que se faça uma apreciação crítica, com o propósito de se localizar os aspectos potencialmente úteis para o exame da realidade empresarial moderna. Por isso, alertam que é necessário "evitar aproximar conceitos e hipóteses que partindo de diferentes visões de mundo se mostrariam incompatíveis entre si". (PORTUGAL Jr. et. al., 1994, p. 5).

3.2.1 Três óticas possíveis

Os autores destacam a base teórica neoclássica da ótica ortodoxa, em que pese a heterogeneidade que permeia as diversas análises consideradas sob esta perspectiva. Isso explicaria a escolha da eficiência econômica como elemento mais importante para a compreensão do funcionamento das empresas capitalistas, isto é, as estratégias de diversificação, verticalização, redução de custos, ganhos de escala, aumento na produtividade e qualidade dos produtos.[9] Nesta concepção, a firma é a referência basilar da organização empresarial. Seu pilar seria a Teoria dos Custos de Transação (TCT) (PORTUGAL Jr et al., 1994).

A TCT considera a eficiência econômica como determinante do comportamento organizacional, partindo de dois princípios: as transações, como unidade básica de análise de trocas geram custos administrativos; e que, as mudanças na estrutura das empresas seriam fruto de tentativas de reduzir tais custos. Isso levaria a internalização das transações. E essa decisão seguiria o princípio marginalista básico, ou seja, se daria em razão da avaliação dos crescentes custos de administrar novas unidades de produção ou comercialização e, de outro, pelo benefício de se reduzir os custos, dada a consolidação das inter-relações de mercado e o aprendizado dos agentes. Com isso, a TCT permitiria explicar, nos parâmetros convencionais, os movimentos de integração de unidades econômicas que fazem com que as decisões convirjam para um melhor resultado global, seja através de uma única empresa de forma multidivisional, seja mediante o controle centralizado de empresas juridicamente autônomas. Da mesma forma, poderíamos entender que pela ótica da TCT, a internalização pode tornar-se

[9] Porém, os autores chamam a atenção para o fato de que pouca atenção é dada aos assuntos que compreendem o poder político e de mercado, da mesma forma que os assuntos relacionados com a organização institucional mais ampla da sociedade que abrangem a relação do Estado com os trabalhadores e outros segmentos da sociedade civil. (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

inexplicável se a causa originária da operação for a conquista de poder de mercado. O que pode até vir a aumentar os custos de transação, se neles estiverem inclusos os custos de integração (uma vez que o acréscimo ao fluxo de lucros da empresa seja expandido pelo poder gerado pelo poder oligopolista).

Contudo, os autores deixam claro, que não negam o valor do empenho na reorganização empresarial, inclusive as inovações implementadas, com o objetivo principal de reduzir os custos. O que eles pretendem evidenciar é que tais movimentos são entendidos, dentro de um contexto de concorrência oligopólica, quando subordinados a distintos elementos de análise, conforme os esforços de dominação oligopólica (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

Já a ótica heterodoxa, filiada à tradição marxista, definiria o grande grupo como forma dominante no cenário econômico sendo produto específico do desenvolvimento capitalista ao final do Século XIX, a partir da passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. A partir de então, os grupos econômicos conformariam uma nova categoria econômica, cuja finalidade estaria em deslindar a estruturação de massas concentradas de capital (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

Neste âmbito, o grupo econômico é uma categoria que exprimiria vínculos sociais específicos, segundo os quais, cada agente estabelece seu comportamento tendo como contraparte o de outros agentes, as relações que são mantidas com estes e seu lugar na hierarquia social. Neste sentido os autores sugerem que esta categoria econômica revela elos de força e de poder, nos quais se movimentam indivíduos, classes e os grupos sociais em geral, estabelecendo laços de solidariedade e campos de conflito. No qual, uma multiplicidade de preferências demandadas pelos acionistas, gerentes e trabalhadores está expressa em seu interior, conforme os recursos que precisam ser organizados e hierarquizados. Os grupos econômicos surgiriam, assim, conformados em uma hierarquia específica entre os capitais. Devido à reduzida classe de proprietários que controla as massas concentradas de capital-dinheiro, encontram-se no topo de uma estrutura extremamente concentrada, que os habilitam a terem relações privilegiadas com o Estado, com os trabalhadores, com a sociedade em geral e com os demais capitais.

Neste momento, segundo os autores poderíamos conferir aos grupos econômicos uma análise em dois sentidos, um que se faz para fora e outro para

dentro do grupo. O primeiro persegue sua relação com o Estado e com a sociedade e o segundo vai em busca de princípios que explicam sua coesão interna e sua reprodução. Que em especial fornecem, para o estudo dos processos sociais e econômicos, uma perspectiva analítica nova e essencial, que não se apresenta incorporada na teoria convencional (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

Das distintas teorias que se utilizam dos grupos econômicos como instrumentos analíticos para se examinar a economia capitalista há autores em que o peso do poder financeiro é preponderante à análise, e há autores que sem desprezar tal fato crêem ser importante, ainda, adicionar elementos de natureza tecnológica e comercial à análise. Essa é a ótica alternativa.

A partir da década de 1980 cresce a preocupação de estudiosos do tema em examinar as relações entre hierarquias ou suas subordinadas, sem se dirimir da disjuntiva hierarquia-mercado e do princípio da internalização. Neste caso a propriedade deixa de ser a única condição para que haja coesão dentro do grupo, que combina integralmente a racionalidade nos processos e comportamentos, voltados de acordo com um projeto definido. Mas não deixa de ser uma forma concebível, porém se somam a ela algumas outras relações entre as empresas – provenientes de vínculos comerciais, tecnológicos ou pessoais.

Desta forma, o grupo é o ambiente onde se situariam o valor dos capitais autônomos. Os quais podem estar unidos em consonância com as leis que regem as relações empresariais. Isto é, não seria mais o caso de mero pertencimento financeiro, tendo em vista que encontraram acordos que não implicavam em participação cruzada e em criação de filiais comuns. O crescimento contratual teria evoluído para uma diferente e nova forma de pertencimento, que não se restringe somente a instituição, mas a um projeto. De forma que o consenso possibilita que dois elementos distintos colaborem, seja qual for o arranjo empregado, para essa cooperação, para a efetivação de um objetivo produtivo. A avaliação dos distintos nexos que podem constituir o grupo revela notoriamente que há o poder do grupo, porque existe a finalidade do grupo. No entanto, como advertem os autores, essa perspectiva apresentaria limitações por dispensar a propriedade como pilar da coesão do grupo econômico.

E concluem, em relação a apresentação desta ótica, que coesão não deve se confundir com adesão, pois um conjunto articulado de contratos manifesta

reciprocidade a um projeto produtivo e otimiza o crescimento de seus elementos, mas não concede poder de coerção para sistematizar o emprego dos recursos de empresas independentes (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

3.2.2 Concentração de capital e centralização financeira

Tendo apresentado, bem resumidamente, as correntes teóricas identificadas por Portugal Jr. et al. (1994), entraremos na caracterização dos grupos econômicos em si. Dando ênfase a duas características, que serão essenciais aos autores: 1) a centralização da tomada de decisões e, 2) a concentração de capital e atividades. Esses dois aspectos se manifestam em um elemento importante que vai caracterizar os grupos econômicos: a preponderância do capital financeiro que tem sua reprodutibilidade desassociada da atividade produtiva e atrelada ao uso de recursos provenientes de seu próprio movimento de acumulação, que é característico de outras frações de capital.

Neste ponto, os autores ponderam que “a centralização *ex-ante* do capital opõe-se à centralização *ex-post*, isto é, àquela que resulta estritamente da acumulação e no âmbito da concorrência”. (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 26). Posto dessa forma, haveria pelo menos duas maneiras desta centralização se reproduzir no capitalismo moderno, uma seria através da sociedade anônima e a outra pela expansão do crédito. Isto implica que tais meios permitiriam ao grupo uma ampla capacidade em monopolizar o capital alheio e isso o distingue da empresa individual. Importante sublinhar que a centralização conduzida pela sociedade anônima e pelo crédito acarreta o controle concentrado do capital.

Conforme apontam os autores, as sociedades anônimas são o instrumento por excelência da aglutinação do capital monetário disperso por toda a economia. Essa configuração passou a exercer novas funções no processo de circulação do capital e a estabelecer relações mais intensas e estáveis com o capital produtivo, sobretudo, o industrial, conformando o capital financeiro. Por isso é importante registrar que a centralização *ex-ante* do capital e o capital financeiro assinalam a relevante diferenciação que se faz entre o capital próprio e o capital alheio nos grandes blocos de capital. Lembram os autores que o poder financeiro, nessa perspectiva, não se restringe apenas a propriedade, por isso, não deve ser medido

apenas por ela, mas pela magnitude da posse que exerce sobre um volume alheio e heterogêneo de capitais.

De acordo com os autores, para dar conta da ideia de que é preciso eleger um enfoque financeiro seria necessário apontar para duas observações relativas à natureza e dinâmica da concentração econômica. A primeira faz referência ao processo de uma compreensão histórica de longo prazo onde é capaz de se captar claramente a soberania da dimensão financeira ou da centralização do capital sobre os determinantes produtivos e setoriais. A segunda diz respeito ao "fenômeno amplo, inespecífico em relação ao grau de concentração neste ou naquele mercado" (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 29). Assim, a organização dos grupos econômicos – em *holdings*, por exemplo - uniria a lógica da centralização de capital em uma intensa movimentação entre setores econômicos espalhados pelo mercado. A organização desta categoria pode ser expressa pelo desejo que os acionistas majoritários têm em ampliar o controle acionário abarcando mais companhias por intermédio das fusões e aquisições.

Para, além disso, é preciso destacar o quão lucrativo pode ser essa centralização de capitais e de decisões na estrutura empresarial de um grupo econômico, pois ela pode gerar uma antecipação dos lucros advindos do novo empreendimento. O que só é possível aos grandes blocos de capital, pois eles seriam os únicos que se mostrariam capazes de operar esse volume de recursos. Uma fonte de lucro que só existe por conta da existência desse controle. Há de ressaltar que, aqui, controle não é sinônimo de propriedade. "A capacidade do grupo de controle, de valorizar os capitais que ele continuamente centraliza é o fator decisivo no embate contra outro centro de poder econômico" (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 37).

Ainda tratando da noção de controle, para os autores, ele não implicaria uma gestão unitária ou harmoniosa, no caso de muitas corporações, o poder é exercido através de alianças; de modo que as análises não deveriam focar só nas corporações, mas entender as posições dos vários agentes que poderiam ter interesse no grupo, levando em consideração a capacidade que teriam de influenciar ou controlar outras corporações, em particular, as financeiras.

Ainda sobre este tema, os autores afirmam:

> A dinâmica, que torna poder e acumulação mutuamente dependente, característica do capitalismo contemporâneo, obriga os grupos de controle a

> se moverem em dois sentidos opostos. De um lado, o empenho em abarcar a maior quantidade possível de capital alheio para alavancar seu poder de acumulação implica a redução do peso do capital próprio, ameaçando o controle. De outro, o usufruto do capital dos demais acionistas é limitado pela necessidade de garantir sua coesão por meio de um nível mínimo de rentabilidade, sob risco permanente de causar sua deserção ou, ao contrário, sua transfiguração em um grupo de controle rival. Essa tensão entre poder e acumulação determina, em boa medida, a dinâmica do controle dos grupos econômicos. Seu resultado é a busca de uma participação acionária minimamente capaz de manter o comando com o menor investimento de capital próprio possível (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 40).

Os autores observam, contudo, que o interesse teórico deveria residir em como a "pulverização da propriedade acionária e concentração do controle empresarial" são duas faces de um mesmo fenômeno. E por trás dessa pulverização, estaria a diversificação das carteiras dos acionistas, quaisquer que sejam; o que não entra em contradição com a ampliação da concentração do controle. Quer dizer, reconhecer as estratégias individuais dos atores, não implica em desconstruir o poder concentrado de uma corporação. Por exemplo, ainda que se saiba que o capital financeiro não se limita às instituições financeiras, é preciso reconhecer que estas apresentam peculiaridades ante aos demais grupos de acionistas; sua importância e poder viriam de sua capacidade de obter um grande volume das ações, mas, também, de dispor de ações de terceiros, e pelo controle do crédito (PORTUGAL Jr. et al., 1994).

Por fim, mas não menos importante, por mais que seja necessário distinguir a propriedade do controle, não se pode deixar de lado a importância da propriedade na estruturação da corporação. Assim, os autores advertem que,

> A disposição concentrada e hierarquizada de recursos financeiros permanece sendo o fulcro do controle, da coesão e da estruturação dos grupos econômicos. É esse o sentido moderno, complexo, multifacetado e eminentemente financeiro da propriedade capitalista e de sua instrumentalização pelos estratos superiores da hierarquia empresarial. O fenômeno aqui tratado é o da formação de uma pequena elite de dirigentes empresariais que, lastreada no poder acionário ou de crédito (próprio, familiar e/ou de terceiros), comanda boa parte das economias contemporâneas e, inclusive, delimita o formato específico dos grupos econômicos (PORTUGAL Jr et al., 1994, p. 43).

Essa centralização e concentração do controle de capitais e setores econômicos vai alterar a própria forma da concorrência intercapitalista, pois os grupos econômicos apresentam força de suporte financeiro, de diversas formas, muito maiores que outras unidades empresariais, manifesto, sobretudo, na sua lógica financeira de acumulação. Este seria o seu objetivo mais estratégico. De acordo com os autores,

> O enfoque financeiro remete ao exame dos mecanismos de alavancagem de capital e aos contornos históricos da regulação estatal e das condições de funcionamento dos mercados financeiros e de capitais. No contexto da característica atual da estruturação empresarial, pode-se enxergar os grupos econômicos como expressão institucional e organizacional do capital financeiro. Esse enfoque permite oferecer um referencial teórico mais amplo para o estudo, mas de nenhum modo elimina a necessidade de se realizarem recortes analíticos que privilegiem quer as dimensões comerciais e produtivas que os envolvem, quer a atuação em cada um dos mercados dos quais participam em busca de vantagens concorrenciais no desenvolvimento de inovações, nos ganhos de economias de escala e no poder de mercado e de distribuição (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 43).

Assim, a financeirização predomina, mas não elimina as estratégias de valorização industrial e cambial dos grandes grupos econômicos; e manifesta-se através de diversas formas de definição, gestão e realização da riqueza, mas em um contexto internacionalizado ela reorienta a lógica de valorização do capital. Por exemplo, o desenvolvimento industrial terá também seu aspecto financeiro. “Esse entrelaçamento de atividades tende a fortalecer a diferenciação clássica entre grupo industrial e grupo financeiro, dado o crescente entrelaçamento das lógicas produtivas e financeira num mesmo escopo de decisão e de valorização do capital” (PORTUGAL Jr. et al., 1994, pg. 45).

Isso gera uma tensão entre a dimensão produtiva e a financeira, com o descolamento dos fluxos financeiros do fluxo das mercadorias, ainda que o potencialize. Aqueles tenderiam a se tornar sistêmicos, conformando o que os autores chamam de “macroestrutura financeira” da qual fazer parte redefine uma série de oportunidades para o grupo econômico. Haveria uma hegemonia financeira nesse capitalismo contemporâneo, no qual essa fração do capital coordenaria a tomada de decisões “devido à importância do financiamento externo na sustentação da expansão econômica. Tal centralização da tomada de decisões confere à liderança financeira a capacidade intermitente de coordenar a atividade de um amplo segmento de atores econômicos” (MINTZ e SCHWARTZ, apud PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 46).É o que os autores chamam de função financeira:

> As decisões estratégicas envolvem o planejamento e a condução do crescimento, a definição de objetivos de longo-prazo, e a adoção de cursos de ação e alocação de recursos necessários à consecução destes objetivos. Tais decisões são tomadas centralizadamente no âmbito de cada grupo econômico, pois somente dessa forma é possível aproveitar com sinergia sua potencialidade. A estratégia financeira, então, envolve a administração do conjunto dos fundos de que o grupo dispõe, ou pode captar, e esses fundos são alocados, de acordo com uma estratégia de acumulação centralizada e coordenada, em aplicações no mercado financeiro e para potencializar o ritmo de expansão de suas atividades produtivas através do crescimento interno (investimento em uma de suas empresas ou criação de

> uma nova empresa) ou externo (via aquisição de outras empresas pelo grupo) (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 46).

Essa estratégia financeira exige habilidade para coordenar atividades em diversas moedas nacionais. E mais, dependendo da escolha pela forma de valorização, devemos falar não no singular, mas no plural, em estratégias financeiras, de modo a se executar a mais compatível e que permitam maior diversificação e lucratividade.

Ademais, o poder financeiro dos grupos econômicos é fruto de poder econômico e político, que se manifesta seja diretamente, pela influência sobre atores políticos, seja indiretamente, através de seu peso econômico, o que torna mais fácil, ou não, o acesso a fundos públicos. Com relação a isso, a capacidade elevada de (auto)financiamento também destacaria os grupos econômicos. Conforme os autores assinalam nesta passagem,

> Diversas instituições financeiras controlam a maior parte dos fundos disponíveis e no seu conjunto exercem uma clara hegemonia financeira. É justamente a concentração que permite a atuação orquestrada dos grandes agentes financeiros, seja informalmente, seja através do recurso aos empréstimos consorciados (ou sindicalizados), que crescem bastante a partir da década dos 70. Para a grande corporação não-financeira, esse tipo de credito é o que potencialmente pode criar-lhe maior dependência, posto que, ao se envolver numa operação consorciada, está se comprometendo com a maior parte dos bancos que possuem o porte necessário para lhe fornecer fundos. Se precisar de dinheiro novo, provavelmente não terá a quem recorrer (PORGUAL Jr. et al., 1994, p. 51).

3.2.3 As relações com o Estado

Acima retomamos o argumento de Portugal Jr. et al. (1994), no qual os autores associam que o poder financeiro de um grupo econômico decorre de seu poder econômico e político. Agora, nos deteremos mais nesse segundo aspecto. Assim, faz-se necessário destacar sua influência sobre o conjunto da sociedade, sobretudo, através da pressão que podem exercer sobre as autoridades estabelecidas. Para os autores acima, esses atores econômicos teriam uma posição privilegiada frente ao Estado e através dele. Nas palavras dos autores,

> [...] a grande dimensão assumida e a escala global das atividades da maioria dos grupos econômicos podem garantir uma força capaz de atuar de modo a vetar decisões de regulação pública e a relativizar o poder do Estado. O avanço da interpenetração patrimonial e dos fluxos cambiais e financeiros internacionais transformou as grandes corporações em forças atuantes sobre os fluxos de capitais e resultou na maior coordenação das políticas econômicas das maiores economias capitalistas (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 55).

Para os autores, isso não teria significado a redução do peso dos Estados nacionais, pelo contrário, reforça a sua importância para as estratégias do grande capital. Teríamos, então, uma relação de complementaridade onde, por um lado, os investimentos dos grupos econômicos impactariam o desenvolvimento dos países e, por outro, o Estado criando condições para o seu desenvolvimento. As intervenções estatais, então, se dariam na confluência entre interesses nacionais e empresariais. “O poder dos grupos econômicos depende, então, das características da regulação estatal, que definem os incentivos e os limites à sua acumulação” (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 55).

Neste sentido, os fundos públicos teriam um papel predominante na capitalização e financiamento dos grupos econômicos; se destacaria, também, a atuação dos bancos centrais de modo articulado com as corporações, de forma a garantir sua sobrevivência, especialmente, em momentos de crise; a formulação de políticas públicas de ciência e tecnologia, as quais beneficiariam, também, tais atores econômicos; fora as facilidades que envolveriam legislação trabalhista, normas ambientais, leis antitrustes e outros aspectos da vida política nacional que estão relacionados ao seu desenvolvimento econômico. Assim, para os autores, a percepção dos grupos econômicos como um “instrumento de poder” chamaria a atenção para um dos aspectos mais importantes de sua atuação.

Gonçalves (1991) também se debruça sobre a dimensão política da atuação dos grupos econômicos. Em análise, o autor identifica o que chama de uma “rede transcorporativa com forte coesão social e convergência ideológica, composta de altos executivos que participam das diretorias e dos conselhos de administração dos grupos econômicos” (GONÇALVES, 1991, p.494). Tal rede teria como objetivo articular interesses de longo prazo desses atores econômicos de modo a influenciar na ação estatal e formação da opinião pública. Seus membros, por fazerem parte das classes mais ricas da sociedade, “teriam significativa capacidade de mobilização de recursos para promover os interesses do grande capital” (GONÇALVES, 1991, p.494).

Ary Cesar Minella (2006), em diálogo com Gonçalves (1991), afirma que as relações entre os grupos econômicos e o aparato estatal envolveriam uma multiplicidade de aspectos. Alguns dos quais, citados acima, como a regulamentação estatal, leis antitrustes, políticas tecnológicas etc. (MINELLA, 2006).

Minella destaca que a ação governamental iria afetar diretamente o comportamento dos grupos ou mesmo garantir, ou não, sua existência, por exemplo, as leis antitrustes podem desencorajar sua formação e, ainda, existiriam países nos quais os grupos dependeriam de suporte governamental; ele afirma que, o Estado teria ainda importante papel na sua estruturação. O Estado teria um papel de coordenação entre os grupos. Nas palavras do autor,

> [...] A dinâmica da acumulação e poder dos grupos econômicos envolve um complexo conjunto de relações, internas e externas ao grupo. Assim, têm influência as políticas e estratégias de governo, a estrutura de mercado, a própria dinâmica da acumulação capitalista, o contexto político-econômico determinado. Portanto, a questão da organização e configuração dos grupos econômicos, depende não somente de fatores econômicos, mas, também, da "interação de fatores políticos e socioculturais". (MINELLA, 2006, p.5).

Ainda, de acordo com este autor, a importância dos grupos tomaria forma, tanto como agentes privilegiados das operações econômicas em esfera global, quanto por sua influência, direta e indireta, sobre as políticas públicas. Mas, também estaria se destacando, sua atuação nos setores do entretenimento e da cultura, constituindo-se como grandes artífices da cultura mundial no final do Século XX.

Essa imbricação da atuação econômica com a influência política fará com que Gonçalves interprete o grupo econômico como um "lócus de acumulação de capital e um lócus de poder" (GONÇALVES, 1991, p.494). Tanto Minella (2006), como Portugal Jr et al., (1994) afirmam que haveria uma interpretação marxista, que vincula o grupo econômico ao desenvolvimento do capitalismo contemporâneo; destaca como uma de suas características a relação entre as burguesias financeiras e industriais; e o colocaria na condução de uma estrutura extremamente concentrada.

Assim, o grupo econômico expressaria

> [...] Relações de força e de poder, em torno dos quais se movimentam indivíduos, classes e grupos sociais de um modo geral, formando redes de solidariedade e campos de conflito. Em seu interior, está expressa uma diversidade de interesses – de acionistas, gerentes e trabalhadores – frente aos recursos que precisam ser organizados e hierarquizados. (PORTUGAL Jr. et al., 1994, p. 17).

Minella (2006) considera a existência de grupos econômicos a partir das mais diversas formas de relações estabelecidas entre as empresas. Em geral, no grupo existiriam laços pessoais e operacionais entre as empresas. Seria, então, necessário reconhecer que existiria uma ampla variedade de grupos econômicos, de acordo com os tipos de propriedade. Alguns grupos são controlados por indivíduos ou

família ou conjunto de famílias relacionadas, de forma direta ou indireta. Em outros casos, podem ser mantidos de forma indireta através de sucessivas participações acionárias ou através de *holdings* (MINELLA, 2006).

As análises apresentadas até aqui são importantes para se compreender dentro deste âmbito o fenômeno do desenvolvimento dos grupos econômicos e para identificar os aspectos principais dos grupos como substrato que dê coesão a entidades em geral, juridicamente dispersas. Nessa tentativa, destacam-se três aspectos essenciais à definição de grupos:

- controle e poder centralizado;
- atuação produtiva e financeira de grande porte e complexidade, e;
- estruturação produtiva diversificada e descentralizada.

Poderíamos acrescentar, também, seu poder de influência política sobre as decisões governamentais de um país.

Ainda que, o aspecto fundamental seria o de que os grupos estão submissos a um único centro de controle. O centro comum de decisão seria o responsável pela tomada de decisões estratégicas do grupo econômico. Em relação a isto, Minella destaca que,

> [...] Alguns aspectos são essenciais para definir o significado da categoria "grupo econômico", como o controle e poder centralizado, atuação produtiva e financeira de grande porte e complexidade, estrutura produtiva diversificada e descentralizada e o aspecto fundamental é a existência de um centro comum de decisão responsável pela tomada de decisões estratégicas do grupo econômico (MINELLA, 2006, pp. 2-3).

Outro pesquisador que nos últimos anos tem se dedicado em melhor entender as relações entre o universo corporativo e os governos é Sergio Lazzarini. Suas principais concepções são fruto de análises das estratégias empresariais em mercados emergentes e das relações entre empresas privadas e o setor público, na qual se debruçou sobre as redes de propriedade[10] e seu comportamento face às mudanças políticas e econômicas ocorridas durante os anos 90 no Brasil, em que identificou a existência de aglomerações (proprietários que participam das mesmas empresas) e atores de ligação (conectores das diferentes aglomerações). Em sua constatação, entidades ligadas ao governo (BNDES e fundos de pensão) e grupos

[10] Participação cruzada de acionistas nas empresas.

econômicos locais, aumentaram sua importância nas redes de propriedade e na atividade econômica local. (SANTOS, 2015).

Segundo Santos (2015), Lazzarini cunhou o termo “capitalismo de laços”, como sendo um “emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio, gravitando em torno de interesses políticos e econômicos [...]. [...] um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse” (p. 3-4). De acordo com Santos, Lazzarini entende laços como relações sociais valiosas, sobretudo, relações entre atores sociais para fins econômicos. E observa, que não obstante às políticas neoliberais e a maior capitalização em bolsa, “o capitalismo de laços tornou-se, surpreendentemente, ainda mais forte” (p. 10), com intensificação de aglomerações marcadas por uma miríade de proprietários no controle do capital acionário e emergência de atores de ligação (principalmente os ligados ao governo) com elevada centralidade. Dessa forma, “o governo não só preservou como também aumentou a sua centralidade na economia” (p. 11). (SANTOS, 2015).

Segundo Lazzarini (2011 apud SANTOS, 2015), a evolução das relações de propriedade no período pós-privatização, demonstra a diminuição das estatais na geração de investimentos e, ao mesmo tempo, o aumento da capacidade de intervenção do governo. Entre as causas deste fato, estão as escolhas do BNDES como entidade central nas privatizações e o envolvimento dos fundos de pensão, visando não só garantir preços melhores, como também viabilizar politicamente o processo entre os diversos agentes econômicos.

Ao analisar o entrelaçamento entre capital público e capital privado no Brasil, Lazzarini constata que as conexões empresa-governo no Brasil demonstram que, embora existentes, o lobby das associações ou entidades patronais é menor que as relações clientelistas.[11] Ainda, segundo Lazzarini (2011 apud SANTOS, 2015), os grupos empresariais e suas interdependências delineia a complexidade das redes de propriedade no Brasil, marcada não só pelas aglomerações de proprietários, mas, também, pela existência de poderosos grupos econômicos, que controlam uma miríade de empresas em diversos ramos e atividades. A constatação importante é a conformação de uma rede de grupos, ou seja, o controle acionário de empresas

[11] Contatos individuais de empresários junto ao governo e aos políticos.

exercido por vários grupos econômicos. Fenômeno que se intensificou nos anos 1990, face à privatização e à formação de consórcios.

Em relação as empresas que abriram capital entre os anos de 2003 e 2007, Lazzarini (2011 apud SANTOS, 2015) constata que houve grande abertura de capital nos segmentos manufatureiro, construção civil e financeiro, com preponderância de investidores estrangeiros e maior inserção das empresas no Novo Mercado. Contudo, os novos papéis na bolsa preservaram o capitalismo de laços, dada a prevalência da estrutura societária sob a forma de pirâmide, as transações alimentadas por conexões entre bancos e seus clientes e o entrelaçamento entre membros de conselho de administração entre várias empresas. Assim, “a mecânica relacional do capitalismo brasileiro foi colocada à prova e sobreviveu forte como nunca” (p. 108).

De acordo com Santos (2015), o capitalismo de laços, como o próprio autor demonstra, não é algo novo no país, mas faz parte da matriz cultural da nossa sociedade. Não obstante as políticas neoliberais, essas relações/conexões intrincadas entre empresas e governo exibiram aprofundamento. Conforme Santos, tais práticas, longe de serem estigmas de um partido ou um momento histórico da formação social brasileira, estão enraizadas na matriz institucional do país. (SANTOS, 2015).

De todo modo, seriam os quatro pontos centrais para a conceituação dos grupos econômicos, segundo Portugal Jr. et al. (1994):

1) a unicidade do comando, a qual conferiria uma direção estratégica para o grupo de empresas e atividades que fazem parte da corporação, ainda que a gestão seja descentralizada;

2) o porte muito superior ao da média do conjunto da economia, promovendo, por vezes, uma dinâmica oligopólica de concorrência;

3) a relação com circuitos financeiros e;

4) a ausência de necessidade de organização institucional padronizada.

Ou nas palavras dos autores,

> [...] Uma definição inicial de grupo econômico surge, então, a partir dessas ideias: o grupo econômico deve ser considerado como uma unidade empresarial de grande porte que está subordinada a um centro único de poder, de controle e de decisão estratégica, embora atue, em geral, em diversos mercados e através de diversas empresas, com uma organização institucional descentralizada e com diferentes graus de autonomia nas decisões de gestão. O grupo econômico é um centro de poder no sentido

> amplo: tem poder internamente, diante dos recursos materiais e financeiros que movimenta (recursos próprios e de terceiros) e frente à massa de pessoas que emprega, e possui poder fora do grupo, por sua capacidade de interferir no mercado, nos circuitos financeiros, nas relações políticas (partidárias ou não), na legislação e no Estado. (PORTUGAL Jr et al., 1994, p. 17).

Essas são as características mais gerais a serem consideradas na hora de definirmos o que iremos entender como sendo grupos econômicos, na parte empírica desta tese. Soma-se a isso, a característica apresentada na seção anterior, a qual, em nossa opinião, é importante para articular a análise dos grandes grupos econômicos a partir da perspectiva dos regimes urbanos, tal como apresentada no capítulo 1: as suas relações com o Estado. E que necessita de duas adaptações para os nossos propósitos.

A primeira delas é pensar essa dimensão em outra escala de análise. Nos trabalhos citados acima, falou-se em leis antitrustes ou políticas tecnológicas, que se operam, ao menos no Brasil, em termos de governo central. Aqui, pensaremos como essas relações se dão ao nível da cidade e da gestão urbana, no sentido de que, por um lado, não se trata de um tipo de regulamentação formal e mais geral (como a regulamentação das sociedades anônimas em termos nacionais), mas de negociações mais diretas que poderiam envolver barganhas em torno da concessão de obras pontuais e a formação de coalizões em cima também de relações informais, elementos que caracterizam uma análise pautada pelo aparato dos regimes urbanos. O que é a segunda adaptação, a localização destas relações entre grupos econômicos e o poder público. Que pode ser entendida pelas dimensões das coalizões e as agendas construídas com atores públicos e privados locais.

Isto posto, é preciso agora, retomar a proposta de Rocha (2013) de fazer uma análise dos grupos econômicos menos formal e conceitual, e mais histórica. Assim, vamos seguir construindo uma aproximação entre esse aspecto mais geral dos grupos econômicos com a realidade brasileira.

3.3 Grupos econômicos na periferia do mundo e no Brasil

Elegemos como nossa referência para pensarmos os grupos econômicos no Brasil o trabalho de Marcos Rocha (2013). E o grande elemento analítico proposto pelo autor é que não seria possível pensar o desenvolvimento do capitalismo na periferia, sem levar em consideração a estrutura de classes e o desenvolvimento dependente; e, retomando elementos trabalhados na seção anterior, o autor entende

o grupo econômico, não só com como a grande empresa capitalista de capital centralizado, mas, também, como aparato constituído com os fundos financeiros e órgãos públicos (ROCHA, 1993).

Em suas palavras:

> Tomando a definição em sua forma mais consensual, pode-se descrever o grupo econômico como uma estrutura empresarial de grande porte e diversificada, formada geralmente por uma empresa *holding* que constitui seu núcleo, porém, que somente pode ser compreendida através das relações que estabelece com outras unidades empresariais, públicas ou privadas, legalmente independentes, e que constitui, em muitos casos, uma das suas principais fontes de vantagens competitivas (ROCHA, 1993, p. 4).

Tendo apresentado essa definição mais geral, que se coaduna com nossa proposta apresentada na sessão anterior é importante averiguáramos suas manifestações a respeito do capitalismo global. Que características emergiriam dos grupos econômicos constituídos nos países não centrais? Vejamos o que Rocha (2013) tem a nos dizer sobre isso[12].

O primeiro ponto que o autor destaca e que considera o principal elemento da formação dos grupos econômicos na periferia é o que chama de "incerteza conjuntural" que configura as economias periféricas, frente à qual, uma estrutura verticalizada apresenta vantagens frente a outras formas de organização. Desta maneira, "a diversificação das atividades, a partição do capital para entrada em diversas *joint ventures* e a separação legal das atividades da empresa seriam formas de mitigar os riscos associados às economias subdesenvolvidas" (ROCHA, 2013, p. 3).

Além dessa incerteza conjuntural, haveria ainda dois elementos a serem considerados para pensar os grupos econômicos na periferia. Um deles seria o reconhecimento da heterogeneidade do que se chama de "periferia"; e o outro, a necessidade de articular esse processo em um quadro mais amplo de transformações do capitalismo como um todo, quer dizer, a reestruturação dos grupos econômicos na periferia refletiria, ainda que não se reduzissem a isso, os movimentos mais gerais do capital global. De modo que, "se por um lado estas mudanças são induzidas 'de fora para dentro', os resultados finais só podem ser analisados tendo em conta as respostas de cada economia nacional" (ROCHA,

---

[12] O autor constrói seu argumento sobre os grupos econômicos na periferia conferindo centralidade a Nathaniel Leff e seu artigo: *Industrial organization and entrepreneurship in the developing countries: the Economic Groups*, publicado em 1978. Para uma apresentação mais contextualizada do pensamento de Leff e de sua repercussão, ver Rocha (2013).

2013, p. 5). Em ambos esses elementos, o autor ressalta a importância do contexto histórico nacional e sua interação com fatores externos, seja a condição periférica/dependente, seja a inserção no sistema capitalista global.

Feita esta caracterização de alguns princípios analíticos para se pensar os grupos econômicos na periferia, na qual o caso brasileiro está inserido, vejamos o que o autor propõe como aspectos chave para entender sua manifestação em terras brasileiras.

Rocha afirma que os grupos econômicos teriam sido o formato institucional que mais foi produzido por conta dos processos de concentração e centralização de capital no Brasil; e destaca duas características que seriam importantes para pensar os grupos econômicos brasileiros: “a predominância do capital de origem comercial na estruturação dos grupos econômicos nacionais e a importância do Estado na conformação da trajetória de crescimento de determinados grupos econômicos” (ROCHA, 2013, p. 1).

De acordo com o autor:

> Ao contrário do desenvolvimento do capital financeiro nos países centrais, geralmente constituído no período anterior à Primeira Guerra, e reconstruído após a Segunda Guerra, o desenvolvimento tardio do grande capital na periferia defronta-se com cadeias produtivas menos integradas nacionalmente. Portanto, os mecanismos de centralização de capital perderam grande parte de sua capacidade de empuxo sobre o sistema nacional de pequenas e médias empresas, através do suporte dado a este sistema pelo crescimento e internacionalização do grande capital local (ROCHA, 2013, p. 173).

Bruno Pinheiro (2007) faz coro a Rocha, no sentido de destacar o processo de financeirização dos grupos econômicos brasileiros. Ao afirmar a importância de se pensar a realidade econômica brasileira de modo articulado aos movimentos mundiais do capital, Pinheiro ressalta o peso das políticas de desregulamentação cambial e financeira dos países centrais, as quais levariam à expansão e concentração da riqueza financeira mundial num ritmo acelerado. Assim, este autor entende que ao buscarmos compreender as principais transformações de cunho político-econômico no Brasil, temos de admitir que tais transformações no plano nacional, necessariamente foram condicionadas pela lógica instaurada no plano global, dada a condição de dependência. A liberalização do mercado de títulos da dívida pública, instituída pelos países beneficiários da mundialização financeira e, posteriormente, imposta aos outros países, é a “pedra angular” da mundialização financeira. Um importante desdobramento do movimento de liberalização dos

mercados financeiros foi a modificação estrutural na composição dos ativos das empresas, com aumento da participação relativa de ativos financeiros em detrimento dos reais, processo conhecido na literatura por financeirização (PINHEIRO, 2007).

Em termos históricos, como veremos à frente, se Rocha apontará a década de 1960 como marco para a consolidação dos grupos econômicos brasileiros, em que se destaca o peso da estruturação das grandes empresas públicas, a década de 1990, com as privatizações, seria um ponto importante de inflexão em sua análise. Em particular, por conta das novas formas de relação entre atores públicos e privados, mas também, e principalmente, por conta da reestruturação patrimonial dos grupos econômicos, ainda que essa tivesse se aplicado apenas a um pequeno grupo de setores e empresas. Teria havido duas estratégias no período pós-privatização, a primeira a da especialização em segmentos específicos, ainda na década de 1990, e a diversificação e internacionalização, na década seguinte (ROCHA, 2013).

Por fim, o autor sugere que mais importante do que buscar a gênese dos grupos econômicos brasileiros, seria mais importante analisar a passagem da grande firma capitalista para uma estrutura financeirizada e diversificada de grande porte; tais transformações seriam fruto das incertezas conjunturais supracitadas que afetam as economias periféricas. De modo que “a reconstrução das formas de defesa do capital local em relação às mudanças introjetadas pelas economias centrais constitui um fio condutor importante para recuperar certa coerência na interpretação de processos históricos” (ROCHA, 2013, p. 44).

Seguiremos, então, na próxima seção essa proposta de perspectiva histórica sugerida por Rocha (2013), em vez de buscar na história brasileira as raízes da concentração e centralização de capital no país, iremos resgatar o processo de financeirização dos grupos econômicos na segunda metade do século XX.

3.3.1 A financeirização dos grupos econômicos brasileiros

Nesta seção apresentaremos a conformação dos grupos econômicos brasileiros nas últimas décadas. Para tanto usaremos como base os trabalhos de Rocha (2013) e Hirt (2016). Como vimos acima, o primeiro concede um papel de divisor de água ao processo de privatização das empresas públicas no Brasil neste processo. Assim, seguindo esta proposta, vamos apresentar nas próximas páginas

um recorte prévio às privatizações, que vai englobar o período que se inicia com o regime militar em 1964 e vai até meados de 1990; para então caracterizar o período pós-privatização, inicialmente, avaliando o impacto ainda sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, seguido pela apreciação do papel do governo do Partido dos trabalhadores na criação de condições para a consolidação dos grupos econômicos no país. Nesta cronologia, vamos dar especial ênfase a atuação do BNDES, pois o banco terá papel crucial nessa história.

3.3.2 O período pré-privatizações

Rocha (2013) articula a expansão dos grupos econômicos brasileiros à produção de uma infraestrutura econômica que permitiria o desenvolvimento industrial do país e vê no governo militar de 1964 um marco histórico para esse processo. O autor reconhece a existência de movimentos na década de 1950 visando a aceleração do país, ainda que não tenham sido suficientes para alcançar esse intento. As condições para isso viriam apenas com o governo civil militar, em particular, por dois motivos: a consolidação do Sistema Financeiro Nacional e pela concentração e diversificação das empresas financeiras possibilitadas pelas reformas do Ministro Delfim Netto[13].

Teria sido característico também deste momento uma relação ambígua com o capital estrangeiro. Por um lado, houve um esforço em consolidar o capital nacional (público ou privado), mas em uma posição subordinada, técnica e financeiramente, às firmas internacionais. Por outro, esse desenvolvimento se deu através de investimentos na indústria pesada e a diversificação do investimento estrangeiro ao Brasil (ROCHA, 2013).

O fim da década de 1970 é marcada por uma profunda transformação econômica e política global que poderia ser caracterizada pela: segunda crise do petróleo; a diminuição da liquidez internacional e por uma política de dólar forte, por parte dos Estados Unidos. Fatores que alterariam os fluxos econômicos, levando os investimentos do capital internacional de volta ao Hemisfério Norte. Ao mesmo tempo em que há uma guinada na orientação política nos países centrais, cuja expressão maior é a eleição de Ronald Reagan, nos Estados Unidos; Margaret Thatcher na Inglaterra; e Helmut Kohl, na Alemanha. Os países em desenvolvimento

[13] Para o aprofundamento desta relação, ver Rocha (2013).

se veem sem financiamento externo e incapacitados de honrar seus compromissos (ARANTES, 2004; RIBEIRO FILHO, 2006).

Esse contexto internacional viria a reverberar no Brasil, com o desmonte e abandono de boa parte da estrutura de incentivos aos grupos econômicos que se daria na década de 1980, ainda que com a manutenção dos mecanismos de defesa do seu patrimônio:

> Os casos mais importantes, neste sentido, são, possivelmente, o processo de assunção do risco cambial do setor privado pelo setor público, os subsídios para exportação, o acirramento das barreiras comercias internas, a subprecificação das tarifas das empresas públicas – com efeitos diretos nos custos industriais – e, talvez o mais importante deles, a criação de mecanismos de proteção e geração de liquidez para o setor privado durante o período de alta inflação. Este último mecanismo foi, inclusive, fundamental em incentivar a diversificação dos grupos econômicos para o setor financeiro. (ROCHA, 2013, p. 45).

3.3.3 A década de 1990 e as privatizações

Ainda sobre a década de 1980, cabe destacar a atuação de dois bancos públicos. O Banco Central, que atuou fortemente na transferência da fragilização cambial dos grupos econômicos nacionais para o setor público, seja pela estatização da dívida do setor privado; seja pela centralização e refinanciamento da dívida externa (ROCHA, 2013); e o BNDES que, na segunda metade da década, promoveu uma mudança em suas diretrizes de atuação, substituindo a promoção do desenvolvimento por uma lógica mais mercadológica, passando a “selecionar e apoiar projetos não mais focando nos meios e nos fins, mas na avaliação do risco econômico de empreendimentos e no potencial competitivo dos seus clientes, sob a retórica do pragmatismo e da análise técnica” (HIRT, 2016, p. 414).

A década de 1980, tomada por parte da literatura como a “década perdida” se encerra em meio a uma profunda crise social – com altos índices de desemprego, aumento da informalidade do trabalho, pobreza, decadência urbana e aumento da violência (RIBEIRO e ROJAS, 2014). Mas, do ponto de vista dos grupos econômicos, os anos 1980 legaram alguns benefícios:

> [...] redução do grau de endividamento, na redução dos serviços das dívidas e no aumento da lucratividade, acompanhados de uma maior diversificação dos grupos econômicos – embora pouco relacionada com os aspectos mais dinâmicos do processo de diversificação (ROCHA, 2013, p. 47).

Segundo Rocha (2013), esses elementos seriam cruciais para entender as condições em que os grupos econômicos estavam quando vieram as privatizações, na década de 1990: seja com relação a sua capacidade de participar dos leilões, seja no papel da negociação dos títulos públicos e ativos estatais. Por outro lado, com a abertura comercial e acirramento da competição, a rentabilidade de algumas empresas foi reduzida, dificultando enfrentar a concorrência no mercado interno.

A chegada à década de 1990 indicou também a consolidação das orientações neoliberais como princípios de atuação do governo federal, sobretudo, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, gabaritado ao cargo após atuar como Ministro da Fazenda de Itamar Franco e ser considerado o “pai” do Plano Real.

Segundo Hirt (2016), a partir do Plano Real que se marcaria a hegemonia neoliberal e do capital financeiro, com redução de boa parte das funções do estado, mas sem eliminar sua intervenção. Esta se daria de outras maneiras, através da regulação das atividades, ênfase numa atuação mais restrita ao financiamento de longo prazo a empresas privadas.

Antecipando, brevemente, algumas características de seu governo, do ponto de vista dos grupos econômicos brasileiros, uma vez que iremos nos debruçar sobre as privatizações na próxima seção, é possível indicar que sob a gestão FHC, esses atores econômicos aumentaram o endividamento que, de modo articulado com a alta taxa de juros e a valorização da taxa cambial, se deu em moeda estrangeira, gerando grandes perdas para eles (ROCHA, 2013).

Segundo Rocha, em que pese essas características, a década de 1990, tinha um ponto em comum com a que a precedeu.

> Em ambos os períodos o crescimento dos grupos econômicos foi muito menos resultado da evolução dos atributos relacionados à competitividade industrial e muito mais um processo de defesa e ganho patrimonial patrocinado por um conjunto de políticas; que em um primeiro momento resultou na abertura das atividades financeiras para a proteção patrimonial dos grupos econômicos, e posteriormente, possibilitou a capitalização financeira dos grandes grupos econômicos através da aquisição de ativos estatais subprecificados durante a privatização. Ainda que por conta disto, muitos tenham enfrentado dificuldades financeiras nos anos finais do governo Fernando Henrique Cardoso (ROCHA, 2013, p. 48-49).

Poderiam ser citadas como consequência dessa situação, entre outras: a concentração de investimentos, sobretudo nas regiões mais desenvolvidas (e com potencial de competitividade) e com inserção no mercado internacional – inclusive, orientação seguida pelo BNDES -; abertura comercial; após as privatizações, então,

teríamos a preponderância do capital estrangeiro e a ascensão do agronegócio, principalmente, os exportadores de *commodities* (HIRT, 2016).

Para além dessas questões mais pontuais, Rocha chama a atenção para o fato de que a privatização não deveria ser analisada de modo pontual, focado nas concessões e vendas das estatais, mas como “um período de reestruturação das relações entre Estado e o grande capital no Brasil (...) e os resultados da privatização devem ser analisados a partir da consolidação posterior da estrutura de propriedade sobre os ativos privatizados e do impacto deste processo na configuração dos grupos econômicos (ROCHA, 2013, p. 49).

3.3.4 As privatizações e os fundos públicos

Rocha propõe fazer uma análise retrospectiva do processo de privatização, isto é, em vez de avaliar a realização (ou não) de suas intenções - em uma perspectiva, digamos, mais tradicional de avaliação de políticas públicas -, propõe avaliar historicamente seus resultados concretos, previstos ou não. Por conseguinte, o autor, destaca, das privatizações, entre outros aspectos, o volume de recursos despejados nos circuitos financeiros mundiais (o que teria desencadeado um processo de centralização, para acessá-los) e a revalorização dos fundos de investimento. Com relação ao contexto brasileiro, ele afirma que “o grande capital brasileiro aproveitou a melhoria de suas condições financeiras durante a década de 1980, para participar ativamente dos leilões, traçando estratégias bem definidas e consolidando sua posição hegemônica em relação a uma parte significativa da indústria brasileira” (Rocha, 2013, p. 50)[14].

O autor pensa a privatização a partir de dois períodos que seriam marcados pelos setores priorizados e arcabouço institucional construído: a primeira metade da década de 1990 seria marcada pela participação do poder público na indústria de transformação; na segunda, o processo estaria concentrado nos setores de serviços,

[14] Essa participação se deu através da formação de diversos consórcios; alguns com participação pontuais de empresas estrangeiras, em particular as telecomunicações e algumas concessões de transportes, como veremos mais pra frente a partir da análise da revista O Empreiteiro. Ainda que Rocha destaque o pouco interesse no mercado mundial pela privatização no Brasil, até por estar acontecendo no mundo uma série de processos de privatização, em particular, na América Latina e Europa (ROCHA, 2013).

indústria extrativa e infraestrutura[15]. Ainda que as orientações básicas do plano de desestatização tivessem sido mantidas inalteradas: foco na receita obtida, a perspectiva da saía do Estado do setor produtivo; mas, a que mais nos interessa aqui, foi o que o autor chama de "aproximação entre setor financeiro e produtivo, como forma de fomentar a estrutura de crédito de longo prazo, sobretudo o mercado acionário" (ROCHA, 2013, p. 51). Neste sentido, se destacariam os títulos obtidos na década de 1980, os fundos de previdência dos empregados do setor público e que o autor chama de "moedas da privatização".

> O prosseguimento deste processo de associação entre blocos de capital no interior do mercado acionário resultou no crescente entrelaçamento dos grupos econômicos nacionais, empresas estatais e fundos sindicais de pensão, isto é, a amalgamação do grande capital no Brasil através da Bolsa de Valores (ROCHA, 2013, p. 52).

O que interessa a Rocha, e a este trabalho, são impactos das privatizações no que tange à financeirização dos grupos econômicos e sua relação com o Estado. Neste sentido, em primeiro lugar, destaca-se a reorientação de instituições financeiras públicas (bancos ou o BNDESPar, por exemplo) ao longo da década de 1990, por conta, novamente, dos volumes aportados no mercado brasileiro; o que redimensiona também seu papel no desenvolvimento econômico do país. As privatizações, por conta dos ativos financeiros, teriam proporcionado a alguns grupos econômicos brasileiros a obtenção de benefícios produzidos por um fenômeno mundial de ampliação do estoque de ativos financeiros, o que teria levado ao significativo aumento em seu patrimônio. O que teria produzido, aqui, instituições que seriam típicas do capitalismo financeiro (fundos de investimento, de pensão complementar, *holdings* etc.). "A partir da privatização, os fundos de pensão e os fundos públicos – Banco do Brasil e BNDES, principalmente – tornaram-se atores chave no processo de reestruturação dos grupos econômicos e estão entre os principais sócios dos grupos que apresentaram maior crescimento patrimonial" (ROCHA, 2013, p. 74).

Em segundo, a diversificação dos grandes grupos; bem como fusões e aquisições do grande capital. Nas palavras do autor:

> Como resultado deste processo, houve o aumento do número de *holdings* dos grandes grupos econômicos com a multiplicação de suas *joint ventures*

[15] Foram mudanças no arcabouço institucional o "fim da distinção entre empresa nacional e estrangeira, o fim dos monopólios públicos, a criação da Lei das Concessões e de algumas agências reguladoras" (ROCHA, 2013, p. 51). Para o autor, essas mudanças teriam se feito necessárias por conta da privatização dos bens públicos.

> com o capital estatal e o capital estrangeiro. O efeito disto foi uma tendência de aumento da participação da renda gerada por estas empresas nas receitas totais dos grupos econômicos. A diversificação das formas de apropriação sobre o excedente do grande capital generaliza as distinções entre as frações da burguesia brasileira, tornando – pelo menos na perspectiva do grande capital – desprovida de sentido a distinção entre burguesia industrial e financeira. (ROCHA, 2013, p. 182).

Em terceiro lugar, sem os fundos públicos ou sindicais, dificilmente, os grupos econômicos poderiam participar dos leilões. Com relação aos segundos, eles teriam encontrando condições para ganhar espaço no mercado de títulos no Brasil a partir do aumento da importância dos fundos de previdência privada, decorrente da valorização de seus ativos financeiros. Os fundos de previdência do setor público teriam se destacado nesse processo, por servirem de base para o fortalecimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

> A aproximação dos sindicatos do processo de privatização através dos fundos de pensão é inserida neste contexto, justificada como forma de ampliar a participação dos trabalhadores sindicalizados, principalmente aqueles das empresas estatais, nos rumos das empresas privatizadas. Dentro da lógica adotada de ação sindical, os fundos de pensão são por um lado um mecanismo de proteção ao trabalhador e, por outro, uma forma de inserção dos sindicatos nos centros decisórios da economia (ROCHA, 2013, p. 76).

Rocha se debruça um pouco mais detidamente nessa relação entre fundos de pensão e sindicatos, ao apontar como, gradualmente, os fundos se tornaram estratégicos na sua atuação, sobretudo, a partir dos anos 1990, momento em que o sindicalismo passaria por um processo de reestruturação que teria produzido, entre outras coisas, a criação de uma nova central sindical de alcance nacional, a Força Sindical, mais alinhada ao Governo Federal, como também à reorganização do trabalho e o enfraquecimento geral dos sindicatos.

Nas palavras do autor:

> [...] os anos 1990 marcam essa mudança na postura, de uma posição mais combativa em relação à previdência complementar para uma postura mais associada ao “sindicalismo de resultados”. [...] Os efeitos da desregulamentação da legislação trabalhista, da abertura da economia, das privatizações e do crescimento da outra central sindical, motivaram a adoção de um discurso mais pragmático por parte da CUT – passando a adotar uma estratégia de acomodação aos limites da sociedade capitalista. Os fundos de pensão, que já faziam parte do discurso da Força Sindical, passaram então a serem vistos como um elemento necessário ao complemento da previdência pública, dado os “limites do Estado de Bem-Estar”, e também como um elemento novo na ação sindical, servindo aos sindicatos como instrumento de interferência sobre o rumo das empresas (ROCHA, 2013, p. 77).

Assim, por um lado o sindicalismo da CUT teria uma forte associação com o PT, o que poderia ajudar a entender a relação entre os fundos de pensão e os

poderes constituídos no país, sobretudo, a partir de 2003; por outro lado iria adotar uma postura de maior diálogo com o Estado, orientando sua ação para atenuar os efeitos da desregulamentação econômica, da reestruturação produtiva e da financeirização da riqueza.

Ainda, de acordo com o autor:

> A partir do final da década de 1990, a CUT começou a construir um discurso próprio sobre os fundos de pensão, centrada na ideia de que por meio da gestão dos fundos de pensão, os sindicalistas seriam capazes de exercer o controle e a regulação dos mercados, contribuindo para "moralizar o capitalismo", em particular, que os fundos poderiam ser um instrumento para contrabalancear o "processo de financeirização". (ROCHA, 2013, p. 76).

Dos resultados de 2011, visto em Rocha (2013) e 2017, visto no gráfico abaixo, nota-se a predominância dos fundos capitaneados pelo setor público. As três primeiras posições neste ranking são ocupadas pelos mesmos fundos de 2011: PREVI, PETROS e FUNCEF - os quais são financiados, respectivamente por Banco do Brasil, Petrobrás e Caixa; e controlados por sindicados associados à CUT. Ainda entre os dez primeiros, temos a Real Grandeza e Forluz, ligados a Furnas e Cemig; as demais posições são ocupadas por, praticamente todos os fundos citados por Rocha com exceção da FAPES no lugar do Banesprev.

Gráfico 1 - Ranking das 30 maiores empresas fechadas de previdência complementar (EFPCs) em volume de investimentos - 2017

Fonte: Elaboração do autor com dados da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP - 2017).

De acordo com a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), as entidades terminaram o ano de 2016 administrando um patrimônio do regime fechado de previdência complementar no Brasil no montante de 796 bilhões de reais. O que representou um crescimento de 10,2% em relação ao valor de 2015. Em 2017, o total que consta na página da internet no sítio da ABRAPP[16] é de R$ 825 bilhões, representando um crescimento nominal da ordem de 3,68% em relação ao ano anterior. Com esses números, o total de ativos sob gestão dos fundos de pensão brasileiros correspondeu em 2016 a 12,7% e a 12,5% do PIB em 2017, que totalizou 6,6 trilhões de reais, segundo a Coordenação de Contas Nacionais-IBGE.

Em suma, com relação a este terceiro ponto, com as privatizações, vemos o crescimento da importância dos sindicatos e seus fundos financeiros, os quais, junto com bancos e empresas públicas, teriam se transformado em um dos principais instrumentos de constituição de *holdings* no país. Em alguns casos, chega mesmo a se constituir como “os verdadeiros controladores” de grandes grupos econômicos (ROCHA, 2013).

[16] http://www.abrapp.org.br/Paginas/Home.aspx

Não obstante a década de 1990 ter sido um momento de reestruturação dos grupos econômicos, por conta das privatizações, o período de maior crescimento dos grupos econômicos, ainda estaria por vir, quer dizer, viria com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao posto de presidente da República. O que teria promovido um entrelaçamento maior entre empresas estatais (com destaque para o BNDES), centrais sindicais e o grande capital privado. No todo, este processo teria fornecido alguma capacidade de operacionalização dos investimentos públicos, que manteve uma taxa significativa de crescimento durante meados dos anos 2000. (ROCHA, 2013).

Neste sentido, cabe destacar a atuação do BNDES. O qual, nas palavras de Carla Hirt:

> [...] assumiu crescentemente o papel de capital financeiro, promovendo a concentração, centralização e internacionalização, em especial de capitais vinculados aos setores exportadores de *commodities* e à indústria extrativa, além das grandes empreiteiras nacionais. E através deste *modus operandi*, o Banco atuou como uma espécie de recondicionador do grande capital de atuação nacional, dando suporte financeiro à formação de grandes grupos econômicos (HIRT, 2016, p. 417).

Como podemos ver, no gráfico abaixo, desde 1995, início de nossa série, o BNDES vem aumentando significativamente os aportes financeiros para serem investidos em infraestrutura. Em 1995 o Banco despendeu apenas 3,35 bilhões de reais em valores constantes a 2016. E no auge dos dispêndios assinalados na série, o Banco multiplicou seus aportes mais de 23 vezes, chegando a 79,68 bilhões de reais em 2009.

Gráfico 2 - Evolução dos desembolsos efetuados para infraestrutura pelo BNDES - 1995-2016 (Bilhões de Reais)

Fonte: Elaboração do autor. Valores nominais e valores constantes a 2016 - Inflacionado pelo INCC.

Acompanhando a linha de tendência no gráfico, percebe-se que a Instituição rapidamente aumenta sua participação, como principal indutor do desenvolvimento nacional, ampliando sobremaneira seus aportes. Já na Era FHC é crescente a participação do Banco chegando em seu auge a partir da Era Lula, entre os anos 2009 a 2014, momento em que, afetado pelos escândalos políticos e pela crise econômica que se instaurou antes e depois da crise (Governo Dilma Rousseff), se retrai rapidamente, saindo de um patamar próximo dos R$ 80 bilhões para R$ 60 bilhões em 2015, chegando ao final da série com um dos valores mais baixos em todo o período examinado, cerca de R$ 26 bilhões. Quando visto em outro momento da tese o movimento das grandes empreiteiras foi similar ao reportado pelo gráfico, o que demonstra relação entre o histórico dos desembolsos do Banco com o dos grupos econômicos empreiteiros ligados a obras de infraestrutura pública.

Um fato que vale ser destacado é que o período em que houve maior desembolso do Banco coincide com o período das obras que antecederam os megaeventos esportivos sediados pelo Brasil e pela cidade do Rio de Janeiro (Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e Olimpíadas de Verão, em 2016). Movimento este

que iremos averiguar no capítulo empírico referentes as Eras Cesar Maia e Eduardo Paes.

Cabe aqui ressaltar o papel do BNDESPar. No início dos anos 2000, o valor de seus ativos em títulos mobiliários foi multiplicado por vinte (de 5 bilhões em 2003 a 105 bilhões em 2010. Soma-se a isso o acréscimo gerado em seu capital social, por conta da capitalização do BNDES pelo Tesouro nacional. Fatores que permitiram que o BNDES atuasse como financiador dos grandes grupos econômicos brasileiros (ROCHA, 2013).

Quando focamos na composição mesmo dos grupos econômico, seria possível notar a limitação dos seus ganhos a pequenos grupos econômicos; a diversificação dos grandes grupos (fortemente fomentada pelos investimentos públicos; a abertura de caminhos para sua internacionalização; e a concentração setorial em insumos básicos, serviços públicos, alimentação e construção civil – sendo perpassados pelo capital financeiro (ROCHA, 2013).

Quando focamos especificamente no BNDES é possível ver, a partir de 2003, segundo Hirt (2016), o papel crucial que ele assume na articulação para a retomada dos investimentos produtivos, seja, atuando em sua função de financiar projetos de longo prazo e elaborando as estratégias de desenvolvimento, ou seja, segundo a autora, atuando, também, mais associado ao capital financeiro e exportador de commodities - como visto acima, dois setores que se fortalecem com a privatização, mas, também, as empreiteiras. No que a autora chama de “neoliberalismo periférico ou nacional desenvolvimentismo às avessas”, nos quais

> [...] articulados por dentro do Estado, segmentos nacionais do grande capital atuam junto com a hegemonia financeiro-exportadora (composta por bancos e pelo agronegócio), que comanda a economia brasileira. Isto estaria recriando, sob novas circunstâncias e sob a hegemonia do capital financeiro, o tripé capital internacional/Estado/Capital privado (HIRT, 2016, p. 298).

Neste contexto, por mais que tenha havido todas essas transformações, o papel da infraestrutura como ferramenta de incremento das atividades econômicas, sobretudo no setor da construção civil, não se enfraqueceu. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como já assinalado, é o mais importante órgão de fomento da economia nacional, juntamente com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil são os principais órgãos a disposição dos governos

para desembolsos em infraestrutura. Tem sido há décadas um dos principais responsáveis por alavancar os investimentos na área de infraestrutura, segmento este diretamente ligado aos grupos econômicos ligados a Construção Civil. A infraestrutura nacional é dependente de políticas econômicas e o Banco tem tido através da história brasileira cada vez mais importância e despendido cada vez mais recursos para esta área. As grandes corporações nacionais cresceram e são diretamente dependentes das demandas por infraestrutura nos diversos segmentos. São exemplos dos mais diferentes segmentos: os das redes de telemática, energia elétrica, hidrelétrica, termoelétrica, energia nuclear, água e esgoto, oleodutos e gasodutos, malha rodoviária, hidroviária, aeroportuária, ferroviária, metroviária, diversas intervenções nos diversos segmentos de obras públicas urbanas, regionais e nacionais, obras de artes (pontes, túneis, viadutos, etc.), intervenções na área de habitação social, infraestrutura nos segmentos de saúde e educação etc. Enfim, uma lista grande e variada.

Quando olhamos para o resultado da Pesquisa Anual da Indústria (PAIC/IBGE) o movimento do segmento ligado à construção civil é similar ao reportado acima, o que pode sugerir que o mesmo aconteceu em ambos os fenômenos examinados: um crescente e vigoroso movimento nos desembolsos do BNDES para infraestrutura, principalmente a partir de 2007 com uma abrupta queda a partir de 2014 e o mesmo movimento capturado pelo resultado da Pesquisa da Indústria da Construção (PAIC/IBGE).

O gráfico abaixo ilustra a trajetória da Receita Bruta de Produção (Valor das Obras) no Brasil. A partir da série em valores constantes a 2016 podemos perceber o movimento ascendente, tal qual o relatado acima para os desembolsos do BNDES e o momento de inflexão negativa a partir de 2014.

Gráfico 3 - Evolução do Valor das Obras no Brasil - 1993-2016 (Bilhões de Reais)

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE. Nota: Valores constantes a 2016.

Conforme podemos constatar pela tabela abaixo, a trajetória da receita ao longo do período é crescente, com alguns momentos de pequenos decréscimos, mas com viés de alta, chegando a casa dos 400 bilhões de Reais a partir do ano 2010, chegando ao ponto máximo em 2012, período de grandes investimentos por conta dos megaeventos esportivos que se realizariam em 2014 e 2016 e posterior derrocada a partir de 2014 e agudo decréscimo no resultado do VO, com queda de 36%, momento em que o País começa a sentir os efeitos da crise política que afeta o País em geral.

Tabela 1 - Valor das Obras (VO) - Brasil 1993-2016 (Bilhões de Reais)

Ano	Valor das Obras - Brasil
1993	51.615
1994	98.072
1995	93.060
1996	114.105
1997	117.525
1998	139.071
1999	122.862
2000	125.176
2001	143.874
2002	231.049
2003	187.530
2004	217.733
2005	191.309
2006	209.764
2007	237.780
2008	296.223
2009	323.142
2010	406.307
2011	414.677
2012	459.132
2013	451.579
2014	453.110
2015	377.237
2016	289.712

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.
Nota: Valores constantes a 2016.

3.3.5 Internacionalização e diversificação dos grupos econômicos brasileiros

Após uma análise mais detida em novos e na reorganização dos antigos atores financeiros importantes no país, nos voltaremos aos grupos econômicos em si, do país, o objeto de análise privilegiado deste capítulo. Reiterando a importância das privatizações, fator crucial[17] e uma das principais fontes de crescimento dos grupos econômicos nacionais. O que estudaremos nas próximas páginas ainda é corolário do processo de desestatização de setores econômicos.

Retomando, aqui, o trabalho de Rocha (2013), esse processo de reestruturação da ordem econômica nacional, na década de 1990, teria consolidado um conjunto formado pelas 50 maiores empresas locais.

[17] Outro fator, por exemplo, seria a valorização das *commodities* minerais e agrícolas no período (ROCHA, 2013).

Conforme aponta o autor,

> [...] deste conjunto que compõem o grande capital brasileiro, há um grupo mais restrito que concentra de forma significativa a produção de riqueza na economia brasileira. Por estarem em muitos casos associados entre si em diversas atividades, é justamente sua diversificação e a associação recorrente entre os grupos que lhe fornecem a sua característica de capital centralizado (ROCHA, 2013, p. 81).

Para o autor, essa concentração dos ganhos com a privatização teria sido uma das principais características da reorganização do grande capital nacional. O que teria dado destaque dois elementos: a internacionalização e diversificação dos grandes grupos brasileiros. Por outro lado, haveria, também, uma concentração setorial. Assim, se por um lado, as *commodities* minerais e agrícolas seriam os setores de maior crescimento, em seguida viriam as grandes construtoras, que são, neste momento, o foco de nossos estudos. De acordo com o autor,

> [...] embora a crise de 2009 tenha reduzido a taxa de crescimento dos grupos, a retomada para alguns dos grupos econômicos ocorreu de forma rápida. Do ponto de vista da evolução da receita bruta, os grupos relacionados ao beneficiamento de alimentos e à indústria extrativa mineral tiveram o melhor desempenho, o que explica apenas uma parte do crescimento patrimonial destes grupos. Em seguida em ordem decrescente, o crescimento das receitas das grandes construtoras e das empresas de serviços foi o segundo grupo de melhor desempenho. Excluindo o caso das empresas das cadeias produtivas relacionadas às *commodities* e das construtoras, não há uma relação clara entre o crescimento das receitas e do patrimônio dos grandes grupos econômicos (ROCHA, 2013, p. 85).

Com relação à indústria de construção pesada, em particular, algumas políticas governamentais teriam sido importantes, segundo Sabença,

> [...] a disposição do governo para investir em obras públicas, a política de juros, a política creditícia do BNDES, as normas relativas à licitação de obras públicas e o apoio do Estado brasileiro para as grandes construtoras nacionais que disputavam a obtenção de obras em outros países da América Latina, da África e do Oriente Médio (SABENÇA, 2013, p. 2).

Sabença (2013) afirma, ainda, que este setor teria sido um dos mais beneficiados pelo governo Lula. Voltaremos a falar da internacionalização, mais a frente. Por enquanto seria interessante citar, nesta reestruturação, a participação maior do capital estrangeiro, de diversas formas, na composição dos grupos econômicos; a retomada de processos de conglomeração industrial, como sociedades anônimas e holdings[18]; ainda que, em muitos casos, o controle familiar

---

[18] "Como característica implícita ao processo de diversificação, muitos grupos econômicos reestruturaram suas atividades, alinhando os ativos setoriais em empresas *holdings* de capital aberto, decorrência não só da tentativa de centralizar melhor as estratégias setoriais de cada grupo, como também do movimento de segmentação de parte do capital dos grupos econômicos em participações acionárias de sociedades anônimas" (ROCHA, 2013, p. 88).

das firmas tenha se mantido; há casos de aumento no endividamento, o que poderia ter afetado, inclusive, estratégias de diversificação econômica (ROCHA, 2013).

Tratando especificamente do aspecto da internacionalização é importante destacar o papel do governo Lula neste processo. Segundo Ristoff (2011), este teria sido um momento importante de estímulo aos grandes grupos internacionais se projetarem no exterior. Dentre as ações, se destacariam, o apoio à integração regional através da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana)[19] e ações de financiamento regional bilateral, através, sobretudo, do BNDES. Segundo a autora, durante esse período, teria sido

> [...] adotada uma política agressiva de fortalecimento do capital nacional, de apoio as empresas brasileiras no exterior, com todo o apoio estatal no processo de sua internacionalização, apoiando cada vez mais setores e fechando acordos com diversos países, e abrindo novos mercados, no qual os vizinhos regionais e outros países emergentes foram grandes opções estratégicas dentro deste contexto (Ristoff, 2011, p. 8).

Isto posto, vamos nos ater um pouco aos resultados que o gráfico abaixo, elaborado através dos dados produzidos pela Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC/IBGE), apresenta sobre a receita total das empresas da indústria da construção no período compreendido entre o final do governo FHC (2002) até após a crise político-institucional do governo Dilma Rousseff, que resultou em seu impeachment, governo de Michel Temer (2016).

[19] A IIRSA surgiu como uma estratégia de integração física na América do Sul para inserir a região competitivamente na economia mundial. Sua origem teórica se encontra em dois estudos: o Infrasctruture for Sustainable Development and Integration in South America e o Estudo sobre Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Estes estudos privilegiam a integração física de infraestruturas voltadas para o fluxo de mercadorias e o escoamento de produção. (HIRT, 2016, p. 398).

Gráfico 4 - Receita total, receita no Mercosul e receita em Outros Países, das empresas de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016 (Milhares de Reais**)**

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016. Nota: Estrato Certo da Pesquisa. Nota: Valores constantes a 2016.

Percebe-se que a partir do ano assinalado (2002) há um gradual crescimento da receita desse setor da economia, corroborando com o que já foi discutido anteriormente. A partir do último ano de mandato de Lula e início do governo Dilma (2011) os resultados sofrem significativa queda. Se olharmos para os resultados das receitas provenientes exclusivamente do Mercosul a deterioração no resultado da receita é ainda maior, chegando ao final de 2016 com apenas R$ 17,5 milhões. Mas há de se destacar que o resultado para os Outros Países também sofre uma queda significativa, apesar de já estar há alguns anos numa trajetória descendente, tendo alcançado seu ápice em 2005 com mais de 6,2 bilhões de Reais de receita e chegando ao final do período examinado com apenas uma pequena fração deste valor, cerca de 399 milhões de Reais. O ponto de inflexão foi ainda no governo Lula (2009), onde a receita estava em um patamar de 3,3 bilhões de Reais, caindo para a

metade no ano de 2010 e daí por diante seguindo uma trajetória decrescente, com um ou outro ano de recuperação, mas com viés de queda. Lembramos que os valores acima expostos são valores inflacionados para o ano de 2016.

Tabela 2 - Receita total, receita no Mercosul e receita em Outros Países, das empresas de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016

Ano	Mercosul	Outros Países	Total da receita
2002	230.447	3.405.500	3.635.947
2003	127.506	5.662.234	5.789.739
2004	75.165	5.416.565	5.491.729
2005	494.511	6.220.391	6.714.902
2006	59.486	2.194.037	2.253.524
2007	783.986	1.953.513	2.737.499
2008	803.315	3.200.000	4.003.314
2009	446.939	2.929.986	3.376.925
2010	269.763	1.306.337	1.576.100
2011	127.177	358.026	485.202
2012	123.233	635.436	758.669
2013	258.050	692.019	950.069
2014	186.886	447.544	634.429
2015	106.082	524.482	630.564
2016	17.447	398.855	416.302

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016. Nota1: Estrato Certo da Pesquisa. Nota 2: Valores constantes a 2016.

Quando olhamos para o recorte da pesquisa, na qual retrata a participação da receita de obras de infraestrutura nos países membros do Mercosul e em “Outros Países”, percebe-se que o grande mercado para as empresas desse segmento são os países “Outros” que não os pertencentes ao Mercosul. Cabe fazer uma ressalva para o fato de que nem todos os países da América do Sul pertenciam ou pertencem ao Mercado Comum do Sul no decorrer da série examinada. Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado pela instituição do Mercosul. Em 1996, Bolívia e Chile tornaram-se membros associados, que se diferem dos membros efetivos pelo grau de integração no bloco e pela não adoção integral da Tarifa Externa Comum (TEC), característica que torna o Mercosul uma União Aduaneira. O mesmo caminho foi adotado pelo Peru em 2003 e pela Colômbia e Equador no ano seguinte. Em 2012, a Venezuela foi integrada ao bloco no caráter de membro efetivo depois de uma solicitação realizada em 2006. Porém encontra-se

suspensa desde 2016[20]. Também em 2012 o Equador iniciou o processo de integração, podendo tornar-se o sexto país-membro do bloco nos próximos anos.

De 1998 a 2015, o BNDES teria financiado R$ 14 bilhões para empreiteiras expandirem seus investimentos no exterior. Deste total, mais de dois terços teriam sido captados apenas pelo Grupo Odebrecht, totalizando em torno de R$ 9,78 bilhões; e mais da metade, R$ 8,23 bilhões, teriam sido liberados apenas na gestão de Dilma Rousseff o que vai refletir nos volumes dos empréstimos feitos, como pode se ver na tabela baixo.

Tabela 3 - Financiamentos do BNDES para as principais corporações atuantes no exterior, 1998-2015 (Milhões de Reais)

Empresa	Total financiado	Lula	Dilma	Variação (%)
Odebrecht	9.776	3.150	5.700	81
Andrade Gutierrez	2.875	1.300	1.500	15
Camargo Corrêa	628	149	479	221
Queiroz Galvão	534	188	345	84
OAS	216	7	209	2.886
Total	14.029	4.794	8.233	72

Fonte: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/.

Neste momento voltamos a examinar alguns resultados da PAIC, como os do gráfico abaixo. Este trata exclusivamente da participação da receita de obras de infraestrutura no exterior, mas precisamente com um recorte para o Mercosul e para o restante dos países estrangeiros. Nele podemos constatar que as empresas que fazem parte do âmbito da Pesquisa extraem suas receitas majoritariamente de Outros Países que não pertencentes ao Mercosul e que a partir de 2007 a participação do Mercosul aparece no cenário, apesar de em todo a série analisada não ter chegado a 30% no cômputo geral e apresentando significativa participação em 2016.

[20] “A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5° do Protocolo de Ushuaia”. Fonte: http://www.mercosul.gov.br

Gráfico 5 - Participação da receita de obras de infraestrutura no Mercosul e em Outros Países, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior – Brasil – 2002-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016.

A tabela abaixo nos permite uma melhor aferição dos resultados. Nela podemos destacar que estamos comparando a participação da receita de obras de infraestrutura, assim como no gráfico acima, no total da receita, que engloba tanto a receita em obras de infraestrutura como a receita de obras de edifícios. E é significativa a parcela que a receita em infraestrutura apresenta perante o total da receita, chegando em muitos anos da série a constituir a totalidade da receita. E nesta tabela podemos ver que nos cinco primeiros anos da série, entre 2002 e 2006, “Outros Países” compõem preponderantemente a receita das empresas, perdendo participação a partir de 2007, chegando a alcançar seu menor resultado em 2012. Mas esse ano em especial a receita total pela primeira vez é adquirida em sua maior parte vinda do resultado de “Obras de Edifícios” (66%), isto é, não houve perda relativa para os países do Mercosul, mas para outro segmento da construção civil. Vale ainda destacar que de 2015 para 2016 há uma acentuação no decréscimo na participação dos países do Mercosul no total da receita de Obras de Infraestrutura. Mostrando aparentemente que as empresas brasileiras tiveram pouca atuação no Mercosul.

Tabela 4 - Participação da receita de obras de infraestrutura no Mercosul e Outros Países, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - Brasil - 2002-2016

Ano	Obras de Infraestrutura			Obras de Infraestrutura	
	Mercosul	Outros Países	Total da receita (1)	Mercosul	Outros Países
2002	30.520	1.050.527	1.126.408	3%	93%
2003	10.233	1.907.364	2.024.491	1%	94%
2004	10.552	2.155.203	2.197.191	0%	98%
2005	213.684	2.761.083	2.982.632	7%	93%
2006	9.760	1.017.789	1.069.439	1%	95%
2007	377.097	970.603	1.364.591	28%	71%
2008	423.274	1.687.784	2.118.304	20%	80%
2009	236.348	1.732.393	1.998.958	12%	87%
2010	152.452	768.752	963.288	16%	80%
2011	75.728	198.079	319.590	24%	62%
2012	76.155	161.012	537.144	14%	30%
2013	168.082	489.848	720.550	23%	68%
2014	137.358	353.690	520.089	26%	68%
2015	84.962	436.936	552.846	15%	79%
2016	15.399	397.574	416.302	4%	96%

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016. Nota 1: (1) Obras de edifícios + Obras de infraestrutura. Nota 2: Valores constantes a 2016.

O gráfico abaixo destaca o que já foi analisado e constatado na análise acima, que a participação da receita no total de obras no exterior é majoritariamente constituído pelo segmento de obras de infraestrutura. Lembrando que este total da receita é a conjunção das receitas oriundas de “obras de edifícios” somadas às receitas de “obras de infraestrutura”. E que apenas em 2012 a receita de obras de edifícios apresenta maior parcela de participação na receita total. Tendo a receita de obras de infraestrutura participado na maior parte da série com mais de 90%, algumas vezes tendo chegado a participar com quase 100% na receita total de obras e/ou serviços da construção no exterior. Com isso queremos apontar para o fato de que predominantemente as empresas que se lançaram ao exterior foram as que executavam obras do segmento da indústria pesada, as empreiteiras. Os grandes grupos econômicos empreiteiros, como são apontados mais acima. Notadamente os grupos Odebrecht, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, OAS e Andrade Gutierrez.

Gráfico 6 - Participação da receita das obras de infraestrutura no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - 2002-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016.

A Receita das Obras de Infraestrutura no Exterior é apenas uma parte dela, que ainda conta com a Receita de Edificações para complementá-la. Mas como podemos ver e como indica a tabela abaixo, esta receita é majoritária na constituição do total da receita de obras no exterior. Em toda a série abaixo podemos constatar que em apenas dois anos esta receita não esteve no patamar de 94% ou mais, as vezes chegando a sua totalidade ou quase totalidade, como nos anos de 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 e 2016. Os anos de 2011 e 2012 são casos a parte, onde a receita colheu 86% e 44% respectivamente, cabendo a receita de edificações a complementaridade da receita muito mais pela ausência de receita de infraestrutura do que ao aumento relativo da receita de edificações. Fato é que a partir de 2009 há um grande recuo nas receitas de obras no exterior, e este recuo se deu no segmento de obras de infraestrutura, como aponta a tabela a seguir.

Tabela 5 - Participação da receita das obras de infraestrutura no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior - 2002-2016

Ano	Obras de Infraestrutura (OI)	Total da receita (TR)	OI/TR
2002	1.081.047	1.126.408	96%
2003	1.917.597	2.024.491	95%
2004	2.165.755	2.197.191	99%
2005	2.974.767	2.982.632	100%
2006	1.027.549	1.069.439	96%
2007	1.347.700	1.364.591	99%
2008	2.111.058	2.118.304	100%
2009	1.968.741	1.998.958	98%
2010	921.204	963.288	96%
2011	273.807	319.590	86%
2012	237.167	537.144	44%
2013	657.930	720.550	91%
2014	491.048	520.089	94%
2015	521.898	552.846	94%
2016	412.973	416.302	99%

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016.
Nota: Valores constantes a 2016.

A seguir veremos os resultados para as receitas de obras de infraestrutura e da construção de edifícios no Mercosul e em Outros Países. Neste gráfico podemos ver que Outros Países constituem a grande origem de receita para estas variáveis. A partir de 2007 até 2015 sobe um pouco a participação do Mercosul, mas, ainda timidamente, se comparada com a composição da receita, fruto das inversões em Outros Países.

Gráfico 7 - Participação da receita de obras de infraestrutura e da construção de edifícios, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior das empresas de construção Brasil - 2002-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016.

Com auxílio da tabela abaixo podemos dar maiores detalhes para os resultados da série que aponta o gráfico acima. Percebe-se que de 2007 a 2014 o Mercosul ampliava sua participação, mas como posto anteriormente, sem muito volume. De 2002 a 2006 a receita majoritariamente é proveniente de Outros Países e em 2016 volta a ser, apesar de não ter nunca perdido seu protagonismo.

Tabela 6 - Participação da receita de obras de infraestrutura e da construção de edifícios, no total da receita de obras e/ou serviços da construção no exterior das empresas de construção Brasil - 2002-2016

Participação de Obras em Infraestrutura e da construção de edifícios no total da receita

Ano	Mercosul	Outros Países
2002	6,34%	93,66%
2003	2,20%	97,80%
2004	1,37%	98,63%
2005	7,36%	92,64%
2006	2,64%	97,36%
2007	28,64%	71,36%
2008	20,07%	79,93%
2009	13,24%	86,76%
2010	17,12%	82,88%
2011	26,21%	73,79%
2012	16,24%	83,76%
2013	27,16%	72,84%
2014	29,46%	70,54%
2015	16,82%	83,18%
2016	4,19%	95,81%

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2002-2016.

É preciso retomar, nesse momento, os resultados empíricos apontados no trabalho de Hirt (2016). No gráfico abaixo, elaborado pela autora, é possível observar quais foram as empresas que mais receberam recursos, do BNDES, para exportação pela linha chamada “pós-embarque”[21]

Afora a líder no ranking, Embraer, várias empresas do ramo da indústria da construção são destaques no resultado apurado para os anos entre 2008 e 2014. Dentre estas empresas tem lugar especial a Odebrecht, com aporte semelhante ao da líder do ranking, mas, também, estão presentes as empresas do segmento de engenharia, empreiteiro, construtoras e consultoras, como a Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, OAS, Mello Junior, Contracta Engenharia, TPRO Engenharia, Maubertec, Bureau de Projetos e Consultoria.

De acordo com a autora, as operações voltadas para a exportação de serviços de engenharia e construção de infraestruturas no exterior passaram a ter maior destaque, entre 2003 e agosto de 2011, o Governo brasileiro aprovou garantia de crédito para cerca de 100 financiamentos do BNDES voltados a projetos de infraestrutura em diversos países da América Latina e do Caribe, totalizando cerca

[21] O financiamento à exportação se divide em dois tipos de crédito: o financiamento à produção (pré-embarque) e à comercialização (pós-embarque).

de US$ 14 bilhões. Dados apresentados segundo a autora, pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (HIRT, 2016).

Gráfico 8 - Desembolsos do BNDES para exportação, de acordo com a empresa entre 2008 e 2014 (US$)

Fonte: Hirt, 2016.

Como aponta a autora, a execução dessas obras estaria vinculada à exportação de serviços, realizados por grandes empreiteiras brasileiras (conforme o exemplo na figura abaixo para o ano de 2011). De modo que seria possível ver um esvaziamento da diversificação de serviços e empresas financiados pelo banco, focando nesse setor de construção.

Figura 1 - Projetos financiados pelo BNDES na América do Sul em 201**1**

Fonte: Hirt, 2016.

Segundo a autora, o aumento nas operações vinculadas a serviços de engenharia ocorreu, sobretudo, em países com os quais começou a haver movimentos de alinhamento diplomático. Isto não ocorreu por acaso, de acordo com ela, pois, em seu discurso de posse para o segundo mandato na presidência da república, o presidente Lula destacou que um dos perfis do seu governo seria marcado por “priorizar os laços com o Sul do mundo”. É possível observar essa reorientação nos gráficos abaixo (HIRT, 2016).

Gráfico 9 - Mutuários das Operações do Produto BNDES EXIM. Pós-embarque (quantidade de operações)

Fonte: Hirt, 2016.

De acordo com os resultados das análises de Hirt (2016), durante o governo de FHC somente 1% das operações tinha como mutuários governos de outros países, parcela que foi progressivamente aumentando para cerca de 9%, 34% e 36% nos governos seguintes. E, em termos de valores desembolsados grande parte dos recursos foi destinada para exportações, cujo destino era os Estados Unidos. O segundo maior destino foi Angola, país que começou a receber recursos do Banco somente em meados de 2007, seguindo a linha da política externa. Observa a autora, que o principal mutuário, neste caso, era o governo de Angola ao contrário dos EUA, que os mutuários das operações eram as empresas privadas. E as empresas que lá atuaram (em Angola) foram basicamente empreiteiras – com destaque para a Odebrecht, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez e Camargo Correa.

3.3.6 A financeirização dos grupos econômicos: o segmento imobiliário

Por fim, mas não menos importante, trataremos da financeirização dos grupos econômicos brasileiros, tomando o caso concreto do setor imobiliário. Para tanto, partiremos do trabalho de Thêmis Aragão (2017), cuja tese de doutorado abordou o tema, fazendo sua pesquisa no âmbito do conhecimento produzido pelo INCT Observatório das Metrópoles.

Segundo a autora, durante a década de 1990, o setor imobiliário buscava novos mecanismos de financiamento para sua produção. E uma das alternativas vislumbradas foram os fundos imobiliários, o que acarretaria na criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997[22]. O que viria a se tornar um marco da financeirização deste setor no país. Construído tendo como referência o modelo estadunidense de securitização e captação de recursos através de um mercado secundário de títulos. A preocupação inicial seria a de construir um ambiente de confiança para os investidores. Contudo, a autora chega a conclusão de que o SFI não teria tido grandes impactos sobre a produção imobiliária e sobre o setor de produção de moradias, firmando-se, no entanto, paulatinamente, como um instrumento eficaz para a promoção de grandes empreendimentos comerciais ou de serviços, como shoppings, resorts e edifícios corporativos (ARAGÃO, 2017).

O início da década seguinte, com a redução dos juros, barateamento do crédito e o aquecimento da economia, traria, segundo a autora, as condições econômicas ideias para a financeirização da habitação. E ao seu final, com o contexto de crise internacional, a construção civil, por seus efeitos de produzir a multiplicação de investimento, teria sido o meio privilegiado pelo Governo Federal para conduzir o país durante esse momento turbulento mundial. E um dos seus carros chefes veio a ser o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), programa muito adequado aos interesses do setor produtivo, por garantir crédito para que mutuários buscassem a solução para sua demanda habitacional no mercado.

Mediado pelo Ministério da Casa Civil, a partir de proposta apresentada por setores da indústria da construção, a estrutura do programa foi montada visando a promoção de unidades habitacionais através da iniciativa privada, tendo como um dos agentes de implementação do programa a Caixa Econômica Federal, gestora das principais fontes de financiamento habitacional. Com isso, o PMCMV se

[22] Uma outra alternativa foi o autofinanciamento dos produtos imobiliários pelas próprias construtoras, como veremos no capítulo empírico a partir da análise da Revista O Empreiteiro.

propunha a liberar crédito para a construção de 1 milhão de unidades habitacionais em todo o país (ARAGÃO, 2017).

A facilidade do crédito impulsionou e consolidou as tendências de reestruturação do setor produtivo que lança mão de vários mecanismos como: ampliação geográfica da produção, realização de *joint ventures* com construtoras locais, padronização de projetos e implementação de sistemas de controle de obras e estoque. Este movimento é percebido principalmente entre as construtoras que buscaram abrir capital a partir de 2005[23].

Ainda assim, diz Aragão, a liberação dos recursos desencadeada pelo programa não teria atendido às expectativas do setor imobiliário; de modo que, a complementar essa fonte de recursos, o setor da construção civil buscaria outras três alternativas: a abertura de capital das principais empresas construtoras, o fortalecimento de securitizadoras ligadas a estas empresas e a expansão da produtividade baseada na edificação de largo banco de terras e no alcance do mercado nacional. Foi só com essa financeirização, que o boom imobiliário se teria se tornado possível. A título de exemplo, entre 2004 e 2014, 23 empresas da construção civil teriam captado aproximadamente 27 bilhões de reais no mercado secundário. Tornando os construtores mais autônomos com relação ao Sistema Financeiro Habitacional (ARAGÃO, 2007).

Dado o cenário internacional negativo que sucedeu à crise imobiliária americana, investidores teriam redirecionado suas aplicações para mercados mais seguros acarretando em uma drástica queda no preço das ações das empresas brasileiras de construção civil. O que demandou uma resposta do Estado para garantir demanda para o estoque de moradia que estava sendo produzida. O que viria a acarretar uma mudança na política nacional de habitação, substituindo o protagonismo estatal, para um modelo de mercado baseado no crédito. Onde se destaca o PMCMV, programa implementado a partir de diferentes modelos de crédito ofertados tanto para o consumo quanto para a produção.

Para concluir, é interessante retomar o link que a autora faz entre esse processo de financeirização com a dinâmica política da cidade e as barganhas e agendas possíveis. Em suas palavras:

---

[23] Para uma descrição mais detalhada do processo, ver: http://www.ihu.unisinos.br/noticias/514721-financeirizacao-e-transicao-do-mercado-imobiliario-brasileiro

> Um fator importante que devemos observar é que o processo de financeirização do espaço acarreta novas dinâmicas políticas. Em cenários onde se observa a escassez de recursos para melhorias em infraestrutura urbana, fator que influencia diretamente no valor destes ativos imobiliários, o setor financeiro entra como mais um ator na barganha política que envolve a localização e o volume de investimentos públicos no território (ARAGÃO, 2016, n.p.)[24].

A análise de Aragão é muito precisa no diagnóstico da financeirização do mercado imobiliário no Brasil e deixa bem claro como o Programa Minha Casa, Minha Vida é um vetor importante desse processo. Todavia, podemos seguir as pistas colocadas pela autora para entender outros dados e processos que se desenrolaram no período contemplado com seu trabalho. Neste sentido, vai ser muito interessante tratar um pouco dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII).

Esses fundos fazem convergir recursos de origem diferentes para os empreendimentos imobiliários. Eles tomam forma em cotas de um empreendimento imobiliário, que podem ser adquiridas no mercado primário ou secundário. No primeiro caso, os recursos utilizados pelo investidor para integralização das cotas são diretamente direcionados ao patrimônio do FII; já nas operações no mercado secundário, um investidor adquire de outro investidor uma cota já emitida anteriormente. Os recursos captados pelos FII podem ser aplicados na aquisição de uma série de ativos imobiliários, dentre os quais, direitos reais sobre imóveis, as ações e debêntures de empresas do setor imobiliário, certificado de potencial adicional de construção (CEPAC), letras hipotecárias, letras de créditos imobiliários, cotas de outros fundos de investimentos imobiliários, dentre outros ativos.

Em suma: os Fundos Imobiliários são condomínios de investidores, administrados por instituições financeiras e fiscalizados pela CVM. Tem por objetivo aplicar recursos em negócios com base imobiliária, como desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, imóveis já prontos, títulos financeiros imobiliários, ou cotas de fundos imobiliários já constituídos[25].

O setor habitacional foi um dos carros chefes do neodesenvolvimentismo capitaneado pelo presidente Lula, através do PAC e de outras iniciativas, acima citadas. Este segmento teve crescente participação na política econômica e na

---

[24] Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-financeirizacao-da-moradia-no-brasil-a-cidade-como-direito-ou-mercadoria/. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

[25] Disponível em: https://www.coinvalores.com.br/produtos_e_servicos/fundos_imobiliarios/sobre. Aceso em: 30 de outubro de 2018.

economia política dos governos do PT. O que podemos inferir da leitura do gráfico abaixo, cuja série se inicia em 2001 e se estende até 2017, compreendendo o fim do governo de Fernando Henrique, os mandatos de Lula e Dilma Rousseff, mais a gestão de Michel Temer. Nele está registrado um forte movimento de dispêndio da principal financiadora e fomentadora do setor, a Caixa Econômica Federal. Partindo do patamar de 10 mil unidades financiadas em 2002, a série chega ao patamar de 227 mil unidades em 2011, ponto este, de inflexão decrescente, quando, ano após ano o número de unidades financiadas decresceu gradativamente chegando em 2017, a meros 40 mil unidades financiadas.

Para uma análise das inversões financeiras, desde o começo da série, não optamos por utilizar um deflator ou inflacionar a série, como fizemos para outras séries aqui analisadas. Mas, independentemente disso, fica evidente que depois do forte crescimento de aportes, principalmente entre os anos 2007 e 2015, houve uma forte diminuição do volume financeiro aportado, junto com o agravamento da crise político-econômica. E da mesma forma que assinalamos anteriormente os segmentos da economia ligados a construção imobiliária devem ter sofrido forte retração, conforme procuraremos averiguar mais adiante.

Gráfico 10 - Operações contratadas para o financiamento da construção no setor imobiliário, com recursos da caderneta de poupança, por número de unidades financiadas e valor total - Brasil - 2002-2017

Fonte: Elaboração do autor com dados da Abecip e Banco Central. Obs: Reforma e material para construção estão inclusos em Construção. Nota: Valores Nominais.

Da mesma forma que na análise anterior, procuramos fazer um exame do gráfico abaixo, referente aos aportes de recursos provenientes de outra importante fonte de financiamento, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do trabalhador da iniciativa privada brasileira - FGTS. Importante instrumento na mão do Estado para se fazer política de incentivo a construção habitacional.

No período analisado neste gráfico abaixo, mais curto que o contemplado pelo gráfico anterior, percebe-se, igualmente, um forte aporte de recursos para o investimento habitacional entre os anos 2003 e 2012. Nele podemos verificar que, concomitantemente, ao aumento das unidades financiadas o valor dos aportes sofreu crescente aumento. Partindo do patamar de 246 mil unidades financiadas para 487 mil em 2012, tendo decuplicado o valor monetário despendido para as unidades financiadas de 2003 a 2012 3,8 bilhões de reais em 2003 e 38 bilhões de reais em 2012 (valores nominais).

Gráfico 11 - Financiamento Imobiliário com recursos do FGTS, segundo o número de unidades financiadas e o valor total - Brasil - 2003-2012

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE

A partir deste momento apresentaremos mais alguns resultados da PAIC para o Brasil, alguns especialmente solicitados em forma de tabulação especial, outros solicitados à Coordenação de Contas Nacionais (CONAC) ou provenientes de consultas diretas ao SIDRA, cujos dados entendemos, enriquecem as análises pretéritas e corroboram com as análises construídas para o capítulo empírico, onde são analisadas as Eras Cesar Maia e Eduardo Paes.

Abaixo apresentamos em forma de gráfico e tabular a contribuição da Indústria da Construção e algumas das suas principais atividades no total do PIB, isto é, o quanto o Valor Adicionado da Indústria da Construção contribuiu na formação do PIBcf e PIBpm Brasil[26] entre os anos de 1996 e 2016.

[26] Quando o PIB é mensurado a preços de mercado, inclui o valor dos bens com o preço que o consumidor paga por eles. Então: PIBpm = PIBcf + Impostos Indiretos. O PIB a custo de fatores é o que a empresa gastou com os meios de produção (matéria-prima, salários, aluguéis) pra que os bens fossem produzidos.

Gráfico 12 - Valor Adicionado da Construção e participação percentual, no total do PIBcf e PIBpm - Brasil - 1996-2016 (1.000.000 R$)

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. Nota 1: Valores nominais e Valores constantes de 2016 – Inflacionado pelo INCC/FGV. Nota 2: os valores nesta tabela referem-se ao setor da economia formal e informal brasileira captados pela CONAC/IBGE. Isto faz com que os dados para o Valor Adicionado provenientes da Coordenação de Contas Nacionais sejam maiores que os dados produzidos pela COIND/IBGE, pois leva em consideração, o setor formal e informal, além de ter uma metodologia diferente.

Tabela 7- Valor Adicionado da Construção e participação percentual, no total do PIBcf e PIBpm Brasil - 1996-2016 (Bilhões de Reais)

Ano	Valor Adicionado da Construção	PIBcf	% do PIBcf	PIBpm	%	Ano	Valor Adicionado da Construção	PIBcf	%	PIBpm	%
1996	55.430	747.297	7,42%	854.763	6,48%	1996	251.308	3.388.082	7,42%	3.875.309	6,48%
1997	64.688	836.743	7,73%	952.089	6,79%	1997	274.582	3.551.737	7,73%	4.041.348	6,79%
1998	69.707	881.943	7,90%	1.002.351	6,95%	1998	287.967	3.643.405	7,90%	4.140.824	6,95%
1999	66.901	941.918	7,10%	1.087.711	6,15%	1999	253.068	3.563.015	7,10%	4.114.509	6,15%
2000	71.780	1.031.326	6,96%	1.199.093	5,99%	2000	252.205	3.623.649	6,96%	4.213.112	5,99%
2001	70.182	1.120.422	6,26%	1.315.756	5,33%	2001	226.541	3.616.624	6,26%	4.247.145	5,33%
2002	81.979	1.270.214	6,45%	1.488.788	5,51%	2002	234.448	3.632.621	6,45%	4.257.710	5,51%
2003	67.879	1.470.717	4,62%	1.717.951	3,95%	2003	169.659	3.675.956	4,62%	4.293.901	3,95%
2004	82.057	1.661.982	4,94%	1.957.750	4,19%	2004	184.738	3.741.677	4,94%	4.407.550	4,19%
2005	84.571	1.842.817	4,59%	2.170.584	3,90%	2005	178.208	3.883.187	4,59%	4.573.858	3,90%
2006	89.102	2.049.290	4,35%	2.409.450	3,70%	2006	178.747	4.111.070	4,35%	4.833.585	3,70%
2007	105.870	2.319.528	4,56%	2.720.263	3,89%	2007	200.080	4.383.601	4,56%	5.140.937	3,89%
2008	114.802	2.626.478	4,37%	3.109.803	3,69%	2008	193.940	4.437.022	4,37%	5.253.523	3,69%
2009	154.624	2.849.763	5,43%	3.333.039	4,64%	2009	252.991	4.662.689	5,43%	5.453.409	4,64%
2010	206.926	3.302.840	6,27%	3.885.847	5,33%	2010	314.156	5.014.381	6,27%	5.899.504	5,33%
2011	233.544	3.720.461	6,28%	4.376.382	5,34%	2011	329.861	5.254.828	6,28%	6.181.260	5,34%
2012	265.238	4.094.259	6,48%	4.814.759	5,51%	2012	349.725	5.398.418	6,48%	6.348.422	5,51%
2013	290.642	4.553.759	6,38%	5.331.618	5,45%	2013	354.539	5.554.893	6,38%	6.503.763	5,45%
2014	306.946	4.972.734	6,17%	5.778.953	5,31%	2014	350.096	5.671.790	6,17%	6.591.345	5,31%
2015	296.018	5.155.601	5,74%	5.995.786	4,94%	2015	314.134	5.471.124	5,74%	6.362.728	4,94%
2016	293.059	5.408.010	5,42%	6.259.228	4,68%	2016	293.059	5.408.010	5,42%	6.259.228	4,68%

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. Nota 1: Valores nominais e Valores constantes de 2016 – Inflacionado pelo INCC/FGV. Nota 2: os valores nesta tabela referem-se ao setor da economia formal e informal brasileira captados pela CONAC/IBGE. Isto faz com que os dados para o Valor Adicionado provenientes da Coordenação de Contas Nacionais sejam maiores que os dados produzidos pela COIND/IBGE, pois leva em consideração, o setor formal e informal, além de ter uma metodologia diferente.

A tabela acima foi construída de modo a subsidiar as análises, tanto para os comparativos de participação, quanto para uma visão mais global em valores constantes de 2016 do Valor Adicionado à economia, pelo setor da Indústria da Construção. Nesse breve relato iremos nos ater ao comportamento do PIB a custo de fatores, isto é, sem considerar o valor dos impostos indiretos que não irão nos ser úteis para essa análise.

O resultado apresentado indica que desde o início da série em 1996 a participação do VA da Construção tem um viés de gradativo arrefecimento. Partindo de uma participação de 7,42% em 1996, alcançando um máximo de 7,90% em 1998, para em seguida apresentar um viés de queda gradativa até o ano de 2008, ano em

que recomeça um tímido movimento de alta até 2014 e a partir deste ano volta ao viés de queda. Destacamos que nesse período a participação do Valor Adicionado da Indústria da Construção obteve um máximo de 7,90% e um mínimo de participação de 4,35%. Ao final da série estudada identificamos que o VA da Construção praticamente retorna, em valores constantes, ao patamar do início da série, tendo obtido em 1998 o valor de R$ 288 bilhões e em 2016, R$ 293 bilhões. Em toda a série o período em que a participação do VA da Construção esteve em um patamar mais elevado foi nos anos entre 2010 e 2015. Período que não necessariamente apresentou a maior participação percentual em comparação ao PIB, mas que em valores absolutos foi o período mais representativo para o setor da Construção. Esta constatação se deve ao fato de que o PIB Brasil cresceu mais em outros setores do que no setor da Construção. Isso podemos ver nos gráficos mais adiante. Principalmente com o crescimento do setor de Serviços.

Antes disso podemos apresentar o resultado da participação do VA da Construção no PIBcf através dos dois gráficos abaixo, que nos mostram de forma global o retrato e o comportamento das duas variáveis estudadas. Nestes gráficos que apresentam as variáveis em valores constantes a 2016 é possível perceber claramente o comportamento ascendente do PIB que se eleva gradativamente desde 1996 e que a partir de 2014 toma nova tendência, com viés de baixa. Isso pode ser explicado pela forte crise política e econômica que acomete o país a partir de 2014 e que perdura até o ano corrente (2018).

Gráfico 13 - Valor adicionado da Construção em relação ao PIBcf

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais, CONAC/IBGE. Nota: Valores constantes a 2016.

No gráfico abaixo podemos ver mais claramente o movimento da participação do Valor Adicionado da Construção em relação ao PIBcf. O movimento em um desenho em forma de vale mostra o comportamento decrescente da participação do VA da Construção de 1996 até o ano 2006, ano em que aponta para uma inflexão positiva até 2012/2013 com novo movimento de queda.

Gráfico 14 - Valor adicionado da Construção em relação ao PIBcf - Brasil – 1996 – 2016

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais, CONAC/IBGE. Nota: Valores constantes a 2016.

O gráfico abaixo é a replicação dos valores apresentados na tabela acima mostrando de forma mais esclarecedora o descolamento entre os PIBcf e o PIBpm, influenciado pelo fator "impostos indiretos" crescente desde o início da série em 1996, mas com o efeito inflacionário. Fato que não se replica de maneira tão clara no gráfico seguinte quando é expurgado o efeito inflacionário.

Gráfico 15 - Valor Adicionado da Construção, PIB a preços básicos e PIB a preços de mercado. Brasil - 1996-2016 (Bilhões de Reais)

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. Nota: Valores nominais.

Gráfico 16 - Valor Adicionado da Construção, PIB a preços básicos e PIB a preços de mercado. Brasil - 1996-2016 (1.000.000 R$)

Fonte: Elaboração do autor com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais. Nota: Valores constantes de 2016 – Inflacionado pelo INCC.

Conforme assinalamos anteriormente, quando nos reportamos ao valor da fatia do Valor Adicionado da Construção no PIB, precisamos levar em consideração sua participação relativa. Pois entre outras considerações devemos olhar para a participação de outros segmentos da economia, principalmente para a crescente participação relativa do setor de serviços que acaba por impactar nos resultados do segmento da indústria que ano após ano perde participação no total de participação no PIB. E isso é corroborado pelos resultados do gráfico abaixo, em que é crescente a participação do setor de serviços assim como é decrescente a participação do setor industrial e agropecuário.

Gráfico 17 - Participação dos Setores Produtivos na composição do PIBcf - Brasil - 1993-2015

Fonte: Elaboração do autor com dados do Ipea/Dimac/Gecon. Fonte primária dos dados: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. Dados anteriores a 1995 segundo antiga metodologia. Antes de 1995, foi excluída a variável "Dummy Financeira" e, para evitar distorções, optou-se por deixar de considerar o valor dos impostos sobre produtos. http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/

Como pode se verificar o segmento da construção oscila dentro do setor da Construção, tendo alcançado seu maior patamar no início da série (próximo a 35%) para depois gradativamente perder espaço, até atingir um patamar abaixo dos 25% ao final da série examinada (1993-2012).

Gráfico 18 - Participação do setor da Indústria e do segmento da Construção na composição do PIBcf, Brasil - 1993-2015

Fonte: Elaboração do autor com dados do Ipea/Dimac/Gecon. Fonte primária dos dados: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. Dados anteriores a 1995 segundo antiga metodologia. Antes de 1995, foi excluída a variável "Dummy Financeira" e, para evitar distorções, optou-se por deixar de considerar o valor dos impostos sobre produtos.

Quando verificamos os resultados para os setores: primário, secundário e terciário da economia e para o segmento da Construção do setor industrial podemos identificar, como já apontado anteriormente, que o setor de serviços é crescente no período examinado, e conta com um setor industrial que na medida em que o tempo avança perde cada vez mais participação na formação do PIB brasileiro, seguido pelo setor agropecuário cuja participação é comparável ao segmento da Construção.

Gráfico 19 - Participação dos Setores da economia e do segmento da Construção na composição do PIBcf pela ótica da oferta - Brasil - 1993-2015

Fonte: Elaboração do autor com dados do Ipea/Dimac/Gecon. Fonte primária dos dados: IBGE - Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. Dados anteriores a 1995 segundo antiga metodologia. Antes de 1995, foi excluída a variável "Dummy Financeira" e, para evitar distorções, optou-se por deixar de considerar o valor dos impostos sobre produtos.

3.3.7 Os grupos econômicos da construção civil no Brasil

A consolidação dos grupos empreiteiros encontra como marco, a virada da década de 1950 para a de 1960, com destaque para o impulso conferido pelos governos militares. Segundo, Pedro Campos, ainda na década de 1960 muitas dessas empresas teriam se internacionalizado, passando a atuar como multinacionais. Por motivos anteriormente descritos, quer dizer, pela abertura de capital e presença de investidores estrangeiros em suas *holdings.* Ainda que suas estruturas tenham se mantido até hoje, predominantemente, controladas pelas famílias fundadoras, fato este que se pode constatar até mesmo pelo nome das grandes corporações. A tendência de ampliação e diversificação econômica viria a se acentuar com as políticas de cunho neoliberais implantadas a partir da década de 1990, as quais possibilitaram uma sucessão de privatizações e concessões públicas que tiveram as empreiteiras como beneficiárias, já que várias delas adquiriram bens e contratos para a gestão de serviços públicos (CAMPOS, s/d).

As obras públicas, sobretudo em infraestrutura foram um rastilho para o crescimento dos grupos empreiteiros. O que se deu em condições excepcionais no

regime militar, em razão da ampla demanda por obras públicas de um aparelho de Estado que manifestava em sua estratégia uma acelerada modernização capitalista do país (MARQUES, 1999).

Com a crise deflagrada e acentuada nos anos de 1980, na década seguinte, anos 1990, o governo federal passa a seguir os ventos neoliberais, com forte transferência da gestão e controle de diversos setores da economia para o setor privado. Política esta que prossegue e têm as grandes empreiteiras como notáveis beneficiárias, tendo em vista que são as que detêm porte e poder político para gerir esses ativos e funções públicas[27]. Além do que, como bem explicita Eduardo Marques,

> [...] a política externa brasileira e também as políticas de financiamento foram favoráveis à atuação dessas e de outras empresas no exterior, dando subsídios para a transformação das maiores construtoras brasileiras em grandes multinacionais da engenharia e dos seus diferentes ramos de atuação. Enfim, foram forjados grandes conglomerados econômicos com diversificada atuação na economia brasileira, controle de diversos serviços públicos, além de uma atuação internacional apreciável. (MARQUES, 1999, p.sd).

A indústria da construção pesada se caracteriza em ser um ramo da economia nacional em que podemos perceber a presença do capital monopolista. O que poderia ser uma consequência do processo acelerado de crescimento do capitalismo nacional ao longo do Século XX, fruto, entre outras circunstâncias, de uma ampla demanda por obras e serviços de infraestrutura. O que teria gerado um setor hipertrofiado, que mesmo no processo de declínio da expansão dos investimentos em infraestruturas no nível Federal para a acumulação urbano-industrial, manteve seu peso ao se estender para outros setores e internacionalizando-se. O que parece evidente neste processo é a centralidade que o Estado brasileiro exerce alavancando as empresas do setor, pelo menos as maiores. Isto parece ficar aparente quando grupos familiares, como Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez se fortalecem, assumindo porte monopolista, em decorrência das demandas em torno da atuação deste segmento na economia, dando-lhes incentivos por meio de políticas estatais de desenvolvimento econômico em escala nacional. Portanto, se foi no regime militar que tal setor avançou para o porte de grandes grupos econômicos, “a manutenção de seu poder se deve justamente ao vínculo, presença e controle que esse capital monopolista detém

[27] Veremos como isso toma forma no discurso dos empresários da construção no próximo capítulo, quando nos detivermos ao exame da Revista O Empreiteiro.

sobre o Estado brasileiro no período posterior ao regime militar, até os dias atuais". (MARQUES, 1999, p. sd)[28].

A dimensão das empreiteiras para o entendimento das políticas públicas no País é singular. Como já dissemos acima, o Estado foi muito importante para este segmento da economia nacional e teve participação decisiva na própria constituição do setor de obras públicas no país, antes mesmo do governo militar. A partir de 1945, o governo brasileiro começa a retirar-se pouco a pouco da atividade construtora direta, constituindo uma divisão de tarefas em que cabia ao Estado a mobilização dos recursos e o planejamento global da infraestrutura, e as empreiteiras a execução dos projetos e obras. De acordo com Marques,

> [...] essa estrutura do setor levou a uma estatização da demanda, criando um mercado para o setor privado nacional da construção pesada, sendo este um dos poucos setores oligopolizados da economia sob controle de brasileiros natos (MARQUES, 1999, p. sd).

Quando examinamos o mercado da construção civil, a partir da sua relação com o poder público, podemos tirar como suas especificidades: a demanda estatizada, a concorrência regida pela regulação estatal, preços e taxas de lucros fixados pelo poder público e obtenção de uma carteira ininterrupta de obras e serviços dependente do Estado. Observamos que os nexos entre as empreiteiras, os órgãos estatais e as classes políticas são caracterizados por uma relação de intimidade e complexidade que advém de um relacionamento praticado não só na esfera profissional e dos negócios, mas, também, na afetiva, política e familiar.

Por outro lado, conforme o entendimento de Marques (1999), deveríamos ser cautelosos ao pensar em um setor de obras públicas como um conjunto homogêneo, pois ele toma diversas formas de acordo com o nível de governo e região do país onde os acordos são firmados. E, a despeito dessas redes estarem interligadas, não apresentam a mesma estrutura e, em determinadas circunscrições do poder, estariam inseridos grupos típicos de empresas, frações da classe política e, nas palavras do autor, "versões regionais das comunidades profissionais do setor". Além disso, apresentam atores que atuam em diversas redes, "sendo possíveis as 'invasões' das redes locais por empresas de redes mais abrangentes". (MARQUES, 1999, p. sd).

---

[28] Ainda que mantenhamos aqui essa ideia de capital monopolista, tal como usada por Eduardo Marques, é preciso lembrar as ressalvas ao uso deste conceito feitas por Rocha (2013) e que apreciamos no capítulo anterior.

Ainda seguindo o trabalho de Marques, podemos sugerir a existência de três períodos distintos. O primeiro teria início em meados da década de 1940 até o começo dos anos 1960, momento, este, que teria ocorrido a constituição e consolidação do setor da engenharia pesada, possibilitada, notadamente, pela expansão da malha rodoviária em âmbito nacional e pelas transformações institucionais no interior do Estado, estabelecidas com a transição em autarquia do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER).

Um segundo momento compreenderia as décadas de 1960 e 1970, que teria representado o apogeu da ação das empreiteiras, com efetiva expansão das edificações durante o regime militar. Já no fim desse período, as empreiteiras teriam passado a adquirir empresas de outros setores, diversificando seus mercados e lançando-se em mercados estrangeiros como proprietários ou sócios de companhias estrangeiras. De modo que, a diversificação de mercados não poderia ser creditada somente a uma reação defensiva das empresas à contração do mercado nacional.

E um terceiro momento, inicia-se nos anos 1980 em diante. No decurso desse período, as companhias do setor privado da construção viriam a se transformar de pequenas empresas de baixa capitalização a empresas de maior porte, dispondo de um parque considerável de equipamentos e máquinas. Tendo em vista que os mercados do centro já estavam consolidados, com suas próprias empresas dominando o setor, as empresas brasileiras teriam se lançado, com o apoio do governo brasileiro, a empreendimentos em países da periferia. O governo auxiliava as empresas pelo menos de duas maneiras: mediante a “diplomacia econômica”, exercendo pressão sobre os países exportadores de petróleo e mediante concessão de “empréstimos casados” a países com recursos insuficientes para assumirem as empreitadas. Assim, no início da década de 1970 as pioneiras Mendes Júnior, CBPO e Camargo Corrêa deram entrada em suas primeiras empreitadas internacionais, na Bolívia, no Paraguai e na Venezuela, respectivamente.

Passado o período do regime militar, fins da década de 1980 e início dos anos 1990, junto à forte retração do mercado nacional as empresas teriam passado a buscar mais e mais a diversificação, os novos mercados e passaram a atuar, também, em obras de menor escala e em serviços públicos.

Como assinalado anteriormente, as empresas nacionais da construção pesada passaram por um amplo processo de diversificação de seu capital e muitas

até deixaram de atuar especificamente em obras públicas e se tornaram verdadeiros conglomerados econômicos durante o regime militar. De acordo com Pedro Campos,

> [...] apesar de ser fenômeno comum dentre as empreiteiras no período, trata-se de um movimento mais típico e acentuado dentre as grandes construtoras, que tinham projetos mais ambiciosos para os novos nichos de atividade explorados. (CAMPOS, 2013 p, 127).

Campos (2013) identifica três momentos desse processo de diversificação. O primeiro, no qual as empreiteiras teriam buscado se aproximar dos segmentos em que houvesse sinergia com o setor principal. De forma que teriam passado a atuar nos ramos diretamente ligados à construção pesada, como pedreiras, cimento, concretagem, britas, entre outros. Movimento que não só favorecia as empreiteiras naquele momento, mas que servia de estratégia para fugir das práticas oligopolistas dos fornecedores mais diretos.

Em um segundo momento, teria se dado uma ampliação das atividades ligadas diretamente à indústria da construção. Ocorrido, em grande medida, pela redução das taxas de lucro no setor, dada a retração das verbas dirigidas às obras públicas e ao acirramento da concorrência. Assim, teria havido uma investida em atividades como: a petroquímica, exploração de petróleo, mineração e agroexportação, acompanhando as políticas estatais e as recentes fronteiras para ampliação do capital por elas proporcionadas.

E em um terceiro momento, em uma conjuntura de políticas neoliberais nascentes, as grandes empreiteiras teriam passado a buscar um lugar junto às concessionárias de serviços públicos nos processos de privatização. Fato que viria a acarretar a consolidação do processo de concentração que as transformou em poderosos conglomerados monopolistas, agora não mais absorvidos nas atividades da construção. Contudo, mesmo nesse momento os segmentos mais procurados pelas empreiteiras foram as que possuíam relações paralelas ao setor de obras, como a de concessão de rodovias ou telecomunicações. (CAMPOS, 2013).

Em seguida, o autor se detém melhor no processo que ele chama de “ramificação das empresas de construção”. A primeira delas teria a forma da integração vertical, em direção a produção de materiais usados nas obras ou na comercialização dos mesmos. O que Campos identifica como uma estratégia para alcançar autonomia com relação aos fornecedores. Neste sentido, destaca-se a questão do cimento: “dentre os materiais de construção, o caso mais delicado era o

cimento, cujos produtores eram acusados de práticas cartelistas, o que levou algumas construtoras a entrar no ramo (CAMPOS, 2013, p. 128).

Segue o autor observando que, outra área de ramificação que teria atraído especialmente as empreiteiras mais antigas, teria sido a das funções especializadas, como a elaboração de projetos de engenharia.

> Trata-se de característica que marca os primórdios da indústria da construção pesada no país, assim como o mercado do setor a partir do período recessivo dos anos 80, quando a centralização de capitais e a consolidação dos grandes grupos empresariais levaram as maiores empresas a abrigarem fornecedores e projetistas no seu conglomerado[29] (CAMPOS, 2013, p. 129).

Destacar-se-iam, ainda, a construção de edifícios urbanos, cuja complexidade exigiria, na maioria das vezes, empresas maiores; a exploração de centros comerciais, que também caracterizaria uma integração vertical, na qual os empreiteiros expandiam suas atividades para áreas de seus clientes; para além do setor de construção, a atividade mais visada pelas empreiteiras teria sido o comércio de terras e a agropecuária, sobretudo, a partir do fim dos anos 1970, com uma política de incentivo à agroexportação, de modo que os grupos teriam ido atrás dos incentivos e estímulos liberados; neste mesmo período, também se destacaria o setor da mineração, como atrativo às empreiteiras; ainda, que de modo mais restrito – poucas empresas teriam tomado essa direção -, a atuação teria se expandido também para o ramo bancário e financeiro.

Dentre outros setores que atraíram a atenção dos empreiteiros e se caracterizavam pelos investimentos e incentivos do governo brasileiro estaria o petrolífero, segundo Campos: “a elevação do preço do petróleo nos mercados internacionais e os déficits na balança comercial brasileira deslocaram os investimentos estatais para a Petrobras, que virou a principal contratadora de obras do governo federal” (CAMPOS, 2013, p. 130). Devido à complexidade do setor, poucas empresas teriam conseguido adentrá-lo. Essa “área exigia tecnologia e equipamentos diferenciados e foi explorada por grandes empresas com histórico de contratos com a estatal, como a Odebrecht, a Mendes Júnior, a Queiroz Galvão, a Montreal, a Tenenge e a Andrade Gutierrez” (CAMPOS, 2013, p. 131).

O setor petrolífero teria se tornado atrativo pela elevação do preço do petróleo no mercado internacional. E acabara por estimular a petroquímica, que passaria a

---

[29] Ao longo da década de 1990, vemos nas páginas da Revista O Empreiteiro a defesa dos projetos para as obras.

atrair empresas para conformar um modelo tripartite de produção, articulando, investimentos públicos e privados, estes, nacionais e internacionais. A isso se somaria a desestatização do setor, sobretudo, através de suas atividades meio.

Ao fim da década de 1980, as ramificações seguiam se distanciando cada vez mais de suas atividades principais, como, por exemplo, a coleta de lixo e limpeza urbana. Nas palavras do autor:

> As relações de proximidade estabelecidas com agentes públicos facilitavam a contratação de empreiteiras para esses serviços. A diversificação nesse momento era não só uma fuga das taxas declinantes de lucro no ramo da construção e busca de margens mais favoráveis em outros setores, mas também de nichos seguros de investimento diante das incertezas no cenário doméstico durante a transição política (CAMPOS, 2013, p. 132).

Na década seguinte, a diversificação dos grupos econômicos da construção teria seguido os horizontes abertos pela privatização, com suas taxas de lucro mais atraentes.

> As próprias políticas privatizantes correspondiam ao novo porte alcançado pelas empresas brasileiras em certos ramos, como a construção pesada, alguns segmentos industriais e o setor bancário e financeiro, levando empresários brasileiros desses setores a se postularem como candidatos a absorver os ativos públicos em processo de desestatização (CAMPOS, 2013, p. 132).

Assim, viriam a se destacar os consórcios, com capitais privados nacionais ou internacionais. E os rumos da diversificação teriam sido a concessão de rodovias, através do pedágio; fornecimento de água e saneamento[30]; telecomunicações e telefonia; e diversos serviços urbanos.

Nesse sentido, as maiores empreiteiras brasileiras se punham ao lado de poucas companhias nacionais e dos grupos estrangeiros como os agentes capazes de adquirir as empresas estatais vendidas nos leilões dos anos 1990. Segundo Campos, essas novas áreas de atuação teriam atraído as maiores empresas do setor, inclusive, aquelas que teriam se mantido forte ao fim do regime militar, como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Carioca Engenharia, CR Almeida, OAS, Serveng-Civilsan, dentre outras. Nas suas palavras,

As políticas públicas do período permitiram não só a continuidade e sobrevivência dessas empresas, como um novo ciclo de altas taxas de lucro, que capitalizaram e reforçaram esses grupos, alçados a um nível maior, não mais de complexos econômicos de nível nacional ou de empreiteiras de nível internacional, mas de conglomerados de projeção mundial. (CAMPOS, 2013, p. 132).

---

[30] Ainda que o setor de saneamento não tenha tido muito destaque nas privatizações por conta da falta do marco regulatório para o setor, em particular, pela questão da titularidade dos serviços, o que dava insegurança aos investidores, como poderá ser visto no capítulo 5 desta tese.

Desse modo, segundo o autor, houve um afastamento gradativo dos grupos econômicos da construção em relação a sua atividade principal, na segunda metade do Século XX, com destaque para o período do regime militar e aceleração deste processo pelo processo de privatizações, no qual, como vimos no capítulo anterior, foram importantes para o estímulo, a financeirização e diversificação dos grupos econômicos brasileiros em geral.

Quanto a trajetória de diversificação dos grupos empreiteiros, destaca-se o seguinte percurso: num primeiro momento, nas décadas de 1960 e 1970, uma expansão para dentro do próprio setor de construção, em particular, na produção dos materiais necessários para as atividades construtivas; em segundo lugar, uma extrapolação da atividade principal, como a mineração, agropecuária, rodovias, petrolífera entre outros; por fim, sobretudo, durante as privatizações, como desdobramento deste segundo momento, segue a expansão para além dos setores de construção, em particular aqueles que foram desestatizados (como rodovias e telecomunicações, por exemplo), mas apontando em direção das maiores empresas, aquelas que teriam se estruturado para participar dos leilões ou que conseguiram organizar consórcios para obter as concessões.

No início do Século XXI, cabe destacar a financeirização, especialmente, do setor imobiliário; a internacionalização das construtoras; e a retomada das obras públicas, sobretudo, de infraestrutura, com o governo Lula e suas perspectivas neodesenvolvimentista, no qual se destaca o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007; e nos anos seguintes, a realização dos megaeventos esportivos. Principalmente, este último momento, veremos com mais detalhes ao estudar o caso do Rio de Janeiro, nos capítulos 4 e 5 desta tese.

3.3.8 Grupos econômicos selecionados

Podemos ilustrar esse histórico, contado acima, com os casos específicos de alguns grupos econômicos brasileiros, aqueles que se destacam no cenário nacional. Neste sentido, vamos destacar, dentre outros, os examinados por Campos (2013): Norberto Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Queiroz Galvão e OAS. E, tendo em vista nosso recorte geográfico contemplando a cidade do Rio de Janeiro, incluímos a Delta Engenharia, cuja presença se destacou em um determinado momento estudado. Apresentaremos, além disso, dados atualizados sobre o ranking da revista O Empreiteiro, no trabalho de Campos. Esse

ranking começou a ser publicado na década de 1970 e passa a ser anual a partir dos anos 1980. Ele traz uma classificação baseada no faturamento das empresas e dividida em quatro áreas: Construção; Montagem Mecânica e Elétrica; Projeto e Consultoria; e Serviços Especiais de Engenharia.

3.3.8.1 Grupo Norberto Odebrecht

A Odebrecht se destaca no ranking da construção tendo ocupado por dezoito anos consecutivos o primeiro lugar em faturamento neste setor. Também, como a principal construtora surgida no Nordeste, atualmente com sede no Rio de Janeiro.

Gráfico 20 - Posição da Odebrecht dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da Revista O Empreiteiro, edições nº 543, 554 e 562.
Nota: Não há dados da Revista O Empreiteiro para os anos 2015 e 201631.

A Organização foi criada em 1944[32] e a empresa que daria origem à Construtora Norberto Odebrecht era responsável pelos primeiros contratos. Com

[31] De acordo com a reportagem no site da CONSTRUCT, o ano de 2015 e 2016 não foi fácil para as maiores construtoras do Brasil, que mesmo tendo feito ajustes e reformulações nos negócios amargaram queda considerável nas vendas, resultados fracos e precisaram diminuir custos. O impacto, de acordo com a reportagem foi visível no Ranking da Engenharia Brasileira "500 Grandes da Construção", pesquisa realizada pela *Revista O Empreiteiro*. Segundo a pesquisa, a crise econômica e a interrupção de obras e projetos da Petrobras fizeram com que o faturamento de empresas da construção caísse 30% em 2015, comparado com o total em 2014. Conforme a publicação, responsável pelo ranking, esse recuo se deve à ausência das Construtoras Odebrecht e OAS, entre outras empresas tradicionais, que não estão listadas por não terem fornecido os dados solicitados pela revista. O ranking é elaborado a partir de uma pesquisa exclusiva da revista e leva em consideração a receita bruta do ano anterior como fator para a colocação. Fonte: <https://constructapp.io/pt/as-maiores-construtoras-de-infraestrutura-do-brasil/>. Página acessada em 5 de janeiro de 2018.

atuação inicial localizada na Região Nordeste, que estaria sendo beneficiada pelos movimentos do Governo Federal no desenvolvimento da região na segunda metade do Século XX. Neste sentido se destacariam ações de órgãos como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf), Banco do Nordeste (BNB), a Petrobrás e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Sua atuação se caracterizou, principalmente, pela implantação de uma infraestrutura regional e realização de obras, havendo em geral preferência para empreiteiras locais. Além de se beneficiar deste processo, a Petrobrás se torna sua principal cliente na década de 1950, o que vai levar a sua ramificação no fim dos anos 1970, como vimos acima (CAMPOS, s/d).

A empresa teria começado sua nacionalização, na década de 1960, quando passou a atuar no estado do Rio de Janeiro, em particular nas obras do aeroporto internacional do Rio de Janeiro e na Usina Nuclear de Angra dos Reis. Na década de 1980, ela viria a incorporar a empresa paulista Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), então sexta entre as grandes construtoras do país, em termos de faturamento; e constituiria a Odebrecht S.A, na forma de *holding*. Característica chave para constituição de um grupo econômico, como visto acima (PORTUGAL Jr. et al., 1994; CAMPOS, s/d). Atualmente, essa *holding* administra as seguintes instituições: Norberto Odebrecht S.A., Foz do Brasil (Saneamento básico e tratamento de resíduos industriais), Braskem S.A. (Petroquímica), a Odebrecht Realizações Imobiliárias, a Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda., e a Agroindustrial. As principais áreas de negócio são as indústrias química e petroquímica e a atividade de construção. O grupo possui negócios em mais de 20 países, alcançando quatro continentes[33].

Retomando o Gráfico acima, vê-se um salto do faturamento do grupo no início da década de 1970, até então, dentre as maiores empresas da atualidade, ela era a que possuía posição mais distante do topo do ranking, ocupando o 19º lugar na edição de 1971, a primeira classificação realizada. Com o “milagre econômico”, ela observa um crescimento consistente, ficando, desde então, sempre entre as sete maiores do país. No ano de 1997, ela ocupa a liderança do ranking, permanecendo

[32] https://www.odebrecht.com/
[33] https://www.odebrecht.com/

nesta posição por 18 anos. O que seria justificado pela sua elevada receita no exterior, maior do que seus rendimentos no mercado interno (CAMPOS, s/d).

O grupo iniciaria seu processo de ramificação e internacionalização, no fim da década de 1970. Ele já continha diversas empresas articuladas à construção, mas ao fim da década buscou se especializar em determinadas áreas do setor petrolífero e petroquímico, setor que passaria a ser crucial em suas atividades.

> No balanço anual relativo ao ano de 2006, constava que a receita bruta do grupo era composta majoritariamente pelo setor de química e petroquímica, cerca de 70%, e o restante proveniente do setor de engenharia e construção. Esse dado sinaliza uma tendência no setor, que é o fato que os grupos atuais, originados das empreiteiras, formam hoje conglomerados com outras áreas principais de atividades, sendo que a construção e engenharia não configura mais a atividade principal de cada um dos grupos (CAMPOS, s/d, p.30 e 31).

Outros setores seriam os de eletrônica, reflorestamento para exploração de celulose e, depois, o setor sucro-alcooleiro, engenharia industrial, construção naval, realizações imobiliárias e o de Defesa. Recentemente, o grupo atuou na gestão do Maracanã, da Supervia e no projeto Porto Maravilha. Registrando o movimento recente da criação de infraestrutura para a realização dos grandes eventos esportivos. Ainda no período que abrange o final dos anos 1970, o grupo inicia seu processo de internacionalização.

De acordo com Rocha (2013), a Odebrecht, por ser a maior do setor de construção civil, seria um bom exemplo da composição da estratégia de negócios comum às grandes construtoras após a década de 1990, atuando em concessões públicas, insumos básicos, energia, defesa e indústria naval, que representam alguns dos segmentos em que as grandes construtoras criaram empresas próprias.

> A Odebrecht, apesar da amplitude de seu movimento de diversificação e internacionalização, não teve uma trajetória recente muito distinta das grandes construtoras brasileiras. Pelo grau de diversificação – inclusive para áreas não correlatas, pela estrutura de ativos e pela organização patrimonial, as grandes construtoras nacionais no período recente realizaram um movimento importante de conglomeração industrial. Contribuiu para isto, o fato de que todas as grandes construtoras procuraram renovar seus vínculos com o capital estatal a partir dos anos 1990, entrando em serviços públicos, concessões e parcerias público-privadas de uma forma ampla. (ROCHA, 2013, p. 132).

Assim, o percurso do maior conglomerado econômico da construção civil do país, em termos de faturamento nos últimos anos, ilustra bem a trajetória contada nas páginas acima.

3.3.8.2 Grupo Camargo Corrêa

Grupo que figura entre os cinco primeiros do ranking, desde a primeira lista divulgada pela revista O Empreiteiro em 1971, é um desdobramento da empresa paulista de engenharia Camargo, Corrêa e Companhia Ltda., fundada nos anos 1930. Segundo Campos (s/d), esse conglomerado teria sido a maior empresa de construção do mundo no início dos anos 1980, quando estava envolvida com a construção das três maiores hidrelétricas do mundo: Itaipu e Tucuruí no Brasil e Guri na Venezuela.

Gráfico 21 - Posição da Camargo Corrêa no ranking das construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da *Revista O Empreiteiro*, edições nº 543, 554 e 562.

O grupo tem, inicialmente, sua atuação nos setores ferroviários e de infraestrutura urbana. Destacamos sua participação na construção de Brasília e atuação no setor rodoviário. Mas, teria sido no segmento das hidrelétricas que a empresa constituiu seu *know-how,* quando teria passado a atuar na maior parte das hidrelétricas paulistas, sendo um marco a usina de Jupiá, maior do Brasil à época (CAMPOS, s/d).

Conforme Campos, boa parte do seu crescimento em São Paulo passaria pela circulação entre dirigentes do grupo no governo do estado paulista. Seriam obras lá realizadas: construção do aeroporto de Guarulhos, partes da rodovia dos Imigrantes, da Anchieta, atual estrada dos Bandeirantes, do metrô e obras da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), como o sistema Cantareira e a Estação de Tratamento de Barueri. No regime militar, viria a

expandir suas atividades em hidrelétricas e rodovias com as obras de Itaipu, Carajás, Transamazônica, Rio-Santos, ponte Rio-Niterói, Tucuruí. Ao fim do regime, começa seu processo de internacionalização. Nas palavras do autor,

> [...] o grupo não resultou somente na formação da maior empreiteira do Brasil até a década de 1980, por meio de intenso processo de ramificação, o conjunto empresarial estabelecido por Sebastião Camargo se tornou um dos principais grupos econômicos nacionais, comparáveis apenas às multinacionais e aos maiores conglomerados brasileiros (CAMPOS, s/d, p. 11).

Ainda, segundo Campos, no início dos anos 1980, ela estava entre as cinco maiores empresas privadas nacionais, entre todos os setores. A atuação do grupo na época se dava nos setores de projetos de engenharia, agropecuária, vestuário e têxtil, petroquímica, shopping centers, cimento, pedreira, bancário, calçadista, siderúrgico, alumínio, entre outros. Dentre as empresas controladas pelo grupo estava a Companhia Jauense Industrial, o Banco de Investimento Industrial, Banco Geral do Comércio, a São Paulo Alpargatas, Santista Têxtil, a Companhia Petroquímica de Camaçari e fábricas de cimentos.

A *holding* Camargo Corrêa S.A. comandaria empresas de agropecuária, indústria naval, energia, serviços financeiros, engenharia e construção, produção de cimento, têxteis, empreendimentos imobiliários e concessões públicas. E possuía, ainda, participações em alguns empreendimentos relevantes, como no consórcio da Usina Hidroelétrica de Jirau e no Sistema Integrado de Transporte de Etanol, em parceria com os grupos Petrobrás, Odebrecht, Copersucar e Cosan. Sua atuação alcançaria até mesmo o setor do vestuário. E, como não poderia ser diferente, por tudo o que foi visto no capítulo, a empresa também passou por um processo de internacionalização, ainda que não tão avançado quanto o da Odebrecht (ROCHA, 2013).

> Esse processo de diversificação das atividades do grupo que cresceu a partir da década de 1990, por um lado foi consequência de um refluxo no mercado de obras de infraestrutura no país e, por outro, pelo início das políticas privatizantes, que abriram interessantes oportunidades para a empresa (CAMPOS, s/d, p. 11).

Atualmente o grupo sob a forma de *holding* atua nos seguintes setores: de energia, onde seria o maior grupo privado de eletricidade através da gestão da Companhia Paulista de Força e Luz; de cimento, sendo um dos maiores produtores de cimento em nível mundial; nas concessões de transportes, através da CCR que detém a ponte Rio-Niterói, Via Dutra, Via Lagos e outras rodovias em São Paulo,

Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul; no de aeroportos; têxtil, com a Alpargatas; e na construção naval[34].

Em 2003, apenas 1/5 das atividades do grupo diziam respeito à construtora. O que seria um indicativo de como uma empreiteira formou um império empresarial a partir de seu processo de ramificação, que foi o percurso comum para as grandes empresas do setor. (CAMPOS, s/d).

3.3.8.3 Grupo Andrade Gutierrez

A Andrade Gutierrez S.A é um grupo empresarial brasileiro de infraestrutura fundado em 1948 no estado de Minas Gerais. Ela nasceu como uma pequena construtora mineira e deu origem ao Grupo. Na década de 1950, a companhia construiu a primeira obra interestadual, a rodovia Rio de Janeiro-Belo Horizonte. Participou também da construção da rodovia Castelo Branco, no estado de São Paulo, que se tornou referência de engenharia rodoviária. No fim da década de 1950 a construtora se beneficia dos planos de modernização do presidente Juscelino Kubitschek, ampliando sua atuação em diferentes estados do Brasil. Na década de 1970, passaria a atuar no ramos de ferrovias; minério de ferro para siderúrgicas como a CSN. Inicia sua internacionalização na década de 1980, ampliando suas atividades para países da América Latina, Europa e África.

Nos anos 90, a empresa teria iniciado a diversificação dos negócios e entrado nas áreas de Concessões Públicas e Telecomunicações, seguindo o movimento mais geral dos grupos econômicos da construção, de se beneficiarem com as privatizações. Na área de construção, a AG passaria a atuar em diversos setores como: hidrelétricas, termoelétricas, usinas nucleares, petroquímicas, mineração, siderúrgicas, refinarias, portos, metrôs, saneamento e urbanização, aeroportos, ferrovias, construção civil. Faz parte, junto com a Camargo Corrêa da CCR, maior controladora de rodovias sob concessão da América Latina.

De acordo com Campos (s/d), Minas Gerais seria o segundo mais importante celeiro de construtoras do país, por conta da construção de estradas e da eletrificação levado a cabo por Juscelino Kubitschek enquanto governador do estado e a orientação protecionista na construção de obras do estado. No seu mandato

[34] https://moverpar.com.br/holding

enquanto presidente, tais empreiteiras mineiras seriam alçadas à condição de empresas nacionais, atuando, inclusive, na construção da nova capital.

Ela se adapta ao regime militar e aparece em sexto lugar em termos de faturamento no ano de 1972, como se vê no gráfico abaixo.

Gráfico 22 - Posição da Andrade Gutierrez dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da Revista O Empreiteiro, edições nº 543, 554 e 562.

Segundo Campos, a AG também teria alcançado uma projeção durante o "milagre econômico", período a partir do qual o grupo passa a orbitar por mais de vinte anos entre as três primeiras posições do ranking de faturamento elaborado pela Revista O Empreiteiro, como pode ser visto no gráfico acima. Ela chega mesmo a ocupar a liderança no ano de 2015, quando a Odebrecht não envia os dados para elaboração do ranking. Mas sua liderança seguiu absoluta por quase dez anos, entre os anos de 1987 e 1994. Período em que a AG iniciou sua internacionalização[35].

No Século XX, ela passa a atuar em termelétricas, hidrelétricas, refinarias, ferrovias, metrô, obras viárias urbanas e estádios, já surfando nas ondas dos megaeventos. Como no caso da CCR, citado acima, em que a AG está em parceria com a Camargo Corrêa, a atuação nesses setores muitas vezes se deu conveniado com outras construtoras.

[35] Atualmente, a AG atuaria nos seguitnes paíes: Alemanha, Angola, Antígua, Argélia, Argentina, Brasil, Camarões, Colômbia, Congo, Emirados Árabes, Estados Unidos, Gana, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Índia, Líbano, Líbia, Mali, México, Moçambique, Nigéria, Panamá, Peru, Portugal, República Dominicana, e Venezuela, como mostra o grupo no site: http://www.andradegutierrez.com.br/.

De acordo com Rocha (2013), a Andrade Gutierrez seria, até a década de 1990, a principal construtora entre os grandes grupos econômicos brasileiros, posição perdida ao longo das duas últimas décadas para a Odebrecht e para o grupo Camargo Corrêa, como pudemos verificar no gráfico acima. Para o autor, a AG demonstraria um grau de diversificação menor que as demais construtoras, ainda que tivesse repetido o padrão de expandir suas atividades a setores de energia, concessões públicas, serviços básicos, construção naval e defesa. Somando-se a isso, as telecomunicações e mesmo na logística em saúde.

Como particularidade deste processo, estão as associações entre as grandes construtoras, compondo empresas de capital aberto, tais como a CCR S.A. – entre a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez; a Santo Antônio Energia – entre a Odebrecht e a Andrade Gutierrez; e o Estaleiro Atlântico Sul – entre a Camargo Corrêa e a Queiroz Galvão. Durante os anos 2000, a Andrade Gutierrez S.A. teria dividido suas operações e capitalizou as *holdings* setoriais criadas: Logimed S.A., Andrade Gutierrez Telecomunicações, Andrade Gutierrez Segurança e Defesa S.A., Andrade Gutierrez Participações S.A. e Construtora Andrade e Gutierrez S.A., que controla o setor original de construção e engenharia do grupo (ROCHA, 2013).

3.3.8.4 Grupo Mendes Júnior

De acordo com informações coletadas no sítio oficial do grupo[36], o surgimento da Mendes Júnior está diretamente ligado ao desenvolvimento e ao crescimento do Brasil e suas atividades concentrariam 40% do potencial hidrelétrico instalado no País, 14 mil quilômetros de rodovias, ferrovias, linhas de metrô, refinarias, plataformas petrolíferas e incursões em países com culturas distintas. No site também vemos que a construtora foi criada em 1953 e já em 1957 estava envolvida na construção da hidrelétrica de Itaipu. Na década seguinte, após o início do regime militar, a construtora passaria a vislumbrar um crescimento na sua participação em obras públicas com a construção de hidrelétricas e do porto de Tubarão, no Espírito Santo. Ela seria pioneira no processo de internacionalização de suas atividades com a participação na construção da hidrelétrica de Santa Izabel na Bolívia.

Na década seguinte, conveniada com a Camargo Corrêa e Rabelo, vai se envolver na construção da: Ponte Rio-Niterói; Rodovia Transamazônica; e

[36] http://www2.mendesjunior.com.br/Paginas/Historia.aspx

Hidrelétrica de Itaipu; mostra-se pioneira também no setor de offshore, construindo plataformas em diversos lugares. Amplia sua atuação internacional com a construção de uma rodovia na Mauritânia, uma ferrovia no Iraque e outras atividades no Oriente Médio.

Nesse período ela passa a estar presente no ranking da Revista O Empreiteiro variando entre as dez primeiras colocadas, até que em 1983 ela atinge a liderança. Como é possível ver no gráfico abaixo (sua atuação intermitente pode ser fruto da falta de envio de dados a revista, não necessariamente, por variações no seu faturamento).

Gráfico 23 - Posição da Mendes Júnior dentre as construtoras brasileiras – 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da *Revista O Empreiteiro*, edições nº 543, 554 e 562.

No ano em que assumiria a liderança do ranking de faturamento das construtoras brasileira, 1983, ela expande suas atividades para o mercado imobiliário através da criação da Mendes Júnior Edificações; e para outros estados, quando se torna responsável por obras do Metrô e pela construção do Memorial da América Latina em São Paulo, bem como o projeto do Sambódromo do Rio de Janeiro – os dois últimos projetados por Oscar Niemeyer; em 1985, cria a siderúrgica Mendes Júnior e no fim da década chegaria ao Chile.

1990 - Foco em óleo e gás. Enquanto a Mendes Júnior desenvolvia projetos no exterior, a presença nacional intensificou o foco de atuação em projetos de petróleo e gás. Em contratos com a Petrobras, a empresa atuou no Centro de Negócios de Macaé (Rio de Janeiro) e em projetos como os gasodutos Gasfor (Bolívia-Brasil), Cabiúnas-Barra do Furado (Rio de Janeiro), Adutora Guandu-REDUC (Rio de Janeiro), Unidade de Processamento de Gás Natural-UPGN (Alagoas), além de obras nas unidades da REDUC e da REFAP (Rio Grande do Sul).

Na década de 1990, o grupo continuaria se expandindo, em particular com a parceria com a Companhia Vale do Rio Doce e com atividades em São Paulo e Minas Gerais; no âmbito internacional, amplia sua atuação no Chile e chega à China, para a construção de uma hidrelétrica. Apesar disso, não vemos informações sobre a atuação do grupo durante as privatizações e nos anos iniciais ao processo, o que corrobora a lacuna no gráfico acima no envio de informações da empresa para a revista O Empreiteiro.

Voltamos a encontrar dados a partir dos primeiros anos do Século XXI. Se não encontramos dados que demonstrem o processo de diversificação pelo qual os grupos econômicos passaram com a privatização ela não passa distante aos investimentos urbanos e infraestrutura decorrentes da realização dos megaeventos esportivos. Ele está envolvido na construção da Ponte Estaiada em São Paulo; mas se consolida mesmo é no Centro-Oeste, Norte e Nordeste, com a construção da Arena Pantanal em Cuiabá (MT), da Hemobrás em Goiana (PE), primeira fábrica de hemoderivados do Brasil, da duplicação da BR-101, também em Pernambuco.

No início da década de 2010, completa 60 anos, estando presente em todas as regiões do país, com uma trajetória que acompanhou boa parte da história dos grupos econômicos de construção no país, se antecipando, inclusive, ao processo de internacionalização. Ainda que não pareça ter se beneficiado tanto com as privatizações.

3.3.8.5 Grupo Queiroz Galvão

A Queiroz Galvão nasce no mesmo ano da Mendes Júnior, 1953, só que em Pernambuco. Dez anos depois, transfere sua sede para o Rio de Janeiro, neste período havia se especializado na construção de estradas. Desde então expande e ramifica sua atuação para setores como: exploração de Petróleo e Gás; Siderurgia, Agropecuária e Alimentos; Transportes Urbanos; Concessões de Serviços Públicos e na área financeira através do banco BGN S.A. Suas atividades são também internacionalizadas, basicamente para a América do Sul e África.

Em termos de faturamento, o grupo demora a se destacar, como pode ser visto no gráfico abaixo. Os dados ficam sempre dependentes do envio de informações para a revista O Empreiteiro, que monta a classificação. Isso explicaria a intermitência no envio dos dados a partir da década de 1990, mas não a demora

em ter um faturamento que a coloque entre as 10 maiores empresas de construção. Tendo alcançado a liderança em 2016.

Gráfico 24 - Posição da Queiroz Galvão dentre as construtoras brasileiras- 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da *Revista O Empreiteiro*, edições nº 543, 554 e 562.

3.3.8.6 Grupo OAS

De acordo com o sítio oficial do grupo[37], o grupo nasceu em 1976 na Bahia, com atuação no setor de engenharia e infraestrutura. Mostrando-se mais jovem que os grupos vistos até agora. Sua trajetória segue o processo mais geral de regionalização, nacionalização e internacionalização. Seus primeiros dez anos foram de atividades mais localizadas, com atividades de construção civil, na área imobiliária e agroindústria, na Bahia e outros estados do Nordeste.

A partir da segunda metade da década de 1980, ela diversifica suas atividades para os setores de: petroquímica, coleta de lixo e distribuição de gás natural; e amplia sua escala de atuação para o âmbito nacional, com a obtenção de concessões rodoviárias no estado do Rio de Janeiro: Rio Teresópolis (CRT) e Linha Amarela (LAMSA). O grupo então passa a estender sua atuação com as privatizações e com as Parcerias Público-Privadas (PPP), como foi o caso da LAMSA.

Atualmente, o grupo está organizado através da OAS Engenharia S.A., responsável pela execução de obras da construção civil pesada nos setores público e privado, como estradas, aeroportos, hidrelétricas, barragens e portos, e a OAS Investimentos S.A., focada em investimentos de infraestrutura, saneamento, arenas multiuso, óleo, gás, concessões de vias urbanas, rodovias, metrôs e aeroportos.

[37] http://www.oas.com/oas-com/oas-s-a/quem-somos/quem-somos.htm

A partir dos primeiros anos do Século XXI, passa a experimentar um processo de internacionalização com importantes obras estruturantes, como a Usina Hidrelétrica de Baba, no Equador e a rodovia de Potosí-Uyuni, na Bolívia, entre outras. E, também, se aproveita da onda de investimentos desencadeada pelos megaeventos, primeiro com a participação na construção do estádio Nilton Santos, e, posteriormente, através da OAS Arenas, a empresa administra três estádios no Brasil: Arena do Grêmio, em Porto Alegre; Arena Fonte Nova, em Salvador; e Arena das Dunas, em Natal.

Na década de 1990 ela passa a figurar mais regularmente entre as sete empresas em faturamento, chegando a alcançar a liderança em 1996, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 25 - Posição da OAS dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados de CAMPOS, (s/d) e da *Revista O Empreiteiro*, edições nº 543, 554 e 562.
Nota: Não há dados da *Revista O Empreiteiro* para os anos 2015 e 2016[38].

3.3.8.7 Grupo Delta Engenharia

A Delta Engenharia não é o mais jovem dos grupos ora estudados, todavia é o que mais demora a ganhar projeção no mercado da construção no Brasil e mesmo não figura entre as empresas com maior faturamento, como veremos mais à frente. Ela foi fundada em 1961, por Inaldo Soares, na cidade de Salgueiro, em Pernambuco, tendo como área de atuação, a recuperação de rodovias. Como todos

[38] Segundo a publicação, responsável pelo ranking, a construtora OAS não forneceu os dados solicitados pela revista. O ranking é elaborado a partir de uma pesquisa exclusiva da revista e leva em consideração a receita bruta do ano anterior como fator para a colocação no ranking. Fonte: < https://constructapp.io/pt/as-maiores-construtoras-de-infraestrutura-do-brasil/>. Página acessada em 5 de janeiro de 2018.

os demais grupos estudados, ela cresce a partir dos laços pessoais com o poder público, em particular, com os governos locais. Mais tarde sua sede passaria para a capital do estado, Recife; e seria transferida, novamente, na década de 1990, para a cidade do Rio de Janeiro, já sob o comando de Fernando Cavendish, filho de Inaldo.

É sob a gestão de Cavendish que a Delta ampliaria seu escopo de atuação, absorvendo projetos habitacionais e infraestrutura urbana. Já em terras fluminenses, os laços com o poder público são renovados, em particular com os governadores Anthony Garotinho (1999-2002), Rosinha Garotinho (2003-2006) e Sérgio Cabral Filho (2007-2014)[39]. Foi com o primeiro, que a Delta começou a crescer no país, com as obras de pavimentação feitas pela empreiteira no município de Nova Iguaçu; em convênio com outra empreiteira, a Oriente Construção Civil, também ganhou a concessão da estrada RJ-116, ligando Itaboraí a Macuco, no interior do estado do Rio.

Contudo, o grande crescimento teria vindo nos anos de Sérgio Cabral Filho à frente do governo do estado e com a participação nas obras Federais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, a Delta Engenharia teria conseguido um grande crescimento, a ponto de passar a figura no ranking da revista O Empreiteiro como a sexta maior empresa em termos de faturamento no país, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 26 - Posição da Delta Engenharia dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados da *Revista O Empreiteiro*.

Desde o início da gestão de Fernando Cavendish, o patrimônio líquido da Delta Construções teria crescido mais de 20 vezes passando de R$ 50 milhões, em

[39]Em:<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,veremundo-e-cavendish-elo-no-sertao-imp-,875335>. Página acessada em 10 de março de 2017.

2001, para R$1,1 bilhão, em 2011, uma variação de 804%[40], em valores corrigidos. Em determinados momentos, a Delta tinha 100% de seus contratos com o poder público. Eram 195 obras da empreiteira em andamento no país, e braços dela, em 23 estados. Só no Rio, em 2011, o volume de recursos para a Delta foi de R$ 1,4 bilhão. Por conta do PAC, houve de 2007 a 2011 um crescimento de 1.417% no volume de recursos destinados a Delta, em valores corrigidos. É importante ressaltar que na estrutura do PAC, o Governo Federal financiava a obra e cabia aos governos municipal e estadual a contratação e execução da obra.

Neste período, em 2008, o empresário criou a holding DTP Participações e Investimentos que englobava as seguintes empresas: Delta Construções, Delta Energia, Delta Incorporação e Delta Montagem Industrial; e com 99% do capital da empresa Delta Construções. A empresa seria majoritariamente de Cavendish. Outro sócio, a Fort Investimentos, tinha sócios em comum com a empreiteira Queiroz Galvão[41].

Foram obras realizadas pela Delta em todo território nacional: rodovias estaduais e federais; construção do Estádio Nilton Santos (Engenhão) e a reforma do Estádio do Maracanã (em consórcio com a Odebrecht Infraestrutura e Andrade Gutierrez); a nova pista do Aeroporto de Cabo Frio e a reurbanização do Complexo do Alemão (no âmbito do PAC).

Mais do que acompanhar a trajetória dos grupos econômicos, apresentada ao longo deste capítulo, mesmo por ter lucrado com o neodesenvolvimentismo de Lula e a realização dos megaeventos esportivos, a Delta vislumbrou esse crescimento com pouca diversificação de atividade e com pouquíssima ou nenhuma internacionalização. Seu crescimento veio com uma prática peculiar na participação de licitações, qual seja, a de concorrer com valores muito abaixo nas licitações, para então apresentar aditivos aos contratos.

Mas, a Delta também obteve muitos contratos durante a gestão de Cesar Maia, de 2002 a 2008, o município contratou, em valores não corrigidos, cerca de R$ 331 milhões em obras e serviços da Delta. E no governo do sucessor de Maia, Eduardo Paes, em valores não corrigidos, fechou contratos de aproximadamente R$ 325,5 milhões.

---

[40]Em:<https://oglobo.globo.com/brasil/fernando-cavendish-fez-sucesso-sombra-do-poder-publico-4738619#ixzz1y10zCcMn>. Página acessada em 20 de outubro de 2016.

[41]Em:<https://oglobo.globo.com/brasil/fernando-cavendish-fez-sucesso-sombra-do-poder-publico-4738619#ixzz1y10zCcMn>. Página acessada em 20 de outubro de 2016.

No Rio, as boas relações de Cavendish não se limitariam ao governador. Ele também era próximo a deputados federais e tinha bom trânsito no Tribunal de Justiça, do qual teria recebido R$ 154 milhões por obras[42]. Além disso, a Delta esteve presente em construções e serviços de coleta de lixo na região metropolitana do Rio.

Por mais que tenha criado uma *holding* e tenha diversificado suas atividades, boa parte de seu faturamento seguiu vindo do setor rodoviário, foi essa atuação que a teria tornado a construtora com mais valores contratados junto ao PAC. Assim, foi com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), um dos órgãos que concentravam os investimentos do PAC, que a Delta mais teve contratos para obras, bem como foram estes aqueles que deixaram mais evidente a prática da Delta com licitações, de baixar os preços e apresentar aditivos. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) os aditivos viraram uma figura institucionalizada na autarquia.

Segundo auditoria aprovada em 2010, de 926 contratos do Dnit vigentes em 2009, 43% sofreram aditivos de valor e 39% tiveram alterações para aumentar o prazo de entrega das obras – o que também impacta o preço, por causa da necessidade de correção periódica para atualizar o custo de materiais e serviços empregados na obra. Uma das razões apontada pelo tribunal foi o tempo excessivo transcorrido entre o momento em que a obra era projetada e quando, finalmente, saía do papel. Na hora em que os tratores entravam em ação, o esboço feito para o empreendimento já estava obsoleto. Um estudo realizado pelo Dnit, em 2010, mostrou que a empreiteira, em média, oferecia desconto de 16% sobre o valor apresentado pelo órgão federal nas disputas, o que correspondia ao dobro das concorrentes.

A Delta, então, mesmo destoando das trajetórias acima retratadas sobre os grupos econômicos, não se beneficiou das privatizações, não ramificou ou diversificou atividades, tampouco se internacionalizou. Contudo, seguiu com o apoio do poder público para se projetar no cenário nacional como construtora, ainda que num sentido diferente do que foi contado antes, focando, sobretudo, em práticas não convencionais de participação em licitações e ligações contestáveis com

[42]https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,o-garotao-que-levou-a-delta-a-esfera-nacional-imp-,864071

determinados políticos nos diversos níveis de governo, com destaque, para o estado do Rio de Janeiro.

3.3.8.8 Carioca Christiani-Nielsen Engenharia

De acordo com o sítio oficial do grupo,[43] a Dinamarquesa Christiani-Nielsen, instalada no país em 1922, seria a empresa estrangeira mais antiga a atuar em obras públicas urbanas no país. Ela teria sido responsável por obras emblemáticas como o Jockey Club do Rio de Janeiro nos anos 1920, o estádio do Maracanã no final dos anos 1940; o elevador Lacerda, de Salvador, entre 1928 e 1930; obras no porto carioca, como o píer Mauá; a hidrelétrica de Funil, no rio Paraíba do Sul, entre 1960 e 1969; o Terminal Marítimo da Baía de Ilha Grande, para a Petrobras, nos anos 1970; obras do porto de Tubarão, no Espírito Santo, e terminais do super porto de Rio Grande, nos anos 1980; e os complexos industriais de alumínio no Pará e Maranhão, no projeto Alumar.

Já a Empresa Carioca de Engenharia teria sido fundada em 1947, com atuação marcada também em obras públicas urbanas, em particular no subúrbio do Rio de Janeiro. Na década de 1970, passaria a atuar para além do Rio de Janeiro e na diversificação de suas atividades, como a construção do Autódromo Internacional do Rio de Janeiro. Na década de 1980, a Carioca teria crescido bastante no governo de Leonel Brizola, tendo participado da construção dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs).

Essas trajetórias se juntam em 1988, com a aquisição da Christiani-Nielsen pela Carioca Engenharia, o que amplia o escopo de atuação do grupo formado, trazendo para o portfólio, por exemplo, a prática em obras marítimas da antiga empresa dinamarquesa. Em 1989, teria ocorrido a entrada no mercado imobiliário. Na década seguinte, a empresa também participa e obtém vantagens da privatização, com a entra no mercado de concessões públicas ao ganhar as licitações para a Rodovia Rio-Teresópolis e concessões para saneamento básico que vieram a conformar o grupo Águas do Brasil. Nos anos 2000, o grupo também viria a ganhar projeção com as intervenções urbanas na cidade do Rio de Janeiro, através da PPP firmada para a revitalização do porto do Rio.

---

[43] http://www.cariocaengenharia.com.br/v3/

Atualmente, a empresa está envolvida nas seguintes obras públicas: Porto do Rio, Transcarioca, Arco Metropolitano, Metrô Linha 4 Zona Sul e Barra, todas no Rio de Janeiro; mais a expansão da Linha 5-Lilás do Metrô (SP), Terminal GNL (BA) e Transposição do Rio São Francisco (PE). No setor privado, destaca-se, sobretudo, as obras portuárias no Rio de Janeiro como o Terminal ThyssenKrupp CSA, Estaleiro Inhaúma e o Superporto do Açu.

Em termos de faturamento o gráfico abaixo aponta a evolução da Carioca Christiani-Nielsen ao longo dos anos.

Gráfico 27 - Posição da Carioca Christiani-Nielsen dentre as construtoras brasileiras, 1971-2016

Fonte: Elaboração própria, com dados da *Revista O Empreiteiro*.

A trajetória da Christiani Nielsen reflete um pouco da trajetória dos grandes grupos econômicos no país, com um detalhe em particular, no que tange a diversificação e ramificação das atividades, que foi a incorporação de duas empresas que tinham pontos em comuns nos seus portfólios, mas também suas especificidades que, ao se complementar, trouxeram à tona um grupo novo, com uma ampla área de atuação.

3.4 Considerações finais

Chegamos ao fim da trajetória descrita no início do capítulo. Quer dizer, partimos de uma definição conceitual e formal do que podem ser os grupos econômicos, e encontramos quatro características mais gerais: a centralização de atividades, concentração de capital, predominância do setor financeiro (ou a financeirização do grupo) sobre os demais e seu peso político nas relações com o

Estado. Isto posto, fomos para uma análise de cunho mais empírica e histórica para entender suas formas mais gerais nos países periféricos, quais sejam, um peso ainda maior no processo de financeirização do grupo e a sua formação no que seria uma incerteza estrutural que caracterizaria tais economias.

Aos nos determos na realidade brasileira, em que pese a modernização econômica desencadeada por Vargas e acelerada por Juscelino Kubitschek, seria apenas com o governo militar que os grupos econômicos encontrariam as condições necessárias para o seu surgimento, o que contou, fortemente, com o apoio do Estado. Característica que perpassa toda história dos grupos econômicos no país até o Século XXI, com destaque para atuação do BNDES.

Passado esse momento fundante dos grupos econômicos, o período das privatizações se apresenta como um divisor de águas nessa história, por promover uma profunda reestruturação econômica no país e fortalecimento de configurações do que podemos chamar de grupos econômicos. Vimos que, no período desde o fim das privatizações até o governo de Michel Temer, três processos os fortaleceram: a financeirização, a importância dos fundos públicos e a internacionalização, estimulada pela política diplomática e de integração regional dos governos do PT.

Detivemo-nos no setor imobiliário por dois motivos: por ser um caso emblemático de toda a trajetória histórica brasileira reconstruída no capítulo, mas, também, pelo setor da construção ser aquele em que se concentram os grupos econômicos que iremos privilegiar em nossa análise. Como apontado acima, o setor de *commodities* foi um dos que se fortaleceram ao fim das privatizações, de modo que também seria um bom caso para estudar, mas não caberia no que pretendemos fazer nos próximos capítulos.

Por fim, focamos historicamente na formação específica dos grupos econômicos da construção e na análise de alguns grupos em particular para ilustrar as trajetórias registradas no capítulo.

4 BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICO-DESCRITIVA DO PROCESSO DE EXPANSÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NA ERA PRÉ CESAR MAIA

> A economia política da metrópole permanece comandada pelas forças e pelos interesses conformados pelos circuitos da acumulação urbana: imobiliário, obras públicas, transportes urbanos e serviços coletivos. Este circuito se conforma no Rio de Janeiro no início do século XX com as primeiras grandes obras de renovação da cidade e constrói um pacto de poder que comanda a metrópole desde então promovendo repetidos ciclos de renovação: Porto da Cidade-Avenida Central (Pereira Passos); Invenção da Zona Sul (Aterro do Flamengo, Copacabana, Ipanema, Leblon); Invenção da Barra da Tijuca e Reconquista do Centro (Porto Maravilha). Mas há transformações desta economia política nos últimos anos do presente ciclo. De um lado, as empreiteiras de obras públicas se transformaram em Grandes Grupos Econômicos e passaram a agir também na lógica da acumulação financeira – acumula-se não apenas com os negócios na cidade, mas negociando a cidade; o capital incorporador também se transforma em sentido aproximado, deixando de empreender molecularmente na cidade, mas através de grandes operações imobiliárias, algumas associadas com o capital de obras públicas, além de realizar empreendimentos imobiliários associados aos fundos imobiliários; as empresas de ônibus deixam de ser familiar e passam a atuar também como grandes empresas e diversificam seus investimentos; e entram, na economia política, novos protagonistas da indústria mundial de divertimento, como resultado na estratégia dos últimos 20 anos de inserir a cidade na divisão mundial do consumo – com os megaeventos Copa do Mundo, Jogos Olímpicos, Rock in Rio, etc.
> Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana, 2015.
> Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

4.1 Considerações iniciais

Antes de entrarmos propriamente no conteúdo deste capítulo faremos este diligente comentário com o propósito de esclarecer e pontuar algumas passagens já assinaladas e outras que serão tratadas à frente. Este capítulo histórico-descritivo se encontra entre os dois primeiros capítulos, de conteúdos essencialmente teórico-conceituais e os dois últimos, capítulos de essência empírica. Este conteúdo resgata parte das questões que foram apresentadas anteriormente e abre novas perspectivas para o que virá adiante. Por isso cremos ser pertinente darmos essa pausa e nos atermos um pouco no que dizem as próximas linhas.

Pois bem, como apontado na Introdução desta Tese nossa intenção, no âmbito desta pesquisa é examinar as gestões municipais de César Maia (1993-2008)[44] e Eduardo Paes (2009-2016), levando em conta as políticas públicas

[44] Incluindo a gestão de Luiz Paulo Conde.

voltadas às intervenções na infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro e a dinâmica de organização do seu território.

Nossa proposta, então, é, à luz do conceito do “regime urbano”, a partir do exame deste ciclo de expansão econômico da cidade, das políticas e intervenções públicas que impulsionam esse ciclo, examinar o papel dos grupos econômicos ligados a construção civil nessa nova etapa de desenvolvimento da cidade. Considerando que esse período configura uma mudança de coalizão que (re)organiza a intervenção econômica na cidade e hegemoniza as políticas públicas de maneira diversa da habitual[45].

Para isso, pensamos na ideia de ciclos de evolução urbana para a capital fluminense, em função dos vários momentos da acumulação, em razão da fração que hegemoniza a economia política da cidade. Presumindo que estes ciclos se diferenciam em função da maior ou menor força de mercantilização da cidade.[46]

Nossa compreensão é que a transformação do circuito da acumulação urbana[47] tem a ver com a mudança dos agentes que atuam na cidade. De origem mercantil familiar empreiteiro, característico da uma fase anterior, para outro momento em que os agentes são os grupos econômicos ligados a construção civil. Fato este que tem como consequência a mudança da natureza jurídica, natureza do capital, tamanho do capital e a capacidade de influenciar as políticas públicas.

---

[45] De forma esclarecedora, Polanyi (2000), alerta para o fato de que em vez da economia estar inserida nas relações sociais são as relações sociais que estão inseridas no sistema econômico. De maneira que, seguindo este raciocínio, a sociedade tornara-se apenas um acessório do sistema econômico. Isto é, a esfera econômica parece se desvincular e se autonomizar em relação à esfera social (Schneider & Escher, 2011).

[46] Esta ideia poderia estar embasada na teoria do duplo movimento de Polanyi, que argumenta que a construção de um mercado "auto-regulado" exige a separação da sociedade em esferas econômicas e políticas. O mercado, uma vez que considera a terra, o trabalho e o dinheiro como "mercadorias fictícias" (fictícias, porque cada um possui qualidades que não são expressas na racionalidade formal do mercado), e incluí-los significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado. Isso, segundo o autor, resulta em enorme perturbação social, e se move espontaneamente pela sociedade para se proteger. Com efeito, Polanyi argumenta que uma vez que o livre mercado tenta separar-se do tecido da sociedade, o protecionismo social é a resposta natural da sociedade, o que ele chama de *duplo movimento*. Com isso, a corrente dinâmica do duplo movimento é gerada em meio a tensões envolvidas nas relações entre o Estado (com suas diversas instâncias administrativas) e as organizações da sociedade civil, os sindicatos, os movimentos sociais, as corporações capitalistas e conglomerados empresariais. Em níveis que vão do local ao global, diante dos processos econômicos, sociais e políticos (Adaman & Madra, 2002).

[47] O conceito de acumulação urbana poderia ser apresentado pela perspectiva teórica, com base na ideia de Lefebvre (2003) e Harvey (1978; 1985) sobre o circuito secundário da acumulação (para uma visão geral, ver Gottdiener, 1994).

Contudo, consideramos que continua havendo a mesma lógica[48] na acumulação urbana, tal como nos períodos anteriores.

Nossas análises partem do pressuposto de que a acumulação urbana é central para a economia política da cidade, e que vem conduzindo sua expansão desde muito tempo, em momentos específicos, que assim o são por causa da relação com quem é hegemônico em cada um desses momentos e como são conectadas conjunturas locais com as estaduais e nacionais, e em função disso têm-se padrões de intervenção que não são os mesmos. No entanto, pressupomos ser uma história de continuidade de transfiguração, ao passo que, o ocorrido hoje não é significativamente diferente do que se deu em décadas passadas, que é esse setor se apoderando da cidade e conseguindo impulsionar a intervenção pública por determinado tipo de intervenção, determinado eixo territorial de intervenção, que favorece novos ciclos de expansão dos negócios.

A título de ilustração, podemos lembrar que a partir da gestão municipal do prefeito Pereira Passos há a reconquista do centro e a abertura da cidade para a Zona Sul. No período posterior, anos 30 em diante, especificamente anos 40, há a ocupação da Zona Sul, expandindo de Copacabana até o Leblon nos anos 50, 60 e 70. O outro ciclo começa a acontecer no final dos anos 70, uma nova fronteira que é a expansão para a Barra da Tijuca. Os anos 1980 constituíram um período de mercantilização com a expansão da região da Barra da Tijuca, capitaneada pelo capital incorporador e ao mesmo tempo de experimento “desmercantilizador” com a redemocratização, abrindo espaço para políticas orientadas pela reforma urbana e a gestão democrática da cidade. Grandes obras, viadutos, túneis, redes de saneamento e água, rede elétrica, etc. E aí começa o ciclo de apropriação da Barra da Tijuca. Hoje um ciclo que não é mais de apropriação, mas de ocupação. Na fase atual, sobretudo, a partir do início dos anos 1990, pelos movimentos de mercantilização impulsionados pela hegemonia do capital empreiteiro de obras públicas, tendo os megaeventos e o discurso sobre o seu papel de renascimento da cidade, como fortes elementos de hegemonia. Temos, assim, mais recentemente, a construção de uma nova centralidade, que é a retomada do centro da cidade, da área portuária e adjacências.

[48] No sentido da transformação da cidade, apropriação da cidade, construção da cidade.

E a respeito do tema acima mencionado, sobre a nova tendência que desponta no contexto das cidades ditas “de classe mundial (ou global)”, os “megaeventos”; Santos Jr, Gaffney e Ribeiro (2015) resgatam a fala de Harvey, o qual apontava para o fato de que “o espetáculo sempre foi uma potente arma política”, mas que tal atributo, de acordo com os autores, se intensificou nos últimos anos como forma de projeção e controle social na cidade, no contexto da ascensão do modelo de gestão urbana empreendedorista neoliberal. (Santos Jr, Gaffney e Ribeiro, 2015).

Conforme Santos Jr, Gaffney e Ribeiro (2015), a análise da pesquisa “Metropolização e Megaeventos” confirma a hipótese inicial do projeto de que associado aos megaeventos estaria em curso – em todo o mundo, como fato global – o que Harvey chamou de “urbanização do capital” como expressão das novas condições impostas para a circulação do capital crescentemente sobreacumulado e financeirizado. Nas palavras dos autores, “O que se verifica é um processo que torna necessário mercantilizar o que antes estava fora do circuito da mercadoria e (re)mercantilizar o que foi colocado sob regime da proteção de instituições sociais por sua importância para a reprodução da vida”. (Santos Jr, Gaffney e Ribeiro, 2015, p. 14).

De acordo com os autores,

> a cidade – juntamente com a cultura – é a nova fronteira em vias de desbravamento, explorada como tentativa de solução espaço-temporal dos efeitos da exacerbação da sua estrutural crise de acumulação. Nesse sentido, os megaeventos expressam um projeto urbano de renovação e reestruturação da cidade. Ou seja, é impossível falar de megaeventos esportivos sem falar do projeto de cidade, como dois processos inseparáveis. (Santos Jr, Gaffney e Ribeiro, 2015, p. 14).

Ainda, segundo os pesquisadores, o projeto urbano de renovação e reestruturação das cidades-sede parecem apontar para três direções não excludentes entre si:

1) no fortalecimento de centralidades já existentes das cidades;
2) na renovação ou revitalização de centralidades decadentes no interior das cidades-sede; e
3) na criação de novas centralidades, através de grandes investimentos em áreas específicas das cidades-sede.

De acordo com Orlando dos Santos Jr,

> Pegando o caso do Rio de Janeiro, percebe-se que as intervenções vinculadas à preparação da cidade para receber a Copa do Mundo e as Olimpíadas vêm ocorrendo prioritariamente em três áreas, a Zona Sul, confirmando o fortalecimento da centralidade que já caracteriza este espaço; a Área Portuária, refletindo o investimento na renovação e revitalização de uma centralidade considerada decadente; e Barra da Tijuca, que expressa a construção de uma nova centralidade. (Santos Jr, Gaffney e Ribeiro, 2015, p. 28).

A nosso ver, a história se repete, tanto em termos da vigência dessa economia política, dessa lógica de acumulação urbana, quanto pelo tipo de intervenção pública. Volta a se repetir, mas muda de escala, muda de protagonista que a hegemoniza. Isto é, hoje estamos no ciclo hegemonizado pelo grande capital voltado para as obras públicas. Ao final dos anos 1970 e por todos os anos 1980 o principal agente dessa acumulação foi o capital imobiliário. No início do Século XX, no período da administração Pereira Passos, tinha-se novamente o capital de obras públicas como seu protagonista.

Por isso, precisamos conhecer mais de perto a atual configuração do circuito da acumulação urbana com a “entrada” dos grupos econômicos ligados a construção civil e as consequências deste fato no padrão de políticas urbanas. Examinar o fato de que a entrada dos grupos econômicos na acumulação urbana correspondeu a reconfiguração da coalizão e da hegemonia do poder político local e ao mesmo tempo inaugurou um novo padrão de relação entre o poder público e o capital.

Nossa compreensão é de que a evolução, o desenvolvimento urbano, o modelo de expansão urbana que se estabeleceu em nossas cidades, decorreu muito em função da hegemonia de um conjunto de interesses econômicos que se conformou no circuito daquilo que é chamado de acumulação urbana, que é o circuito que se estrutura na construção do espaço construído. Que passa pelo:

circuito ligado as grandes obras públicas, que criam a infraestrutura e os equipamentos coletivos;

pelo circuito da construção civil, ligado ao imobiliário;

pelo circuito que se estrutura em torno da prestação de serviços coletivos;

chegando até os circuitos mais ligados a propriedade da terra.

Fundamentado, sobretudo, na teoria sobre o circuito secundário da acumulação.

Segundo Harvey, quando problemas de sobreacumulação aparecem no processo de acumulação, capitais deslocam-se do “circuito primário de acumulação” (a produção de mais-valia no esquema de reprodução ampliada) para o “circuito secundário de acumulação” (a circulação do capital no ambiente construído). As formas territoriais que esse deslocamento pode assumir vão desde grandes obras públicas até construção de moradias. (HARVEY, 1982; 1999).

Em relação a essa teoria Gotham (2009) dispõe que,

> [...] o trabalho inicial de Henri Lefebvre (2003) e David Harvey (1978; 1985) chamou a atenção para [...] a distinção crucial entre os circuitos primário e secundário do investimento de capital. O circuito primário envolve o capital entrando e saindo da produção manufatureira e industrial, enquanto o circuito secundário se refere ao investimento capitalista em terra, imóveis, moradia e ambiente construído. [...] Lefebvre e Harvey sustentavam que um componente central da dinâmica geral do desenvolvimento capitalista estava na produção do ambiente construído e no processo de construção da cidade. Ambos enfatizaram a importante influência das estruturas financeiras privadas e públicas na canalização do capital para o desenvolvimento metropolitano e a tendência à crise dentro dos circuitos primário e secundário. O setor secundário, segundo Lefebvre, absorve choques econômicos que afetam periodicamente as sociedades capitalistas. A tese mais citada por Harvey atribuiu o crescimento dos subúrbios americanos à desconexão de capital do circuito primário, onde as crises de superacumulação estavam surgindo na metade do século, no circuito secundário do investimento imobiliário (Harvey, 1975). Em particular, Lefebvre e Harvey chamaram a atenção para vários componentes teóricos que lançaram as bases para a compreensão da importância da terra e do imobiliário na produção do espaço: a relação do ambiente construído com a esfera da produção, o papel da acumulação de capital no ambiente construído, a mediação das instituições financeiras e a natureza cíclica do investimento de capital nos circuitos primário e secundário (GOTHAM, 2009, p.358, tradução nossa).

Gotham (2009) adverte, porém, que pesquisas recentes,

> [...] no circuito secundário evitam uma concepção de bens imóveis como um subproduto ou consequência do capitalismo "industrial" e teorizam que o setor imobiliário tem uma qualidade intrínseca ou um caráter sui generis que forma um setor independente da economia. O estudo de caso de Charney (2001) sobre o setor imobiliário canadense chama a atenção para como as empresas do setor imobiliário tentam capitalizar os mercados imobiliários segmentados usando as três dimensões da troca de capital dentro do circuito secundário. As empresas imobiliárias podem alternar entre modos de operação, entre tipos de propriedade e entre áreas geográficas (por exemplo, comutação espacial). Mais recentemente, o exame de Aalber (2007) do mercado hipotecário de Milão, Itália, sugere que a mudança de capital não reflete necessariamente uma resposta post hoc às crises econômicas per se. A troca de capital pode representar uma estratégia proativa e conscientemente planejada, tomada pelo capital para explorar as oportunidades lucrativas que o ambiente construído proporciona. No geral, o trabalho de Charney, Aalbers e outros vê o setor imobiliário como um circuito conceitualmente separado e analiticamente distinto de investimento de capital que é organizado por diversas redes de atores, organizações, leis

> e políticas públicas. O circuito secundário não é o domínio exclusivo de agentes imobiliários separados, mas consiste de uma estrutura de bancos, outros condutores financeiros e diversos modos de agência, tais como monopolistas e pequenas empresas imobiliárias e financeiras, avaliadores, investidores públicos e privados, e proprietários de residências. (GOTHAM, 2009, p.359, tradução nossa).

Ainda, segundo Gotham (2009),

> Conceituar e analisar a dinâmica do circuito secundário sugere uma teoria do capital circulante que enfatiza as irracionalidades do processo de circulação e as crises sistêmicas que afetam periodicamente os mercados imobiliários. [...] o setor imobiliário pode ajudar a acumulação de capital, se for uma via lucrativa para investimentos comerciais e uma fonte de consumo de massa no caso de propriedade de imóveis. O investimento em imóveis, habitação e terra pode ser um meio importante de acumular riqueza e uma atividade crucial que impulsiona o crescimento das áreas metropolitanas de maneiras específicas. Além disso, uma vez construídos, o setor imobiliário residencial e a moradia fornecem acesso a outras mercadorias, incorporam espacialmente classes, raças e grupos étnicos e canalizam o crescimento espacial e o movimento do capital industrial. [...]. De acordo com Gottdiener (1994: 191), o investimento em imóveis gera ciclos de investimento de "bust-and-boom" e "impulsiona o processo interminável de rotatividade de propriedade e reestruturação espacial, quer uma área precise ou não". Este processo de "destruição criativa" e a destruição e demolição, expropriação e reconstrução, e mudanças rápidas e incessantes no uso que envolve como resultado de especulação imobiliária e obsolescência são os sinais mais reconhecidos de desenvolvimento metropolitano desigual [...]. (GOTHAM, 2009, p.359, tradução nossa).

Em suma, constata Gotham (2009), que a análise do circuito secundário do capital revela uma contradição básica. De acordo com o autor,

> Por um lado, o mercado imobiliário é, por definição, ilíquido, espacialmente fixo e imóvel, relativamente durável e dispendioso, e definido por particularidades e idiossincrasias locais. A análise de Geir Inge Orderud (2006: 384) do setor habitacional norueguês sugere que a construção de casas é "uma empresa local devido a: uma restrição de capacidade em relação ao conhecimento do mercado local; a interação com autoridades de planejamento local; reuniões face a face; e relações sociais". Por outro lado, o capital é abstrato, nômade e sem lugar. Na medida do possível, o capital procura erradicar as peculiaridades locais e colocar distinções que caracterizam a compra e venda de mercadorias, eliminando assim as barreiras espaciais à circulação do capital. É essa dualidade, ou contradição inerente, entre propriedades imóveis e capital móvel que define a urbanização capitalista moderna e o desenvolvimento desigual. No relato de Lefebvre (2003, p. 160) sobre o crescimento capitalista durante o século XX, o investimento no circuito secundário assumiu vida própria como "a especulação passa a ser a principal fonte, a arena quase exclusiva de formação e realização de mais-valia. Enquanto a proporção do valor do superávit global acumulado e percebido na indústria diminui, a quantidade de mais-valia criada e percebida na especulação e na construção de propriedades aumenta. O circuito secundário, portanto, suplanta o circuito primário e, necessariamente, torna-se essencial". Essa tendência é ecoada por Harvey (1985: 11), que argumenta que o crescimento urbano mudou "de uma expressão das necessidades dos produtores industriais para uma expressão do poder do capital financeiro sobre a totalidade do processo de produção". (GOTHAM, 2009, p.359, tradução nossa).

Gotham (2009), aponta ainda para o fato de que

> Os pontos de Harvey se encaixam nos debates recentes sobre a "financeirização" da economia e o impacto das ações legais-regulatórias estaduais sobre as tendências de crise do setor imobiliário e dos mercados hipotecários. [...] A financeirização é um "padrão de acumulação no qual a obtenção de lucro ocorre cada vez mais através de canais financeiros, e não através da produção comercial e de mercadorias" (Aalbers, 2008: 151; ver também Arrighi, 1994). Como um processo multidimensional, contestado e conflituoso, a financeirização refere-se ao crescimento de agentes financeiros (bancos, credores, corporações de private equity, etc.), novas ferramentas financeiras (fundos mútuos, títulos lastreados em ativos, hedge funds, etc.) e a crescente importância das empresas financeiras em diferentes áreas da economia, como o setor imobiliário (Krippner, 2004; Gotham, 2006). Nesse sentido, a securitização é um componente crítico do processo de financeirização (Aalbers, 2009; Newman, 2009). (GOTHAM, 2009, p.359, tradução nossa).

No entendimento de Gotham (2009),

> Ações estatais e modos de intervenção para securitizar hipotecas e promover o processo de financeirização não seguem uma única "lógica" de acumulação de capital. Pelo contrário, as lutas entre diferentes frações de capital, a competição pela alocação de recursos e conflitos entre os gestores de Estado e os próprios capitalistas influenciam a seleção de diferentes políticas e leis para aumentar a permutabilidade das hipotecas, orientar o investimento em imóveis e transformar mercadorias ilíquidas em liquidez. Recursos. É importante ressaltar que a lógica da formulação e implementação de políticas estatais é histórica e contingente, e não determinada pela posição do Estado em relação à circulação do capital. O sistema financeiro e o processo de financeirização interligam-se com o estado através de políticas fiscais e regulatórias que impactam os mercados imobiliários e tentam promover a liquidez nos setores imobiliário residencial, comercial e industrial. O Estado desempenha um papel fundamental na dialética da fixidez espacial e da liquidez através de uma variedade de políticas, ações de regulação legal e investimento em infraestrutura que podem reforçar a coerência territorial e promover fluxos entre cidades e regiões. No caso da política estatal, é importante entender como certas políticas e programas podem desempenhar um papel crucial no aumento da liquidez e na permutabilidade das hipotecas, contribuindo e exacerbando as tendências de crise nos setores financeiro e imobiliário. (GOTHAM, 2009, p.360, tradução nossa).

Em princípio, podemos constatar que este circuito é chamado de secundário porque produz as condições para a acumulação em geral, sob as condições urbanas de vida. Que é criar esse espaço, esse meio ambiente construído, onde os circuitos industrial, comercial e de serviços realizam seus processos de acumulação. Este seria um circuito tributário da acumulação primária que se dá na indústria. É esse circuito que geraria a demanda para que o espaço fosse constituído e evoluísse de forma a criar as condições gerais de acumulação primária de capital. Chama-se de

circuito secundário porque é um circuito dependente do circuito primário. O espaço construído resulta da ação desse circuito secundário que, por sua vez, tem a ver com a demanda capitalista das condições de produção que o espaço tem que ter para que a acumulação possa ocorrer. Essa ideia de circuito secundário, ligado àquilo que Lefebvre chamou de acumulação urbana, é esse circuito chamado secundário de acumulação.

As transformações econômicas e produtivas, verticalizadas no mundo a partir das últimas décadas do Século XX, têm manifestado a necessidade de ajustes que se realizam, sobretudo a partir do espaço. Sob a primazia do capitalismo financeiro, cada vez mais as estratégias de acumulação do capital são realizadas por meio da produção e do consumo do espaço, onde este é inserido aos circuitos do capital como imperativo para a realização da mais-valia tornando-se produtivo num processo cujo funcionamento está diretamente relacionado aos mecanismos financeiros e à atuação do Estado. (HARVEY, 2005; CARLOS, 2007). Nesse processo crescente de mercantilização, o setor imobiliário se destaca, enquanto, circuito secundário na reprodução do capital podendo inclusive tornar-se a principal esfera econômica se o circuito primário (baseado na produção-consumo de mercadorias) se vê interrompido por crises conjunturais ou estruturais. (BRITTO, 2014).

Nossa visão é de que no Brasil em geral e no Rio de Janeiro em particular esse circuito secundário tem uma preponderância, uma certa autonomia em relação ao circuito primário, por razões que têm a ver com a nossa forma de expansão capitalista. Ademais, entendemos que na metrópole fluminense a economia política está pautada pela força desse circuito secundário. O centro da cidade é tratado como objeto de acumulação que sustenta o circuito, menos como força produtiva, que vai sustentar a expansão industrial, que seria a cidade sendo priorizada pelo seu papel de suporte da acumulação do circuito primário. Isto é, o Rio de Janeiro tem um circuito secundário que tem uma força que vai além daquilo que o próprio circuito primário demanda. Então, se constrói na cidade menos para se criar uma força produtiva e mais para irrigar esse circuito secundário.

Uma explicação para isso pode ser buscada em função da trajetória econômica do Rio de Janeiro, que sai de uma economia agroexportadora para uma economia urbana sem criar uma base industrial. Porque a base industrial

rapidamente se desloca do Rio de Janeiro para outros centros, notadamente para São Paulo, de forma que a economia da cidade se estrutura demasiadamente em função da relevância desse circuito, não alimentado pela demanda capitalista a respeito das condições gerais de produção que a cidade tem que ter, mas alimentado pelo fato de ser a Capital Federal do País. Portanto, o fato de ser a sede administrativa brasileira gerou uma série de intervenções na cidade e também gerou a possibilidade de financiar uma série de investimentos, a despeito da importância produtiva desses investimentos para o capital em geral.

Então, podemos crer que a cidade tem uma dinâmica própria, independentemente da sua utilidade para o capital em geral. Percebemos que isso é um fenômeno da economia política da industrialização brasileira como um todo, mas que no Rio de Janeiro isso teve um papel ainda mais relevante por ter sido a Capital do País.

Cremos que esta trajetória é estabelecida no histórico do Rio de Janeiro, pois a cidade que se constitui a partir do início do Século XX, se forma muito pela força desse circuito de acumulação. E a partir daí poderíamos perceber certa periodização de etapas dessa evolução em função de como se combinam, em vários momentos, as frações desse circuito que estão presentes na acumulação urbana. Isto é, há um determinado momento em que tem maior importância e força hegemônica o capital empreiteiro de obras públicas. Sem renunciar a importância de outros circuitos, nos parece que este tem a primazia de conduzir para onde a cidade deve ir e como deve ir. Poderíamos até considerar que os outros circuitos são um tanto tributário desta força do circuito do capital empreiteiro, e que em outro momento essa hegemonia tem, ainda, como protagonista, o capital imobiliário. Conformando em seu conjunto a força do capital ligado a construção civil (empreiteiro e imobiliário).

Sendo assim, diríamos que temos na média história, isto é, nos anos 1950 até o final dos anos 70 uma urbanização tributária da força desse circuito empreiteiro. E nos anos 80 e 90, uma força maior do capital imobiliário associado ao capital de obras públicas, e ainda, outros circuitos ligados a concessão de serviços públicos.

Nota-se que essa mudança tem a ver, inclusive, com uma mudança de ordem macroeconômica, isto é, se encerra o ciclo das cidades das grandes obras. Há também como agravante a crise econômica que se dá no País e que afeta em grandes proporções o Rio de Janeiro, fato esse que diminui a capacidade de

financiamento de obras públicas, diferente do *status* que se apresentava no período anterior. É o momento em que o circuito imobiliário passa a ser um dos principais protagonistas da acumulação. Isso explica certo paradoxo, aparente pelo menos, que é, exatamente no momento em que a cidade entra em crise econômica, nos anos 1980 final dos 70, que a região da Barra da Tijuca é disponibilizada como nova fronteira de expansão, alavancando também a cidade e o estado do Rio de Janeiro.

Com isso, diríamos que este circuito da acumulação urbana vive em função do par: obras/novas centralidades, novas centralidades/obras. De forma que, quando se cria uma nova centralidade se cria uma nova necessidade de obras, criando obras se cria novas possibilidades de centralidades. E a centralidade é exatamente aquilo que permite o circuito imobiliário/fundiário se renovar. Assim, se tomarmos a história do Rio de Janeiro, na longa duração iremos nos deparar com momentos de novas centralidades sendo constituídas, permitindo essa combinação de capital imobiliário – capital de obras – capital de concessão de serviços, se arranjando, e constituindo novas dinâmicas de acumulação que geram novas dinâmicas urbanas.

Lembramos que houve uma primeira centralidade, que foi a retomada do centro da cidade na gestão do Prefeito Pereira Passos, renovação que criou nova condição de acumulação para os setores de obras públicas e imobiliário. Depois, uma nova centralidade, a Zona Sul em geral, mais adiante um terceiro ciclo, a expansão da cidade para a Zona Oeste, Barra da Tijuca e adjacências e atualmente um novo ciclo surge com a retomada do centro da cidade, através de obras de revitalização, refuncionalização e requalificação da área portuária e seu entorno[49].

---

[49] Um pouco menos recente foi a retomada do processo de expansão do centro em direção ao bairro batizado em 1981 com o nome de Cidade Nova, projeto de um passado recente que já havia sido tentado por outros governos, em especial na primeira gestão do Prefeito César Maia (1993-1996), com a implantação do chamado *Teleporto*. Dada a sua importância e influência, o Teleporto é considerado um instrumento de desenvolvimento regional, que tem levado para diversas regiões do mundo, o produto mais valorizado da nova era: a informação. Em vários países, incluindo o Brasil (em especial a cidade do Rio de Janeiro), os portos de telecomunicações transcenderam o conceito de centro avançado de comunicação via satélite, rádio e fibras óticas. Tornaram-se verdadeiros portos no sentido próprio da palavra. Vetores importantes de desenvolvimento regional, alavancando diversos outros projetos imobiliários, comerciais e industriais. Disponível em <http://www.teleportobrasil.com.br/definicao.htm>. Página acessada em 12/02/2018. Estão lá atualmente, dentre outras edificações, os prédios do Centro de Operações Rio, Centro Integrado de Comando e Controle do Governo Estadual, Centro Empresarial Integrado Cidade Nova, Centro de Convenções Sul América, Centro Estadual de Diagnóstico por Imagem, Edifício de Informações Oi, Edifício dos Correios, Edifício Nova CEDAE, Edifício Concessionária MetrôRio, Edifício do Detran, Edifício São Sebastião (Sede da Prefeitura do Rio de Janeiro), Estação Cidade Nova de Metrô e

Dessa forma, a criação da nova centralidade cria a possibilidade de obras públicas e as obras públicas criam novas centralidades.

Podemos acrescentar que o regime militar cria nesse setor de obras públicas um novo patamar. Observando, entretanto, que não se trata de um novo setor, o que é novo é o patamar. Se considerarmos a história mais longa, vê-se que esse setor está agindo em outros momentos, nos Governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, por exemplo. Mas, o que queremos sublinhar é que no governo militar são realizadas obras de grande vulto no País. Contudo, ao final dos anos 1970 essas empresas não possuem mais mercado, cabendo-lhes, então, duas alternativas para minimizar a crise do Petróleo e a crise do modelo geral de substituição de importação. Uma delas é voltar-se para o mercado exportador, onde o governo promove a saída dessas empresas para o mercado internacional sob a tutela do Estado e a outra possibilidade é ir para o urbano. Assim, ao final dos anos 1970, em alguns centros urbanos, como o Rio de Janeiro, a cidade vai ser um desembocar importante de parte desse setor de obras públicas e alguns vão até passar a operar no setor imobiliário. E esta nova situação vai empurrar a constituição de um novo ciclo pela nova centralidade que vai ser constituída. É um arranjo entre os setores de obras para fazer a viabilidade de acessibilidade da Barra da Tijuca e os setores imobiliário/fundiário que vão promover a sua ocupação.

Depois de constituída esta nova centralidade, vivemos o movimento de uso desta pelos circuitos de acumulação. E atualmente vivemos outro momento, que é o da busca de uma nova centralidade, qual seja, o da reconquista do centro da cidade, uma nova fronteira de expansão do setor desse circuito de acumulação urbana. E na nossa visão, nos dias de hoje, capitaneado pelo setor de obras públicas, comandando este novo vetor de expansão da cidade, este novo momento de acumulação capitalista. Logo, essa é a nossa visão do que está acontecendo no Brasil e no Rio de Janeiro, em particular. Como essa predominância no circuito de acumulação urbana marca a história urbana, marca o modelo de expansão urbana, marca as tendências espaciais dessa expansão urbana e também as formas de ocupação do território.

Portanto, entender esse circuito, ver as mudanças que ocorreram com a chegada desse novo protagonista, nos parece fundamental. Por isso centralizamos

---

Trem, Museu do Samba, Pavilhão Olímpico, Sambódromo, Teleporto, Tribunal Regional Eleitoral e Universidade Petrobras.

este estudo nos grupos econômicos ligados a construção civil que hoje protagonizam esse novo ciclo de expansão, produzindo uma nova centralidade que é a reconquista do centro da cidade. Lembramos que isso não encerra o importante ciclo da Barra da Tijuca, que agora é um ciclo marcado por um momento de ocupação, aliado a expansão de seu entorno[50].

Percebemos, portanto, que em cada ciclo há uma nova centralidade sendo produzida e novos arranjos dos sub-circuitos que conformam o circuito geral de acumulação. Pelo menos dentro desses três aspectos, obras públicas, imobiliário/fundiário e serviços coletivos. Essa é a tese com que estamos trabalhando. Estamos em um determinado momento em que há uma mudança do circuito, da ação sobre a cidade, que significa a produção de uma nova centralidade e de uma nova composição. Por isso é importante um estudo que traga elementos empíricos a essa leitura. Assim, estudar os grupos econômicos do setor da construção civil hoje e como eles estão presentes nesse novo ciclo de expansão, nos parece importante e relevante na busca de conhecimento novo, somando-se ao que se sabe.

Por isso a importância em saber quem são esses grupos e como eles atuam. Isto é, já não são mais àquelas empresas de obras públicas criadas no ciclo anterior, nos anos 1950, no período de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, e potencializadas no ciclo do regime militar (1964-1988), embora muitas dessas empresas, hoje, sejam as mesmas, não são as mesmas em termos econômicos, não é apenas a grande empresa de construção civil, na verdade são grandes grupos econômicos atuando em diversos segmentos da economia brasileira e mundial. Atuam hoje no agronegócio, no setor de serviços de entretenimento, no bancário, no setor de energia, petróleo e gás, transportes, incorporação imobiliária, segurança e defesa, vestuário, naval, químico e petroquímico, telecomunicação, concessão rodoviária, arenas multiuso entre outros. Essas empresas hoje mudaram também de

---

[50] Expansão para os Bairros da zona oeste, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande, Jacarepaguá e adjacências, fruto das novas intervenções na infraestrutura urbana dessa região, justificadas também pela realização dos Jogos Pan Americanos em 2007, com a construção de inúmeros equipamentos esportivos, incluindo o Estádio Olímpico no bairro do Engenho de Dentro, na zona norte. Recente abertura do túnel da Grota Funda, que dá acesso a baixada de Guaratiba, e mais recentemente as intervenções urbanas para a realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos de verão em 2016. Sem nos esquecermos da inauguração nos idos de 1997 (Prefeitura de César Maia) da importante via expressa conhecida como Linha Amarela, indutora de forte crescimento urbano ao longo da via. Que fazia parte do projeto das linhas policromáticas elaborado pela equipe do urbanista grego Doxiádis a pedido do governador Carlos Lacerda, que dá nome oficial a Avenida.

peso, de escala e também de natureza econômica, não estão apenas nas obras públicas como antes. Por isso a importância em entender o papel dessas empresas nesse novo circuito.

Para fins de análise, podemos pensar, por exemplo, no ciclo do governo do partido dos trabalhadores (PT) com relação ao déficit habitacional[51]. Déficit este que podemos considerar uma invenção conceitual, onde uma parte do Estado está interessada em gerar uma *máquina de crescimento* para poder reproduzir o poder político e o setor empresarial interessado em expandir novamente o setor de obras de moradia. Fato este que desembocou em uma política habitacional materializada no Programa "Minha Casa Minha Vida" (MCMV) que conseguiu inclusive superar algo que era um verdadeiro anátema da cultura técnica do Estado, a ideia de uma política fortemente subsidiada diretamente pelo Tesouro Nacional.

Podemos lembrar que desde o início do governo petista entidades do empresariado da construção civil já faziam estudos sobre a existência de um "déficit habitacional" no Brasil que precisava ser superado. E conseguiram emplacar essa proposta, até de maneira contraditória, porque a ideia de subsídio direto ao tesouro encontrava forte barreira no aparato do Estado ligado a política neoliberal, que via nisso uma maneira do Estado não ter o controle sobre as contas públicas.

---

[51] Sobre esse tema podemos acrescentar que nas últimas duas décadas a política econômica no Brasil vem favorecendo o desenvolvimento e a expansão do setor imobiliário, que em 2011 representou cerca de 3 % do PIB nacional, sendo o setor que mais cresceu neste ano. Isto se justificaria por uma dupla realidade: de um lado pelo fato do país apresentar de forma aguda um déficit habitacional que à época contava-se com cerca de sete milhões de residências, com uma ampliação constante do mercado solvável resultante dos programas federais de financiamento e crédito habitacional e de outro, pela política econômica e cambial adotada pelo Governo Federal a favor dos investimentos financeiros no setor, com ampla circulação dos capitais variáveis, principalmente através dos Fundos de Investimentos Imobiliários e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (BOTELHO, 2007). Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades e a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) (viabilizada pelo Sistema Nacional da Habitação - SNH - e pelo Plano Nacional de Habitação - PLANAB) o setor imobiliário vem sendo aquecido através da produção de habitação para os segmentos de baixa e média renda. Este crescimento do setor se intensificou, sobretudo, a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, em 2008, com a política econômica federal de reação à crise financeira internacional, o que ampliou consideravelmente os programas federais de habitação, saneamento e infraestrutura urbana. Neste contexto foram concebidos programas como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - uma parceria entre estados, municípios, governo federal e iniciativa privada – voltado para a produção de habitação para a população com renda entre 0 a 10 salários mínimos. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011). Neste contexto, muitas cidades brasileiras vêm apresentando transformações em suas formas e funções espaciais que acompanham os desdobramentos da reprodução do espaço conduzida pelo Estado por meio das políticas habitacionais e ratificada pelos promotores imobiliários através de sua livre atuação sob o território urbano. Disponível em <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404401161_ARQUIVO_Comunicacao.pdf>. Página acessada em 07/02/2018.

Outro exemplo importante é o de que em determinado momento de nossa história houve um relevante protagonismo, não das empresas diretamente, mas dos seus representantes, das entidades profissionais e empresariais, em torno da ideia da solução para o transporte no Brasil ser dada através do investimento num sistema rodoviarista. Benéfico para essas empresas, porque construir rodovias é um tipo de política pública mais afeita a esse capital de obras públicas do que, por exemplo, construir ferrovias que são pacotes fechados que se constrói geralmente importando-se tecnologia, com efeito menor na criação de mercado. De modo que houve todo um protagonismo das entidades de representação desses interesses, na direção de se construir a legitimidade da política pró rodoviarista como solução. Existem documentos, congressos, estudos feitos no intuito de legitimação dessas políticas.

Mutatis mutandis podemos pensar o mesmo para o ciclo do governo petista em relação ao déficit habitacional. Onde tiveram, inclusive, que convencer algumas agências internacionais (BID e Bird, por exemplo) que socialmente era importante romper com esse preconceito do Estado fazer subsídio direto, e mudaram a própria maneira como a política pública na área de habitação vinha sendo praticada ao longo da história, onde os empresários passam a ser os protagonistas da política. Fazem o projeto, levam para a agência de fomento oficial (Caixa Econômica Federal) avaliar e viabilizá-lo financeiramente, mas quem decide onde e o que vai ser feito são os empresários. Portanto, se levarmos em consideração, por exemplo, a história do debate sobre o déficit habitacional no Brasil na administração petista vamos encontrar documentos em que há o protagonismo desses empresários com o objetivo de convencer o Estado e os segmentos dessas agências multilaterais de que existia um déficit habitacional no País. Uma luta de hegemonia que resultou numa política muito benéfica nesse novo setor empresarial que inclusive reestruturou o setor.

Neste momento, observamos que não se trata mais da pequena empresa local de construção, agora são grandes empresas, inclusive algumas com inserção internacional, pois, neste instante, a política é garantir um mercado de permanente expansão pelo subsídio.

Portanto, para saber como se estabelece essa relação de interesses privados e públicos para a construção de uma nova política, uma nova forma de intervenção

tem-se que levar em consideração em grande medida a tese da hegemonia. Hegemonia que implica em convencer não apenas quem está diretamente relacionado com o tema, mas um convencimento geral da sociedade para que essa política tenha realmente uma força de legitimidade.

As práticas de convencimento para o caso do Rio de Janeiro estão fundadas na ideia de que a cidade precisa de obras de revitalização numa determinada direção, que coincide com os interesses dessas grandes empresas. Mas como se constrói esse convencimento? Não basta apenas supormos que existe um acordo entre os setores do Estado e as empresas, isso é insuficiente para explicar a questão.

Do ponto de vista de uma sociedade de classe, onde o interesse geral não é o interesse igualmente para todos tem-se que convencer que existe o interesse geral, mesmo que esse interesse geral não contemple um da mesma maneira que contemple o outro. Essa é uma sociedade atravessada por um conflito social, um conflito distributivo, um conflito de classes. Mas como convencer os outros que esse interesse é geral, é interesse de todos? Como fazer com que o interesse de um pareça ser o interesse do outro? Isso pode ser explicado pela tese da hegemonia[52]. Como fazer todos acharem que preparar a cidade para os grandes eventos é uma coisa boa ou renovar o centro da cidade é uma redenção da cidade em crise? Então, a hegemonia não significa anular os conflitos e as desigualdades, mas convencer a todos que o interesse de uns é o interesse de outros.

---

[52] Sobre esse tema Pinto (2010), esclarece que a hegemonia ampla acontece quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e, a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, consegue uma unidade orgânica (“bloco histórico”) entre as demais frações das classes dominantes, de forma consentida, articulando, ao mesmo tempo, seus interesses aos das classes dominadas. Como o conceito de hegemonia em Gramsci é igual ao conceito de hegemonia ampla, Pinto explicita que o sentido de utilizar este novo termo em vez do utilizado se deve ao fato de que a hegemonia pode ficar restrita apenas ao âmbito das frações dominantes. Situação esta que Gramsci não contemplou em sua acepção, já que para ele a “sociedade política” (Estado) tinha um caráter fundamentalmente de coerção, ao passo que este conceito só caberia à “sociedade civil” (Poulantzas, 1977). De acordo com Pinto, atualmente não é prudente pensar na “sociedade política” (Estado) apenas na dimensão da coerção política como formulado por Gramsci. Poulantzas (1977), dentre outros, mostrou a necessidade da incorporação da hegemonia aos estudos sobre a “sociedade política” (Estado), mas, apesar disso, utilizou o termo indistintamente, tanto para analisar a sociedade política, mais especificamente o bloco no poder, quanto para analisar as frações fora do bloco no poder. De forma que Pinto julga ser mais conveniente diferenciar estas dimensões, denominando de *hegemonia restrita* (ao bloco no poder) a situação em que a hegemonia de uma fração fica restrita ao bloco no poder dominante, ao passo que a *hegemonia ampla* refere-se a situação em que uma fração do bloco no poder consolida uma unidade orgânica entre dominantes e dominados (bloco histórico).

Para isso haveria a necessidade de discutirmos o trabalho operacionalmente. Empreitada que infelizmente não teremos condições de levar adiante, mas achamos apropriado, neste momento, apontar algumas das demandas e sugerir algumas investigações que venham a contribuir com essa busca. Deslindar os grandes grupos econômicos ligados a construção civil, como fenômeno econômico, como fenômeno empresarial e em que circuitos da acumulação estão presentes atualmente se faz necessário. Há de se notar que por detrás deste epíteto, “grandes grupos econômicos”, existe toda uma conceituação na tentativa de entender as grandes empresas como um novo arranjo do capital, o grau de centralização desse capital. Logo, nossa ideia ao empreendermos uma análise sobre os grandes grupos seria a de entender como a natureza econômica desses capitais, que estão traduzidas em grandes grupos, explica seu protagonismo, nesse novo momento de expansão urbana da cidade. Poderíamos, assim, inferir se são capitais tipicamente empreiteiros. Não são mais, isso já sabemos. Atrás de uma outrora empresa de obras públicas têm vários circuitos de acumulação sendo geridos.

Por exemplo, de grupos econômicos ligados a construção civil como a Odebrecht, Mendes Júnior, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, seria importante saber *o que são* e não apenas *quem* são. Saber se expressam o domínio do circuito financeiro ou se é o circuito produtivo diversificado, teria um impacto importante na explicação da maneira de atuarem hoje em dia no urbano, diferente do que eram no passado, porque não vivem somente do urbano ao diversificar seus investimentos entre, por exemplo, o agronegócio, petróleo, mineração e o urbano.

Percebemos que hoje vivemos um ciclo de expansão comandado pelo setor de obras públicas, organizado pelos grupos econômicos ligados a construção civil. Grandes grupos, entendendo não somente o fato de serem grandes, mas como uma nova natureza de organização capitalista. Dessa forma, entender essa natureza e como essa natureza se traduziria num tipo de intervenção na cidade, parece-nos relevante e uma matéria que seria adicionada ao que se sabe.

Então, seria pertinente saber, por exemplo, qual é a estratégia do grupo Odebrecht no Rio de Janeiro, controlando as obras do Porto, controlando o Maracanã e a importância que isso tem na sua estratégia geral de acumulação, o que são enquanto portfólio de atuação em vários setores. Isso seria uma situação

nova na conjuntura das grandes empreiteiras que atuavam na cidade em outros momentos. Por isso, entender o protagonismo desses grandes grupos econômicos e entender o protagonismo deles dependeria da compreensão de quem são, enquanto uma nova forma de organização capitalista.

Deste modo, constatar simplesmente que está havendo uma diversificação não seria suficiente. Essa diversificação poderia gerar uma estratégia combinada onde o urbano tem um papel diferente de empresa para empresa. Portanto, devemos chamar a atenção para a importância de uma espécie de sociologia de economia política e entendimento do que seriam esses grupos, enquanto nova forma de organização capitalista que chega ao urbano.

Esses novos grupos que chegam ao urbano são novos porque são novos arranjos capitalistas de acumulação. Podemos ver isso, esses novos arranjos chegarem ao urbano, em vários lugares do mundo, mas o interessante aqui é que esses novos arranjos, esses novos grupos, já estavam no urbano. Não é, por exemplo, uma empresa do setor financeiro que resolve investir no urbano são empresas que vieram do setor de obras públicas, que já têm toda uma história, toda uma trajetória.

Sendo assim, entender o que é essa categoria, fazer uma espécie de sociologia econômica desses grupos, entender as estratégias, qual o lugar que tem o urbano nas estratégias dessas empresas seria fundamental para entender porque essa renovação está tomando as feições que está tomando. Colocamos dessa maneira, porque estamos intuindo que não é tão relevante entender a organização capitalista que está por trás desse nome grandes grupos, essa nova organização capitalista. Achamos que seria importante entender o conjunto desses três fatores: *grandes grupos econômicos, hegemonia e coalizão de poder.*

É diferente pensar sobre uma grande empresa como a Odebrecht, qual é o protagonismo que ela vai ter no Rio de Janeiro. Se ela é uma empresa puramente financeira atuando em vários setores, várias órbitas ou se ela é uma empresa bastante diversificada. Mas, e o urbano? Fazer obras públicas é ainda o coração do negócio da empresa? Então, se o segundo caso prevalece, uma mudança na política local tem importância, no sentido de mudar as condições de acumulação desse setor empresarial. Portanto, esta concatenação, g*rande grupo econômico – hegemonia – coalizão de poder*, passa pela compreensão de quem são esses

grandes grupos, mas quem são em um sentido da economia deles, da sociologia deles. Para isso, precisaríamos saber desta nova forma de organização da acumulação capitalista, qual é o lugar do urbano? Qual é o protagonismo dos grandes grupos nessa coalizão? Uma condição é a coalizão de empresas como nos anos 80, imobiliárias com algumas de construção. Outra é a coalizão de poder, desse ponto de vista. Porque também tem o ponto de vista da mudança da esfera de poder.

Precisaríamos, para composição de nossas análises, saber quem são esses atores de poder que hoje estão comandando essa política. Não são os mesmos que comandaram nos anos 80. Isto é, o Prefeito Cesar Maia, na década de 90 não pensava e agia como o Prefeito Marcello Alencar nos anos 80. Como inserção política, como ator dentro de um campo com certa estratégia política. Por isso teríamos, também, essa sociologia para fazer, do poder, para entender a coalizão. A coalizão toma certa natureza em função dos atores da economia. Quem são esses atores? Atores de que circuito? O que comanda esse circuito? Quando queremos explicar a coalizão do poder temos que explicar esse segmento na constituição dessa coalizão. Embora essa coalizão não seja a combinação, a coordenação entre determinados segmentos do poder público, do poder político e essas grandes empresas. A coalizão é um evento mais amplo. Teríamos que saber como as Associações de Classe jogam esse jogo (FIRJAN, Associação Comercial, Clube de Engenharia, IAB, entre outros). Há certa harmonia entre esses interesses, mas de qualquer maneira essa coalizão é muito marcada pela natureza econômica desses novos atores. O tamanho das empresas, a vinculação dessas empresas com vários circuitos de acumulação, a presença hegemônica ou secundária do circuito financeiro de acumulação. Supõe-se, por exemplo, que o circuito financeiro da acumulação tenha outra visão da importância desse negócio, porque pensa a acumulação numa lógica distinta da lógica da produção material. Por isso, para que pudéssemos entender essa coalizão teríamos que entender quem é esse grande grupo. Não só constatarmos que ele é grande e que está diversificado, mas, que forma nova de organização capitalista ele expressa? Qual o lugar do urbano nessa nova forma?

A título de exemplo, temos um novo ciclo que se caracteriza por um novo tipo de intervenção na cidade, um novo tipo de planejamento na cidade. E esse ciclo tem a característica que tem, porque expressa uma nova coalizão de poder. Desde que o

prefeito César Maia se elegeu pela primeira vez, no início da década de 1990, ele tentou fazer essa inflexão na política na direção da cidade competitiva, cidade empresarial. Podemos utilizar como fundo histórico para analisar esse momento o Plano Diretor que foi constituído no final dos anos 1980 início dos 90 que expressava outra visão de estratégia de desenvolvimento da cidade, intervenção pública, etc. A cidade para o povo, a cidade da democracia, da justiça social, tudo estava coagulado no Plano Diretor como uma espécie de desembocar de uma história dos anos 80. Nessa virada dos anos 80 para os 90 se tem, por um lado, toda uma herança político-cultural, uma ideia de cidade, uma estratégia, muito contaminada pela experiência populista e a capacidade da sociedade, dos movimentos sociais expressarem uma visão de cidade. Um movimento pela regularização fundiária dos loteamentos irregulares e clandestinos. E vários experimentos que foram acontecendo nos anos 80 que foram abrindo espaço para o protagonismo da força da sociedade em direção a uma cidade justa e democrática. Isso culminou num desembocar de um Plano Diretor que materializou institucionalmente essas ideais. Exatamente, nesse momento, era eleito César Maia já com o discurso da cidade empreendedora. E ele conseguiu hegemonizar essa visão, sucateando simbólica e politicamente a visão anterior. Mas não emplacou completamente, no sentido de gerar uma intervenção que produzisse uma dinâmica na direção dessa política neoliberal, porque, dentre outras razões, a conjuntura política e econômica não eram favoráveis para isso. Mas ele já começou, no primeiro governo, a fazer o Plano Estratégico.

Portanto, este trabalho está relacionado com a estruturação urbana, com os circuitos da acumulação urbana, com os agentes que protagonizam, na cidade, o processo de acumulação capitalista. As consequências na dinâmica de organização do território nos padrões atuais de políticas públicas sobre a cidade.

A Tese é orientada a pensar que saímos de uma cidade organizada pelo protagonismo do pequeno capital empreiteiro mercantil para a dos grandes conglomerados econômicos vinculados aos circuitos financeiros, comerciais, inclusive internacionais. Momento de inflexão em que o circuito da acumulação urbana se transfigurou, saindo de um circuito capitaneado por pequenos capitais mercantis para o das grandes empresas. Que traz embutida uma hipótese de uma transfiguração da acumulação urbana com a entrada dos grupos econômicos, e que muda a escala, a maneira de organização do capital, a relação com o poder público,

mas ao mesmo tempo é a manutenção daquilo que já existia, que é a acumulação urbana e a predominância da economia política da cidade, a maneira como a cidade se organiza ao longo do tempo.

Sem entrar nesta materialidade e sem nos atermos em fazer uma análise histórico-retrospectiva, entendemos que já, nos idos anos da administração Pereira Passos (1902-1906) se conforma o circuito da acumulação urbana, protagonizado pelo pequeno capital mercantil empreiteiro, que depois vai sofrendo vários ciclos de mutação, principalmente na administração municipal de Prado Júnior, com o plano Agache, nos governos dos presidentes Vargas e JK, plano Doxiadis e na prefeitura de Lacerda. Que geraram dinâmicas de organização do território via intervenção das forças econômicas, que é diferente daquela que predomina hoje. Levamos em consideração que a natureza das intervenções atualmente são outras, os interesses são outros, a maneira de articulação com o poder público é outra.

Além disso, não é só como se estabelece uma relação entre interesse econômico privado e interesse público. Mas é também, qual interesse econômico capitania a construção de uma coalizão entre o bloco de poder. Se fossemos traduzir essa noção na linguagem de David Harvey, na ideia do empreendedorismo, ele faz uma tipologia de cinco modelos de empreendedorismo. Cada modelo está caracterizado exatamente pela atividade que é hegemônica naquele empreendedorismo. Então, ali está a força central que não anula as outras, mas é a que comanda. Assim, se tem uma maneira também de se definir os regimes, que é pela natureza do setor econômico que capitania e hegemoniza. Por isso, não é só um modelo de relação. A literatura sobre Regime Urbano (RU) trata disso, abordagem diferente, mas está tratando disso. Portanto, quando se fala de RU fala-se de uma forma de relação entre interesses econômicos privados e interesses públicos, mas, também, a natureza. Por isso, essa ideia de coalizão é importante, a natureza da atividade que capitania, que hegemoniza determinado modelo de relação. Aí sim podemos ter um RU capitaneado pela Acumulação Urbana (AU), podemos ter, por exemplo, um RU capitaneado pela indústria da transformação ou por outro segmento qualquer da economia.

Por isso seria importante saber até que ponto a chegada e a participação dos grupos econômicos empreiteiros de obras públicas nesse novo ciclo de expansão da cidade, configuram um novo regime urbano, que traz características que permitem

pensar que ele tende a sobreviver ao longo do tempo, pela natureza que se estabelece entre interesses políticos e econômicos. Pois, essa relação é diferente quando se tem o pequeno capital imobiliário, por quanto este aporta aos interesses políticos em relação ao que o grande capital traz para a estratégia política. Sabemos que além de financiar campanhas e políticos, como o pequeno capital, o grande capital traz emprego e renda, que são insumos importantes à lógica política. Então a relação é desigual, a importância desse setor para a lógica política é diferente, nesse momento para o outro, em que está na mão do pequeno capital familiar empreiteiro. Os laços são mais duradouros, pois se essa categoria está ativa na cidade há a geração de uma dinâmica econômica que permite a sobrevida dos partidos políticos e dos políticos por mais tempo que àquele embarcado pelas pequenas e frágeis alianças. Desta forma, essa concepção de regime urbano passa a ter um sentido maior do que antes, pois, essa ideia pressupõe alianças duradouras, não pontuais.

Uma das hipóteses que exploramos nesta conclusão é o quanto essa mudança constitui um regime urbano que aponta para uma aliança mais duradoura que justifique a ideia do emprego do conceito de regime urbano. Para isso abrimos espaço para discutir a questão da ideologia, da hegemonia na cidade. Enquanto no passado, o regime urbano era mais uma coalizão entre pequenos agentes, empreiteiros, imobiliários e poucos proprietários fundiários, muito tributário das conjunturas de curto prazo, a importância do BNH para a expansão do setor era significativa, agora se tem algo maior, com escala de financiamento mais ampla, alianças mais duradouras. Mas lembramos que naquele momento já se fazia necessário que as alianças tivessem uma hegemonia, que era a ideia do progresso, da modernidade. Podemos citar, por exemplo, a expansão da cidade para a Barra da Tijuca, Zona Oeste da cidade, descentralizando-a. Hoje, também, é necessária uma hegemonia cumprindo papel semelhante, para a retomada do centro, da área portuária, para as obras viárias, de acessibilidade e mobilidade urbana, para viabilizarem os grandes espetáculos da indústria do entretenimento, entre outros. Isto é, para colocar a cidade na rota global do consumo urbano.

4.2 A economia política da cidade, os momentos de expansão urbana e a atuação dos principais atores econômicos

Neste capítulo faremos uma breve retrospectiva histórico-descritiva da intervenção na infraestrutura urbana operada pela lógica comandada pelas forças e pelos interesses conformados pelos circuitos da acumulação urbana, imobiliário, obras públicas, transportes urbanos e serviços coletivos, à luz da economia política da cidade do Rio de Janeiro.

A epígrafe deste capítulo apresenta uma breve proposta de periodização da economia política carioca desde o início do século XX, a qual tomamos como base para organizar a apresentação das ideias que se pretende fazer nas próximas páginas, de modo a contextualizar o período com o qual pretendemos trabalhar nesta tese, isto é, as últimas três décadas de gestão urbana da cidade do Rio de Janeiro (1993-2016).

Encerramos o capítulo anterior apontando o quadro de financeirização da economia no momento atual do capitalismo e o papel do urbano nas novas dinâmicas de acumulação de capital, sobretudo, nas estratégias dos grandes grupos econômicos. É neste pano de fundo que pretendemos analisar os mandatos dos Prefeitos Cesar Maia e Eduardo Paes. Para tanto, consideramos relevante um resgate histórico que apresente as condições urbanas nas quais o quadro anteriormente delineado poderia tomar forma na cidade. Para isso, vamos pensar a história urbana carioca em três períodos, ou ciclos, tal como proposto por Luiz Cesar Queiroz Ribeiro.

O pesquisador e Coordenador Nacional do INCT – Observatório das Metrópoles, Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro destaca em seu trabalho intitulado "**A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro: caminhos e síntese",** que a metropolização das cidades brasileiras, é fruto da expansão industrial sob a hegemonia monopolista que se expressou, em certa medida, pela constituição de uma ordem urbana condizente com a forte concentração do poder econômico, social, político e cultural das classes possuidoras da renda, riqueza e oportunidades.

Observa, ainda, que ordem urbana que presidiu a metropolização também resultou do papel exercido pela acumulação urbana na viabilização da constituição de um bloco de poder fundado na aliança entre Estado, capital nacional e empresas

internacionais. Fato político conceituado como *Sagrada Aliança*[53] por Carlos Lessa e Sulamis Dain. Em que o Estado teria sido o fiel da aliança ao garantir duas cláusulas: a primeira, reservando aos capitais nacionais certos circuitos de acumulação não industriais como reserva; a segunda, estabelecendo formas de garantir uma partição horizontal da massa de lucros entre as duas órbitas, nivelando a rentabilidade.

De acordo com Luiz Cesar, os circuitos de valorização, organizados pelos capitais imobiliário, empreiteiro de obras públicas, concessionários de serviços urbanos e pela propriedade da terra, integraram a órbita protegida e constituíram o segmento urbano da acumulação de capital, fato que está na base da histórica hipertrofia do papel da especulação na dinâmica da organização social do território em nossas metrópoles.

O Pesquisador faz algumas observações, dentre elas, de que as forças decorrentes da economia política da urbanização do Rio de Janeiro possuem como marca central o poder dos interesses configurados historicamente em torno da acumulação urbana, na qual têm fundamental peso político os interesses das frações do capital imobiliário, tanto empreiteiro quanto concessionário de serviços coletivos. Conforme destaca, a ação desse poder comandou, por meio da intervenção do Estado, os sucessivos ciclos de expansão da cidade fundados na produção de novas centralidades e de novas frentes de expansão que foram configurando as características da dinâmica de organização do território da metrópole.

O primeiro ciclo faz referência as três primeiras décadas do século XX, o da reconquista do centro da cidade do Rio de Janeiro em relação às classes populares – no período marcado pelas reformas urbanas realizadas pelo Prefeito Pereira Passos – quando as classes dominantes pretendiam realizar a construção de uma “Paris nos Trópicos”. O segundo ciclo se estende até o fim da década de 1970 e compreende a “descoberta de Copacabana” por pessoas vindas de outras partes da cidade. Momento da apropriação deste novo bairro e a “invenção da Zona Sul”, com

[53] Lessa e Dain assim definiram a sagrada aliança: (...) uma comunidade e uma convergência de interesses entre capitais dominantes em órbitas de capital não-industrial e um sistema de filiais no circuito industrial. As relações são sistemáticas de solidariedade na expansão conjunta dos capitais existentes naquele espaço nacional de acumulação e que respeita uma “especialização”, uma espécie de divisão do espaço, segundo órbitas, por capitais de diferentes procedências. Esse pacto se constitui com a presença do Estado (Lessa; Dain, 1984, p. 254).

edifícios de apartamentos, entre os anos 1930-1970, nova centralidade apresentada como a construção de um “Paraíso Tropical” por prometer a junção da natureza com a modernidade. E, por fim, um terceiro ciclo, no qual se insere as gestões municipais carioca, que são objeto de pesquisa nesta tese, que é marcado pela apropriação da Barra da Tijuca, como nova centralidade. Este terceiro grande ciclo inicia-se já no final dos anos 1970 e perdura até este momento, com a apropriação e “invenção da Barra da Tijuca” como nova centralidade, a qual corresponde à edificação da “Miami da América Latina”, enquanto promessa de um modelo urbano pós-moderno. Cada um desses ciclos resulta da ação de coalizões políticas dos interesses presentes na acumulação urbana e sua capacidade de orquestrar a intervenção pública como base da constituição de sucessivas centralidades. (RIBEIRO, 2015).

O capítulo está dividido em seções, além desta introdução, cada um apresentando, em perspectiva, a cada uma dessas três fases de expansão urbana, tendo em vista que o escopo do nosso trabalho é o período que corresponde as eras Cesar Maia e Eduardo Paes.

4.2.1 Primeiro ciclo de expansão urbana carioca: a retomada do centro da cidade (fins do século XIX e início do século XX até 1930)

Um período conturbado sucedeu-se com a Proclamação da República, em 1889. O Império fora duramente atingido com a Abolição da Escravatura (1888), iniciativa coordenada, sobretudo, pelo capital inglês, além de ter sofrido a influência do republicanismo francês e a opção gradual da elite cafeeira pelo uso da mão-de-obra assalariada.

Figura 2- A assinatura da Lei Áurea. O povo no Paço Imperial – 1888

Fonte: (Muller, 2010).

O governo Campos Salles (1898-1902) buscou sanear política e economicamente o país, utilizando-se, para isto do *Funding Loan* (1898), do acordo da dívida; da execução de um plano financeiro; e da política dos governadores. No Governo Rodrigues Alves (1902-1906), a República conseguiu dar início aos ajustes necessários para a retomada do crescimento e busca de estabilidade político-econômica. Convidado a colaborar com o novo governo, Pereira Passos exigiu poderes discricionários para assumir o cargo de prefeito do Distrito Federal.

Com base nesta solicitação, foi aprovada a lei especial que adiava as eleições do Conselho Municipal (Poder Legislativo) e estabelecia quase plenitude de poderes ao prefeito, vetado apenas criar e elevar impostos. Assim estavam dadas as condições de execução do gigantesco e controvertido plano de reforma da Cidade, elaborado em 1875. (Pinheiro e Fialho Jr., 2006).

Neste período, o Rio de Janeiro enfrentava graves problemas sociais, acentuados pelo rápido e desordenado crescimento. Com o declínio do trabalho escravo, a cidade passara a receber grandes contingentes de imigrantes europeus e de ex-escravos, atraídos pelas oportunidades de trabalho assalariado. Entre 1872 e 1890, a população duplicou, passando de 274 mil para 522 mil habitantes. A explosão demográfica e, sobretudo, o aumento da pobreza, agravaram a crise habitacional que perdurava desde meados do século XIX.

Figura 3 - Chegada de imigrantes ao Brasil: São Paulo e Rio de Janeiro – início do Século XX

Fonte: (Siciliano, 2017).

Nas palavras de Maurício de Abreu:

> O Rio de Janeiro, no início do século XX, passava por graves problemas sociais, gerados, em grande parte, por seu rápido e desordenado crescimento, pela imigração européia e pela transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Na ocasião em que Pereira Passos assumia a Prefeitura da cidade (1902-1906), a cidade possuía estrutura ainda **semicolonial, com quase um milhão de habitantes carentes de transporte, abastecimento de água, rede de esgoto, programas de saúde e segurança. No centro do Rio de janeiro – a Cidade Velha e adjacências** –, pululavam habitações coletivas insalubres (cortiços), epidemias de febre amarela, varíola, cólera, trazendo-lhe fama internacional de porto sujo ou "cidade da morte". A reforma urbana de Pereira Passos baseava-se no embelezamento do Rio de Janeiro, no saneamento, no urbanismo, conferindo-lhe ares de cidade moderna e cosmopolita. Este período ficou conhecido popularmente como "bota-abaixo" (ABREU, 1997, p. 60).

Figura 4 - Estalagem localizada na Rua do Senado - 1906

Fonte: (Bias, 2013).

Na Cidade Velha e suas adjacências, área central do Rio, o problema era mais acentuado, pois ali se multiplicavam as habitações coletivas e eclodiam as violentas epidemias que conferiam à cidade fama internacional de porto sujo. Este quadro favorecia o discurso articulado dos higienistas sobre as condições de vida na cidade, os quais propunham intervenções drásticas para a restauração do equilíbrio da cidade. O primeiro plano urbanístico para o Rio de Janeiro foi elaborado entre duas epidemias muito violentas (1873 e 1876), mas graças à estabilidade político-econômica, alcançada no governo Campos Sales, Rodrigues Alves pôde promover, entre 1903 e 1906, o ambicioso programa de renovação urbana da capital.

Figura 5 - Centro da cidade do Rio de Janeiro vira um canteiro de obras – início do Século XX

Fonte: (Ramos, 2017).

Figura 6 - Demolições no centro do Rio de Janeiro – início do Século XX

Fonte: (Mikail, 2018).

4.2.1.1 A Era Pereira Passos

Apoiada nas ideias de civilização e beleza, de regeneração física e moral, a reforma urbana, tratada como questão nacional, sustentou-se no tripé: saneamento, abertura de ruas e embelezamento, e objetivou a atração de capitais estrangeiros para o país. Com a reforma, houve intensa valorização do solo urbano da área central. Milhares de prédios residenciais foram demolidos. Parte considerável da imensa massa atingida pela remodelação permaneceu no centro, pois a Zona Norte e os subúrbios, apesar do rápido crescimento, não constituíam alternativa de moradia para os que sobreviviam com parcos recursos. (Pinheiro e Fialho Jr., 2006).

Este é o período dos planos de “melhoramentos e embelezamentos”, baseados nas intervenções urbanas com “pretensões científicas” se iniciaram ao final do século XIX nas grandes metrópoles europeias, com o plano de extensão de Barcelona e o Plano de Haussmann, em Paris. É a proposta da nova classe dominante, que “rejeita” o passado colonial e usa o planejamento para impor a sua ideologia. Neste período surgem as grandes avenidas, praças e monumentos. Conjuga-se, o higienismo e a necessidade de afirmação da nova classe dominante para criar novas cidades, agora modernas e progressistas. Ressalta-se, que não há preocupação, até então, com todos os habitantes das cidades (Villaça, 1999).

Assumindo a administração municipal do antigo Distrito Federal (Cidade do Rio de Janeiro), ao final do ano de 1902, Pereira Passos desde os primeiros momentos iniciou uma série de atos e decretos com o propósito de eliminar velhos hábitos e impor uma disciplina em concordância com a nova ordem republicana, comprometida que estava com os capitais franceses e ingleses em sua fase imperialista – calcada no escoamento da produção fabril e na exportação de capitais. A administração municipal do Rio de Janeiro tinha pressa em por em prática as reformas urbanas.

Figura 7 - Caricatura de Pereira Passos publicada no auge do Bota-Abaixo

Fonte: (Júnior, 2012).

As ações republicanas se pautavam no discurso sobre a necessidade de sanear e higienizar a cidade, livrá-la das doenças, impor à população novos hábitos e atitudes, ampliar espaços, ordená-los, embelezá-los, modernizá-los. Por trás dessa ideologia, estava a consolidação, entre outros, dos interesses da oligarquia cafeeira, de escoamento de sua produção com ampliação das estradas de ferro e do Porto do Rio; das construtoras francesas; das companhias inglesas de energia e bondes; e da nascente indústria automobilística norte-americana.

Parte desses interesses poderia ser visto como sintetizados em uma organização de classe. Quer dizer, seria interessante aqui resgatar um pouco da análise da relação entre os grupos econômicos e o Estado, ainda que, neste momento essa expressão ainda não encontrasse correspondência histórica. Em outras palavras, nos parece frutífero pensar essa interação no sentido das formas de pressão que esses atores encontram para negociar as decisões na cidade, formar coalizões e compor a agenda urbana, elementos que a perspectiva dos regimes urbanos nos permite pensar.

Campos (2013) inicia dizendo que as primeiras entidades organizadas por empreiteiros e engenheiros teriam sido os clubes, institutos e sociedades de engenharia. Fundadas em vários estados do país, com diversas nomenclaturas, no caso do Rio de Janeiro, fora fundado o Clube de Engenharia (CE). “E dentro dessas organizações, os empreiteiros de obras públicas detinham posição privilegiada e,

muitas vezes, predominante, tornando essas entidades representantes do seu setor de atividades e de seus interesses" (CAMPOS, 2013, p. 138).

Nas palavras de Azevedo

> Nascido em 1880, foi somente na República que o Clube de Engenharia viu o seu prestígio crescer como instituição representativa do campo técnico. Tal fenômeno deve-se a duas razões: o crescimento da economia do Rio de Janeiro e o novo padrão de relacionamento entre o poder público e os agentes econômicos da cidade, facultados pela República (AZEVEDO, 2013, 274).

Em torno do CE articulavam-se atores distintos, mas com interesses que circulavam em torno da engenharia e construção, por exemplo, de engenheiros a industriais, passando por instituições acadêmicas, como a Escola Politécnica do Rio de Janeiro (atual UFRJ). Assim, ele estaria formando um ambiente que estimulava a atividade empresarial no setor, mas também, no que nos interessa estaria criando um espaço de articulação junto ao poder público, de modo que o CE teria sido responsável pela elaboração de diversos projetos para a cidade do Rio de Janeiro. Também não se pode desconsiderar seu papel de representação política, o que teria levado vários de seus membros a assumirem cargos públicos, inclusive o de prefeitos da cidade até 1960, afirma Campos. Seguindo essa pista do autor, encontramos, a título de ilustração, os seguintes prefeitos-engenheiros com vínculos com o Clube de Engenharia, entre outros: Pereira Passos (1902-1906 e primeiro vice-presidente do CE), Souza Aguiar (1906-1909), Paulo de Frontin (1919) e Hildebrando de Oliveira Araújo Góis (1946-1947).

Mais recentemente, podemos indicar a relação entre Matheus Schnaider, secretário de planejamento do prefeito Israel Klabin (1979-1980, que viria a se tornar presidente do Clube de engenharia por dois mandatos (1982-1988) e o vice-prefeito de Marcelo Crivella, Fernando Mac Dowell, que também era sub-chefe da Divisão Especializada de Transporte e Logística.

Já no fim do Século XIX, vemos a influência do CE na agenda da cidade, segundo Azevedo, com a reforma urbana de Pereira Passos, no início do Século seguinte. Neste período, com o Rio de Janeiro sendo a capital federal do país, a relação do CE com o poder público extrapolava o poder local e se dava diretamente como o Governo Federal. O que poderia ser visto na abertura do Congresso Nacional de Engenharia pelo então presidente, Campos Sales, em 1900 (AZEVEDO, 2013).

Outro elemento que mostrava essa relação era constatado pelo fato da Revista do Clube de Engenharia ter “seu principal veículo de divulgação das suas atividades, ideias e propostas” (CAMPOS, 2013, p. 140), ter chegado a ser impressa pela gráfica do Governo Federal, durante o Mandato de Campos Sales (AZEVEDO, 2013). A reforma urbana de Pereira Passos seria o ápice dessa relação.

> Assim, o Clube de Engenharia construiu uma série de argumentos a fim de pressionar a sociedade brasileira em favor de uma ampla reforma urbana para o Rio de Janeiro. Cada vez mais próximos do poder político institucional, o Clube de Engenharia atuaria de forma decisiva na grande reforma urbana da capital, pela qual propugnaram no Congresso Nacional de Engenharia e Indústria, promovido com este fim (AZEVEDO, 2013, p. 291)

Essa influência regional das associações de empresários da construção precederia as organizações em nível nacional e seria motivada por conta do “caráter local das empreiteiras em seu nascimento e primeiros momentos de atuação, ligadas a órgãos e governos municipais ou estaduais” (CAMPO, 2013, p. 173).

Voltando à Reforma Passos, ela foi caracterizada por um conjunto grande de demolições, 1904 foi um ano de insatisfações e muitos questionamentos jurídicos, efetuados, sobretudo, por moradores e comerciantes do Centro. Ao mesmo tempo, Pereira Passos sofreu pesadas críticas da imprensa, o que, aliás, foi uma constante em seu governo. O processo de desapropriação e despejo, aliado à instauração da vacinação obrigatória, liderada pelo Ministro Oswaldo Cruz, redundou na Revolta da Vacina[54], iniciada em novembro de 1904[55]. Com forte adesão popular, a revolta durou sete dias e resultou na decretação de estado de sítio, prorrogado por Pereira Passos até fevereiro de 1905.

---

[54] A Revolta da Vacina foi uma revolta popular ocorrida na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 10 e 16 de novembro de 1904. Ocorreram vários conflitos urbanos violentos entre populares e forças do governo (policiais e militares). Causas principais: A principal causa foi a campanha de vacinação obrigatória contra a varíola, realizada pelo governo brasileiro e comandada pelo médico sanitarista Dr. Oswaldo Cruz. A grande maioria da população, formada por pessoas pobres e desinformadas, não conheciam o funcionamento de uma vacina e seus efeitos positivos. Logo, não queriam tomar a vacina.

[55] De acordo com Del Brenna (1985), a Administração Pereira Passos pode ser dividida em quatro fases: 1902-1903 - Projetos e Estratégias; 1904 - O ano das Demolições; 1905 - Repressão e Consenso; e 1906 - O Ano das Inaugurações.

Figura 8 - Reportagem de um jornal de grande circulação – início do Século XX

O RIO QUER...

Reprodução/Arquivo JB

Às ruas estreitas do Centro estão com os dias contados para dar lugar às avenidas

Pereira Passos manda demolir o Rio colonial

03/01 – Com a posse do prefeito Pereira Passos, ficou claro que o Rio de Janeiro deixará de ser uma cidade fétida e assolada pelas doenças. No lugar de *cemitério de europeus*, apelido nada lisonjeiro que a capital da República ganhou, a cidade renascerá como o mais grandioso exemplo da *belle époque tropical*. Em vez das imundas vielas coloniais e dos cortiços, onde se acumulam doenças, a prefeitura planeja ruas e avenidas largas, onde serão construídas edificações dignas da mais fina arquitetura européia. No lugar de terrenos, que só servem de depósito de lixo, praças arborizadas. Para tornar realidade o sonho de uma capital da República civilizada, a prefeitura já começa, literalmente, a botar abaixo todos os obstáculos. Os imóveis no caminho planejado para a obra já foram ou serão demolidos. Aos proprietários que amanhecerem com um aviso de desapropriação pendurado na porta principal de seu imóvel, só resta sair o mais rapidamente possível de casa, pois a prefeitura dá apenas alguns dias para que a mudança seja feita. Ao todo, 1.800 operários estão encarregados de demolir 640 imóveis. Pobres, os moradores dos cortiços só têm como opção de moradia juntar-se aos soldados vindos de Canudos, que se fixaram em barracos no Morro da Favela, antigo Morro da Providência.

Proibido cuspir nos bondes

03/01 – Para que a cidade seja civilizada, o povo também precisa se civilizar. Por isso, Pereira Passos decretou uma série de novas leis que prometem mudar os hábitos dos cariocas. Por determinação do prefeito, fica proibido cuspir dentro dos bondes e todas as repartições públicas terão de ter es-

Também não será mais possível ordenhar vacas leiteiras nas ruas, vender loterias nos quiosques, mendigar e atirar polvilho no Carnaval. A prefeitura também promete fazer a sua parte, instalando mictórios públicos em pontos estratégicos da cidade, para que a população não faça suas

Reprodução/Arquivo JB

Fonte: (Ramos, 2014).

Figura 9 - Ilustração “A Revolta da Vacina”

Fonte: (S.D., 2010).

No ano de 1905, novas ações repressivas e taxativas foram adotadas a fim de garantirem o grosso das inaugurações do ano seguinte, o último do seu mandato, tais como: desapropriações e demolições, a política do “bota-abaixo”; criação de um imposto de 25% para a renovação do calçamento das ruas, cobrado aos proprietários de imóveis, etc.

Figura 10 - Demolições para a construção da Avenida Central - 1904-1905

Fonte: (Gomes, 2014).

O mandato de Pereira Passos mudou definitivamente o perfil da Cidade. Sua atuação resultou em um remodelamento urbano de grande vulto. Dentro de uma perspectiva ideológica-pragmático-positivista e de compromisso com os capitais franceses e ingleses, a “cidade colonial” cedeu lugar, de forma definitiva, à “cidade burguesa”, moderna, do século XX, que tinha como parâmetros as metrópoles europeias.

Após as reformas empreendidas na administração Pereira Passos, o Rio de Janeiro, remodelado e saneado, recebeu o título de “Cidade Maravilhosa”. Imagem abaixo, Palácio Monroe - início do Século XX, ícone da modernidade e da beleza[56].

Figura 11 - Palácio Monroe - início do Século XX

Fonte: (Agência O Globo, s.d.).

[56] O Palácio Monroe localizava-se na Cinelândia, no centro da cidade do Rio de Janeiro. Chegou a abrigar o Senado Federal. Tem esse nome em homenagem ao presidente norte-americano James Monroe. Carvalho, (2013).

O Rio de Janeiro foi transportado de modo quase imediato para o Século XX. Tudo graças a dois inimigos públicos que vieram a se transformar em heróis. O pouco popular Oswaldo Cruz passava a ser reverenciado como o exterminador das moléstias tropicais e Pereira Passos, comandante do turbulento “bota-abaixo”, passou a receber a admiração geral. E o carioca poderia ter a sensação, e o orgulho, de viver na “cidade mais linda do mundo”.

Figura 12 - Teatro Municipal do Rio de Janeiro – início do Século XX

Fonte: https://br.pinterest.com/pin/426645764671996418/ Teatro Municipal[57].

Os estrangeiros poderiam descer no porto novo, andar pela bela Avenida do Mangue, ou contemplar as praias calçadas da Avenida Beira-Mar. Mas o grande cartão-postal da cidade viera a ser a Avenida Central. Com quase dois quilômetros de comprimento e 33 metros de largura. Todo o comércio de primeira linha se concentraria nos prédios imponentes da nova avenida. E seu traçado, com calçamento de macadame, era o ideal para um engenho cada vez mais presente nas ruas, o automóvel. O Rio teria se convertido em “uma metrópole brasileira que mais parecia um pedaço da Europa”. (Pinheiro e Fialho Jr., 2006).

[57] O Teatro Municipal do Rio de Janeiro localiza-se na Cinelândia, no centro da cidade do Rio de Janeiro. Inaugurado em 1909 durante a prefeitura de Pereira Passos como parte do conjunto arquitetônico das obras de reurbanização do Rio de Janeiro.

Figura 13 - Avenida Central - Comissão Construtora – 1905 - Rio de Janeiro

Fonte: https://www.flickr.com/photos/andre_so_rio/491113547.

Figura 14 - Primeiros momentos da construção da Avenida Central - 1905

Remoção de entulho nas proximidades do antigo Convento d'Ajuda, c. 1905

Fonte: https://historiadorio.wordpress.com/2012/08/29/ historia-do-rio-rio-branco-descaracterizaca/.

Figura 15 - Avenida Central ainda com o Morro do Castelo à esquerda – Início do Século XX

Fonte: https://historiadorio.wordpress.com/2012/08/29/historia- do-rio-rio-branco-descaracterizacao/.

Figura 16 - Avenida Central – 1910. Já bem constituída com vários prédios emblemáticos

Fonte: (Bri 007 Av Cental 1910_CR, s.d.).

A reforma do prefeito Pereira Passos contou com intervenções de ordem sanitária, viária e estética. Seu plano tem influência de Haussmann (plano de remodelação de Paris). O principal objetivo do Plano era o embelezamento, por conferir nova fisionomia arquitetônica à cidade através da erradicação dos cortiços e casas de cômodo e valorização dos espaços centrais. Foram determinados os recuos das edificações e pavimentação diferenciada, substituindo as antigas vielas por ruas arborizadas e mais largas. Foram realizadas, também, obras de

escoamento das águas pluviais, favorecendo o Centro e os bairros vizinhos e parte da zona sul. O sistema viário era um ponto trabalhado, prevendo abertura de grandes eixos de circulação – as avenidas eram o principal ponto do plano. Foram efetuadas demolições e desapropriações nas áreas do Centro. A população de classe baixa ia para os subúrbios, longe dos locais de trabalho. (PONTES, 2012).

Tomando como base o Plano de Melhoramentos (reformulação do Plano de Melhoramentos de 1875), foram-lhe complementares, as reformas efetuadas pelo Presidente Rodrigues Alves (Porto do Cais do Rio de Janeiro), a conclusão das obras do Canal do Mangue, a demolição do Morro do Senado e abertura de grandes avenidas como a Avenida Central (atual Avenida Rio Branco).

Foram abertas outras avenidas no período: Beira-Mar – vai do início da Avenida Rio Branco até a praia de Botafogo – foi executada em área aterrada, com 5.200m de extensão e 33m de largura; Mem de Sá – uma via diagonal ligando a Lapa aos bairros da Tijuca e de São Cristóvão, com 1.550m de extensão e 17m de largura; Francisco Bicalho – resultante das obras de saneamento com o prolongamento do Canal do Mangue; Rodrigues Alves – decorrente das obras do Cais do Porto, permitiu a ligação com a Zona Norte; Atlântica – toda executada sobre aterro; soma-se a isso o túnel do Leme. Além disso, são construídas muralhas e passeios; e obras executadas no Passeio Público, Praça XV, Praça São Salvador, Praça Tiradentes, Largo da Lapa, dentre outras.

Figura 17 - Avenida Beira Mar e Bairro do Flamengo - 1906

Fonte: (Vista do Flamengo e Avenida Beira mar - ano 1906, s.d.).

Com isso, o período que se estende das últimas décadas do século XIX e início da seguinte, representou para a história do Rio de Janeiro, não só a primeira fase de expansão acelerada da malha urbana, como também a etapa inicial de um processo em que esta expansão passa a ser determinada, principalmente, pelas necessidades de reprodução de certas unidades do capital, tanto nacional como estrangeiro. Controlados em grande parte pelo capital estrangeiro, trens e bondes tiveram um papel indutor diferente no que toca à expansão física da cidade. (PONTES, 2012).

Figura 18 - Largo do Vaz Lobo. Bonde: Madureira Penha. Zona Norte do Rio de Janeiro – início do Século XX

Fonte: http://rioclick.blogspot.com.br/search/label/Bondes.

O capital nacional proveniente, em grande parte, dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou a ser aplicado, mais e mais, em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as áreas em que os bondes circulariam, além de ser responsável pela provisão de infraestrutura urbana. Ambos capitais, todavia, costumavam não atuar separadamente. Quando sua associação era desejada, aliavam seus esforços e até auxiliavam a criação de novos bairros. Assim, os bondes não só vieram a atender uma demanda já existente, como passaram a ter influência direta, não apenas sobre o padrão de ocupação de grande parte da cidade, mas também sobre o padrão de acumulação do capital que nela circulava. (ABREU, 1997).

Figura 19 - Região dos Arcos da Lapa - início do Século XX

Fonte: (Decourt, 2014).

Podemos afirmar que o período da Reforma Pereira Passos representou momentos de ruptura de antigas estruturas, por vezes de maior e de menor intensidade. Contudo, este processo histórico não apresentou uma evolução linear, ao contrário, ele variou em forma e conteúdo, e essa variação teve muito a ver com as características e contradições de cada momento de organização social pelo qual passou a cidade. A estrutura da Região Metropolitana, caracterizada pela tendência a um modelo dicotômico do tipo núcleo-periferia, não se deveu apenas às forças de mercado, mas, ao papel desempenhado pelo Estado, seja pela criação de condições materiais que favoreceram o aparecimento desse modelo, seja mediante o estabelecimento de políticas de regulação de conflitos entre o capital e o trabalho.

Pode-se perceber que o modelo do espaço carioca teria sido estruturado, em especial medida, a partir dos interesses do capital, sendo legitimado e consolidado indiretamente pelo Estado, que não seria um agente neutro, atuando em benefício de toda a sociedade, teria se aliado através do tempo a diferentes unidades do capital, expressando os seus interesses e legitimando suas ações. Os padrões da distribuição das classes sociais teriam sido influenciados pelo Estado, tanto por suas ações quanto por suas omissões. Essas políticas, assim, seriam representativas dos momentos de organização social em que foram elaboradas, a partir da intervenção do poder público.

Enfim, este período representou para o Rio de Janeiro a superação efetiva da forma e das contradições da cidade colonial-escravista. Iniciava-se, por sua

transformação, um espaço adequado às exigências do modo de produção capitalista. E nesse processo de mudanças o papel do Estado foi fundamental, tanto no que cabe à sua intervenção direta sobre o urbano quanto no tocante ao incentivo dado à reprodução de diversas unidades do capital. Este período representou também o início em que se desenvolveram novas e importantes contradições – de base totalmente capitalista – que marcaram profundamente a evolução da cidade no século XX.

Como mencionado acima, as autoridades públicas há algum tempo vinham se preocupando com a proliferação dos cortiços na área central e mais valorizada da cidade e os combatiam, utilizando-se de um discurso sanitarista. A população era estimulada a concordar que as condições das habitações eram higienicamente perigosas e levadas a crer que os moradores deveriam ser removidos para os arredores da cidade em pontos por onde passassem trens e bondes. Começava, então, um processo de intervenção direta do Estado sobre a área central da cidade, que viria a se intensificar sobremaneira a partir do início do século XX. Enquanto os bondes penetraram em áreas que já vinham sendo urbanizadas, os trens ficaram sendo responsáveis pela rápida transformação de áreas que, até então, se mantinham exclusivamente rurais. A criação de linhas para os subúrbios incentivou a ocupação do espaço intermediário entre as estações e o centro e propiciou a atração de segmentos da população em busca de uma moradia barata. Isso resultou em uma elevação considerável da demanda por transporte e a consequente necessidade de aumentar o número de composições e de estações.

Em princípio, o processo de ocupação dos subúrbios se deu linearmente, localizando-se as casas ao longo da ferrovia e, com maior concentração, em torno das estações. Aos poucos, ruas secundárias, perpendiculares à via férrea, foram sendo abertas pelos proprietários de terras ou por pequenas companhias loteadoras. Isso deu início a um processo de crescimento radial, que se intensificou com o passar do tempo. Na última década do século XIX, se expandiam os principais subúrbios do Rio de Janeiro atual. Entretanto, naquela época, eles não passavam de simples núcleos dormitórios. (PONTES, 2012).

Pode-se afirmar que, no início do século XX, as bases ideológicas de ocupação da nova cidade que surgia já estavam lançadas. Aos mais pobres se destinariam as áreas abertas pela ferrovia, que já se deslocavam para lá motivados

por uma mudança voluntária ou involuntária. “Trem, subúrbio[58] e população de baixa renda passavam a ser sinônimos aos quais se contrapunha a associação bonde/zona sul/estilo de vida ‘moderno’” (ABREU, 1997, p. 57).

Desta forma, a primeira década do século XX representou, para a cidade do Rio de Janeiro, uma época de grandes transformações, motivadas, sobretudo, pela necessidade de “adequar a forma urbana às necessidades reais de criação, concentração e acumulação do capital” (ABREU, 1997, p. 59). O Prefeito Pereira Passos deu início a grande e inédita transformação do espaço carioca, um amplo programa de reforma urbana. A transformação da forma urbana tinha como objetivo primordial acabar com as contradições que ela apresentava. Portanto, o crescimento acelerado da cidade sentido zona sul, o surgimento do automóvel como o mais novo e elitista meio de transporte, a sofisticação tecnológica do transporte de massa (o bonde elétrico) que servia às áreas urbanas, e a cidade cada vez mais importante no contexto internacional não combinavam com uma área central ainda com características coloniais. Fato é que, neste período, a forma urbana carioca passou a adquirir uma feição completamente nova que retratava as ordens econômicas e ideológicas daquele momento.

A Reforma foi importante também em outros aspectos, pois, representou um exemplo de como novos momentos de organização social estabeleciam novas funções à cidade, que muitas vezes só podiam vir a ser exercidas pela eliminação de formas antigas e contraditórias ao novo momento. E ainda, representou um exemplo inédito de grande intervenção estatal[59] sobre o urbano, reorganizando-o sob novas bases econômicas e ideológicas.

O modelo de evolução urbana que seria utilizado como padrão pela cidade no século XX, em razão da intervenção direta do Estado sobre o urbano, caracterizado

---

[58] O “conceito carioca de subúrbio” esteve atrelado a uma série de representações negativas associadas a essa área e seus moradores. Estes eram considerados “atrasados”, “de mau gosto”, em oposição às representações positivas associadas à zona Sul carioca, onde até hoje se concentram as camadas de renda superiores, tidas como “modernas” e de “bom gosto”. (FERNANDES; OLIVEIRA, 2009).

[59] Compartilhamos a ideia de identificar forte relação entre a atuação do poder público e os interesses das classes dominantes, porém, temos que nos atentar ao fato de que há complexas relações políticas destes grupos com todas as esferas de governos no que diz respeito às grandes intervenções na estrutura urbana, que se constituem a partir de diferentes interesses. De forma que, as classes dominantes não podem ser vistas como um único bloco, apesar de hegemônica, porque elas agem sob a égide de um interesse geral no que se refere aos usos da cidade. (SILVA, 2010).

pela Reforma Passos, não só modificou essa relação, como a alterou substancialmente.

Figura 20 - Avenida Beira Mar - 1906

Fonte: https://br.pinterest.com/pin/615656211530094805/.

A primeira vista, a intervenção direta do Estado sobre o urbano levou à intensa transformação da cidade, tanto em termos da morfologia urbana (aparência) como de separação de usos e das classes sociais no espaço (conteúdo). A evolução urbana carioca, no decorrer das primeiras três décadas do século XX, reflete as contradições existentes no sistema político-econômico do País àquela época.

As cirurgias urbanas se sucedem, afetando, os bairros pobres da cidade. Não contando com qualquer apoio do Estado, as indústrias se multiplicam na cidade e começam a se expandir em direção aos subúrbios, criando novas áreas e dotando-as de infraestrutura. Estes subúrbios, por sua vez, atraem mão de obra numerosa, que os usa para dormitório ou dá origem a novas favelas situadas próximas às áreas industriais. Assim, financiadores tanto do consumo quanto da produção, os bancos nacionais e estrangeiros, beneficiam-se das ações dos setores público e privado, aumentando sua influência em amplas áreas da economia. (PONTES, 2012).

Embora emanadas da mesma necessidade de acumulação do capital (imobiliário, financeiro, comercial e industrial), centro e zona sul, de um lado, e subúrbios, de outro, passam a se desenvolver impulsionados por forças divergentes. O desenvolvimento industrial da cidade não tarda a atrair um grande número de migrantes provenientes do antigo estado do Rio de Janeiro. Muitos decidem se instalar à distâncias cada vez maiores do centro, o que dá origem a novos bairros.

Bondes e trens possibilitaram, assim, a expansão da cidade e permitiram, num primeiro momento, a solidificação de uma dicotomia núcleo-periferia que já se esboçava. Foram, sem dúvida, indutores do desenvolvimento urbano do Rio. O caráter de massa destes meios de transporte, entretanto, tem de ser relativizado. Trens e bondes e, mais tarde, ônibus (e os sistemas viários correspondentes) só se tornaram representativos, quando uma representação ideológica do espaço já estava pronta e apenas esperava os meios de sua concretização. Em outras palavras, o bonde fez a zona sul, porque as razões de ocupação seletiva da área já eram propicias, haviam se concretizado, já o trem veio responder a uma necessidade de localização de pessoas das camadas de baixa renda e que exerciam atividades consideradas menos nobres (como, por exemplo, o trabalho em indústrias) localizadas nos subúrbios (zona norte). (ABREU, 1997).[60]

Até os anos 1920, ainda que existissem diferenças socioespaciais na apropriação e uso do solo urbano, as várias regiões foram beneficiadas com a alocação de equipamentos, pois o Estado provia uma expansão dessas áreas com uma atuação pendular tanto para a zona sul quanto para a zona norte. Assim, no

---

[60] Cronologia da intervenção na infraestrutura urbana da cidade na administração de Pereira Passos. 1903: inauguração do Pavilhão da Praça 15; prolongamento da Rua do Sacramento – atual Avenida Passos, até a Rua Marechal Floriano; inauguração do Jardim do Alto da Boa Vista; início do alargamento da antiga Rua da Prainha (atual Rua do Acre). 1904: término do alargamento da antiga Rua da Prainha – atual Rua do Acre (fevereiro); demolições do Morro do Castelo; construção do aquário do Passeio Público; melhoramento da Rua 13 de Maio. 1905: início da construção do Theatro Municipal; inauguração da nova estrada de rodagem da Tijuca; alargamento e prolongamento da Rua Marechal Floriano até o Largo de Santa Rita; decreto de alargamento da Rua do Catete; alargamento e prolongamento da Rua Uruguaiana; decreto de construção da Avenida Atlântica, em Copacabana; inauguração da Avenida Central (atual Av. Rio Branco), marco da administração Pereira Passos; inauguração da Escola-Modelo Tiradentes; decreto de abertura da Rua Gomes Freire de Andrade, entre a Rua Riachuelo e a do Núncio; decreto de abertura da Avenida Maracanã. 1906: alargamento da Rua da Carioca (janeiro e fevereiro); inauguração da fonte do Jardim da Glória; inauguração da nova Fortaleza na Ilha de Lage; inauguração do palácio da exposição permanente de São Luiz (futuro Palácio do Monroe), para os trabalhos da 3ª Conferência Pan-Americana; inauguração do alargamento da Rua 7 de Setembro no trecho entre a Av. Central e 1º de Março; conclusão das obras de melhoramento do porto do Rio de Janeiro e do Canal do Mangue; inauguração das obras de melhoramento e embelezamento do Campo de São Cristóvão – jardim e escola pública; inauguração da Avenida Beira-Mar; melhoramento do Largo da Carioca; inaugurações dos quartéis do Méier, da Saúde, São Cristóvão e Botafogo; aterramento das praias do Flamengo e Botafogo, com construção de jardins; construção do Pavilhão Mourisco, em Botafogo; construção do Restaurante Mourisco, próximo à estação das barcas, no Centro; melhorias no abastecimento de água para a capital. Além destas, merecem registro: melhoramentos da zona suburbana do DF; saneamento da cidade; arborização de diversas áreas da cidade; renovação do calçamento da cidade; e inauguração de calçamento asfáltico; alargamento da Rua Camerino; abertura da Avenida Salvador de Sá; canalização do Rio Carioca (da Praça José de Alencar ao Cosme Velho); construção da Avenida Atlântica; inauguração da Escola-Modelo Rodrigues Alves, no Catete; liberação de verbas para a construção da Biblioteca Nacional; início da construção do novo edifício da Escola Nacional de Belas Artes; início das obras do edifício do Congresso Nacional; criação do novo Mercado Municipal. (Pinheiro; Fialho Jr., 2006).

início da década de 1920, ainda se via, tanto Copacabana quanto o Méier como arrabaldes da cidade, que traziam problemas semelhantes e tinham a mesma fisionomia socialmente construída (SILVA, 2010).

Por outro lado, esse processo de suburbanização da cidade também foi muito lucrativo para as construtoras que começavam a surgir na Capital Federal neste período, segundo Campos (2013).

Segundo o pesquisador, a Primeira República foi marcada pela predominância das empresas estrangeiras de construção privada. O autor vai citar, por exemplo, a chegada da dinamarquesa Christiani Nielsen, em 1922, a qual, ao longo do século, teve como obras emblemáticas na primeira metade do século: o Jockey Club do Rio, o estádio do Maracanã (na década de 1940) e a construção do píer Mauá; cita também, a Brascan, do grupo Light, que atuava na incorporação imobiliária e obras públicas, especializada em túneis. Como veremos mais a frente, constrói o túnel Dois Irmãos, importante no terceiro ciclo de expansão da cidade.

Figura 21 - Jóquei Clube do Rio de Janeiro ainda em construção – construtora Christiani Nielsen, década de 1920

Fonte: (Jockey Clube Brasileiro, s.d.).

Figura 22 - Jóquei Clube do Rio de Janeiro, em plena atividade – década de 1930

Fonte: (Jockey Clube Brasileiro, s.d.).

O Jóquei Clube Brasileiro[61] viria a ser um dos mais prestigiados espaços de encontro da aristocracia carioca e brasileira, localizado no nobre bairro da Gávea. Em 1933, no dia 6 de agosto, foi realizado o primeiro Grande Prêmio Brasil.

Figura 23 - Estádio do Maracanã, ainda em construção, pela construtora Christiani Nielsen – década de 1940

Fonte: https://br.pinterest.com/pin/502644008381497838/.

[61] O Jockey Clube Brasileiro foi fundado em 1932, com a junção dos dois clubes promotores de corridas de cavalos do Rio de Janeiro, o Derby Club e o Jockey Club. A reunião inaugural do JCB foi realizada em 29 de maio do ano de sua fundação, no recém-construído Hipódromo da Gávea. Fonte: < http://www.jcbinforma.com.br/historia>. Página acessada em 18 de janeiro de 2016.

A especulação urbana teria sido uma das primeiras atividades dos empresários do setor na cidade do Rio de Janeiro, segundo Campos. E essa lógica de produção de cidade se aplicava aos dois lados de crescimento da cidade. Assim, na medida em que o Estado garantia a circulação, seja para Zona Norte, seja para a Zona Sul, essa expansão das fronteiras da cidade seguia os interesses e enchia os cofres das construtoras cariocas. Campos (2013) cita uma série delas que vieram a atuar em diversos bairros do subúrbio nas décadas de 1910 e 1920: Penha, Bonsucesso, Irajá, Colégio e Marechal Hermes, por exemplos; e, depois, afirma:

> "Esses construtores tinham suas atividades prioritariamente voltadas para a construção de moradias populares, mas havia também os empresários cujo foco maior concentrava-se na implementação de edifícios em áreas valorizadas da cidade" (Campos, 2013, p. 72).

A formação dessas primeiras empresas nacionais de engenharia teria um conjunto de características em comum, segundo Campos: foram fundadas a partir da relação direta com firmas e engenheiros estrangeiros, se apropriando de tecnologias e técnicas para realização de obras posteriores; suas áreas de atuação prioritárias teriam sido a de moradia popular, especulação urbana e infraestrutura das cidades; e a atuação desses empresários junto a "aparelhos privados de hegemonia e sua atuação junto ao aparelho de Estado" (CAMPOS, 2013, p. 65).

Assim, uma coalizão que articulava empresários da construção envolvidos com transporte público, obras públicas e atividades imobiliárias, capitaneadas por lideranças políticas apontava os rumos para onde a cidade se expandiria nessas primeiras décadas do século XX. Lançado mão de forte aparato repressivo para manter as "classes perigosas" da cidade sob controle, tratando a questão social como caso de polícia. Como foi o caso dos "bota-foras" citados, mas também das greves e manifestações militares que ocorreram no período (CARVALHO, 2003 e 2004).

Figura 24 - Copacabana, final dos anos 1920

Fonte: (Decourt, 2011).

Figura 25 - Copacabana: Já na década de 1920 a urbanização andava a passos largos: a ainda nova Rua Barata Ribeiro (no centro) entre as transversais Santa Clara e Constante Ramos

Fonte: http://jensoares.blogspot.com.br/p/copacabana-em-muito-mais-de-100-anos.html.

Foi na gestão de Carlos Sampaio (1920/22) que se ampliou a definição do que seriam os espaços mais nobres (*urbe*) e o seu contrário (*sub urbe*) na materialidade da cidade. Esta distinção na estrutura urbana considerava o componente localização, porque sua atuação dotava determinadas áreas de equipamentos e serviços transformando-a em urbano em detrimento da outra. Neste período: o morro do Castelo foi demolido; foram eliminadas do Centro as áreas residenciais de baixa renda; aberta a Avenida Rui Barbosa, dando continuidade à

Avenida Beira-Mar e ampliando a ligação do Centro à Copacabana; obras de saneamento e embelezamento na Lagoa Rodrigo de Freitas foram realizadas; e o processo de ocupação dos subúrbios intensificado.

A terra retirada do Morro do Castelo foi usada para aterrar parte da Urca, Lagoa Rodrigo de Freitas, Jardim Botânico, área do Jóquei Clube e muitas áreas da Baía de Guanabara. Embora fosse um sítio histórico, o morro havia se transformado em local de residência de inúmeras famílias pobres, que se beneficiavam dos aluguéis baratos das antigas construções ali existentes. Situava-se, entretanto, na área de maior valorização do solo da cidade, a dois passos da Avenida Rio Branco. Daí porque era preciso eliminá-lo, não apenas em nome da higiene e estética, mas também da reprodução do capital. Neste período a questão do saneamento permanece. São discutidas propostas para abertura de vias e implantação de novos meios de transporte. (PONTES, 2012).

A novidade na alocação dos serviços e equipamentos durante a gestão Sampaio estava na clara definição do público alvo, que efetivamente hierarquizava a partir dos usos os espaços da cidade. Além da dotação das maquinarias de conforto, o processo de hierarquização dos espaços da cidade contou também com a construção de um determinado imaginário social acerca desses lugares. Era difícil, no início dos anos 1920, perceber a diferença entre os subúrbios da zona norte e os da zona sul, mas no final dos anos 1940 os bairros localizados à beira mar já não eram vistos como arrabaldes e não eram designados de subúrbios, somente os da zona norte (SILVA, 2010).

No movimento de difusão da ideologia que associava o estilo de vida “moderno” à localização residencial à beira mar (amenidades) estavam as mais variadas unidades do capital. A estratégia de “preparar” áreas da zona sul para posterior revenda tinha se revelado bem sucedida. Em contraposição às transformações rápidas que ocorriam em áreas praticamente desabitadas da cidade, sob a orientação do capital privado e do Estado, a conformação urbana das áreas centrais pouco se modificou e continuaram a se adensar. Os motivos desse adensamento foram os mesmos, ou seja, a necessidade de uma população carente de residir próximo ao local de trabalho.

Já na década de 1920 estavam lançadas as bases para a formação da futura metrópole do Rio de Janeiro. Sua estrutura urbana já se cristalizava, assumindo

cada vez mais uma forma dicotômica: um núcleo bem servido de infraestrutura, no qual a ação pública se fazia presente com grande intensidade e onde residiam as classes mais favorecidas e uma periferia carente dessa mesma infraestrutura, que servia de local de moradia às populações mais pobres e onde a ação do Estado era praticamente nula. Esta carência caracterizava, inclusive, o próprio transporte ferroviário, essencial para a própria reprodução da força de trabalho.

Ainda na década de 1920, Alfred Agache fez o primeiro Plano Diretor para a cidade do Rio de Janeiro. A cidade é elaborada de forma global, com atenção especial para a área central, em seus aspectos estéticos e de saneamento – Plano de Remodelação e Embelezamento. O Plano é somente físico territorial, não é de desenvolvimento, enfoca três funções da cidade: “circulação, digestão e respiração”. É ressaltada a questão do embelezamento – trata-se de um típico plano diretor quando produz um retrato das condições futuras da cidade e compara com a cidade ideal. Todavia, tem como objetivo também o ordenamento da cidade, com seu zoneamento e a elaboração de uma legislação urbanística.

As principais características do Plano são: o instrumento de intervenção é o zoneamento – são propostas várias tipologias habitacionais (populares) e uma política territorial; é dado enfoque global; a favela para Agache é uma escolha – a solução é construção de habitações a preços baixos ou subvencionadas pelo Estado; sistema viário – é descrito dentro de uma visão orgânica da cidade; é uma das principais funções: circular; preocupação com sistema de transportes – deve ser integrado (necessidade de eliminar os bondes); propõe abertura de artérias principais e criação de vias de comunicação entre os bairros e construção de rede de metropolitano; o sistema ferroviário desempenha papel importante – serve à zona industrial e subúrbios. (PONTES, 2012).

Embora tenha buscado analisar a cidade de maneira global, a proposta deu ênfase à área central. O Plano focou em duas funções primordiais da cidade: a político-administrativa – capital do País – e a econômica – porto e mercado comercial e industrial. Agache baseou-se num modelo orgânico, visando as três principais funções do corpo humano: respiração, circulação e digestão. Os pulmões, seu aparelho respiratório, seriam os espaços livres, avenidas, praças e jardins, representando a circulação sanguínea viria o sistema viário representado pelas vias de transporte que funcionariam como artérias conectando o coração da cidade

(centro) aos bairros próximos e à periferia; comparado à digestão deveriam vir o sistema hidráulico e de esgotamento, operando na promoção do bem-estar da cidade. Os bairros, elementos funcionais, formariam a estrutura urbana do plano e seriam projetados contendo atividades específicas. Estes, interligados pelo sistema viário, se articulariam e se integrariam, mas não formariam unidades autossuficientes. Assim foi feito.

A crise de crescimento descrita por Agache em meados de 1927, fruto de um desenvolvimento demográfico e econômico demasiadamente rápido, deixaria expostas as dificuldades de circulação, de saneamento, de ventilação e, portanto, de saúde e funcionamento a quem quisesse vê-las (AGACHE, 1930). Foi o que reconheceu Carlos Sampaio em artigo publicado na Revista Brasileira de Engenharia mais tarde: “Ele diagnosticou que tais males afetavam a nossa metrópole, que, comparada ao corpo humano, sofria de defeitos de respiração, de circulação e de digestão” (SAMPAIO, 1927).

O fato é que existe indício claro, tanto no relatório de Agache quanto no noticiário da imprensa, de que tanto a infraestrutura quanto a configuração estética da cidade enfrentavam dificuldades importantes. O melhoramento das condições de salubridade da capital ocupa um lugar único e exemplar: nele vinham enlaçados desde os problemas de distribuição de água potável e de coleta de lixo até as dificuldades de comunicação entre as várias partes da cidade e de circulação, entre elas, de pessoas ou cargas. A intensificação do processo de parcelamento dos terrenos dos subúrbios cariocas e sua consequente mercadização imobiliária. Ainda figuram como preocupações a insuficiência da rede de transportes, a precariedade da substituição, na iluminação urbana, da iluminação de gás pelas lâmpadas incandescentes, a insistência das inundações na estação das chuvas e a inexistência de um padrão arquitetônico para as casas do centro.

Nesse momento, ainda que muito relembrados e valorizados, os diversos melhoramentos realizados na cidade pela plêiade de engenheiros que ocuparam a Prefeitura do Rio de Janeiro davam claras mostras de esgotamento. O elenco de dados reunidos pela historiografia especializada mostra com certa clareza que tais melhoramentos foram incompatíveis com a criação de condições de habitação para a afluência populacional requisitada pela acumulação de capitais viabilizada pelo desenvolvimento da cidade (FRIDMAN, 1999).

O caráter normativo do plano é claro. A forma como este documento redefine a cidade impunha uma urbanidade racionalizante e totalizadora. De certa forma, fica assentada a importância da predominância do estatuto social nas propostas de uma legislação urbana. Em sua análise sustenta que a parte jurídica do plano diretor é o único meio capaz de conciliar e subordinar os interesses particulares ao interesse geral do mesmo modo que evitar criações desordenadas ou inadequadas (AGACHE, 1930).

Na prática, com Agache, a cidade do Rio de Janeiro foi submetida a uma análise na qual o indivíduo e a coletividade implicam-se, desenvolvem-se um a partir do outro e não representam outra coisa senão sua relação mútua.

Os procedimentos de controle e administração do espaço público tão convenientemente evocados nos planos de remodelação de Pereira Passos, nas obras da Prefeitura do Rio de Janeiro de Carlos Sampaio e também no plano de remodelação de Agache informam sobre o agenciamento psicológico, físico e emocional que foi o processo de recriação da cidade do Rio de Janeiro. Esse agenciamento conduziu a uma convergência, cheia de consequências para as atividades do planejamento público, entre o desenho dos espaços fundamentais para a convivência urbana e o traçado de leis e códigos minuciosos para governar a multiplicidade humana responsável pelo uso desses espaços.

Dessa forma, o período compreendido entre o início do século XX e a década de 1930, caracterizou-se pela notável expansão do tecido urbano. Esse processo se deu de maneira distinta no que tange aos dois grandes vetores de crescimento da cidade. De um lado, houve a ocupação das zonas sul e norte, pelas classes média e alta, que se intensificou e foi comandada, em grande parte, pelo Estado e pelas companhias concessionárias de serviços públicos. De outro, os subúrbios carioca e fluminense se solidificaram como local de residência dos trabalhadores. A ocupação suburbana, ao contrário da área nobre, se realizou praticamente sem qualquer apoio do Estado ou das concessionárias de serviços públicos, gerando como consequência uma paisagem sem contornos estéticos e ausente de benefícios urbanísticos.

A evolução do espaço urbano carioca nesse período é tão contraditória quanto o próprio período. Nessa época, a cidade já estava estratificada, com as classes altas predominantemente na “nova” zona sul que emergia; as classes

médias na “antiga” zona sul já constituída e na zona norte; e, as classes pobres nos subúrbios. O paradoxo, entretanto, é que tal forma espacial passa a ser contraditória com as necessidades de acumulação do capital. E essa contradição é determinada também pela natureza do espaço. O crescimento tentacular da cidade, em parte determinado por condicionantes físicos, havia resultado no aumento das distâncias entre local de trabalho e residência, exigindo deslocamentos cada vez maiores da força de trabalho. Tal crescimento não foi acompanhado, da melhoria do transporte coletivo de massa, principalmente, do transporte ferroviário. E mesmo quando isso aconteceu, no final dos anos 1930, os subúrbios já estavam de tal modo ocupados (ou mantidos como reserva de valor), que a população pobre só poderia se radicar em áreas longínquas, para além das fronteiras da cidade (ABREU, 1997).

Tomamos esse período compreendido entre os primeiros anos do século XX e o fim da década de 1930, seguindo a proposta de periodização de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro (2013). Os princípios de embelezamento e europeização que organizam os discursos que sustentaram as intervenções urbanas do período (Ribeiro e Cardoso, 1996[62]; Villaça, 1999), traziam em seu bojo intervenções urbanas que visavam a produção das condições necessárias para garantir a acumulação e circulação de capital no período.

Neste sentido, os objetivos econômicos visados com as obras públicas, sob o signo da modernização, e comandadas por uma coalizão, protagonizada pelas oligarquias tradicionais, visaram, primeiramente, o escoamento da produção nacional, sobretudo, cafeeira, e a exportações da capital. Outro ator político importante dessa coalizão foi o capital estrangeiro: construtoras francesas, empresas de energia francesas e inglesas, e uma indústria automobilística estadunidense nascente, as quais contribuíram para a expansão dos limites da cidade.

Os transportes públicos em geral, permitiram, ao mesmo tempo em que as obras visavam a reconstrução do centro, a expansão da cidade do Rio de Janeiro.

---

[62] “Nesse contexto, as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus, permitindo às elites dar materialidade aos símbolos de distinção relativos à sua nova condição. A modernização se torna então o princípio organizador das intervenções. Essa modernização terá, todavia, como sua principal característica a não-universalidade. De fato, as novas elites buscam desesperadamente afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criam uma cidade ‘para inglês ver’” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, pg. 59)

Os bondes garantiam a mobilidade pelo centro da cidade e o trem a expansão da cidade para o subúrbio.

Se, por um lado, este ciclo concentrou os investimentos urbanos (imobiliários, obras públicas, parte de transportes) no centro da cidade, para expulsar dali os pobres, por outro, propiciou a expansão e consolidação da ocupação e estruturação da cidade para além do centro, capitaneado, nos dois movimentos, pelo capital estrangeiro, para os subúrbios e para a Zona Sul.

4.3 Segundo ciclo de expansão urbana carioca: 1930-1970

O período que estamos considerando como segundo ciclo de expansão urbana carioca foi sustentado também por um discurso de modernização, ainda que com um sentido diferente daquele do primeiro ciclo. Não quer mais dizer apenas embelezar e europeizar (vide a monumentalidade das intervenções do período), mas, também, construir um Estado interventor e administrativo eficiente visando o desenvolvimento nacional, que possa prover a infraestrutura necessária para acumulação urbana a partir do estímulo a industrialização. Ou, um novo padrão de acumulação.

Em termos da cidade do Rio de Janeiro, a materialização desses princípios toma uma forma muito peculiar. Em que se destaca, em particular, o rodoviarismo como resolução dos problemas viários que se tornaram gargalos para a circulação de bens e pessoas, e expansão urbana, para a Zona Sul e para as áreas mais distantes da cidade, e mesmo para a Baixada Fluminense.

O município passa por um forte período de crescimento demográfico, o que contribui para a necessidade de expansão da malha viária. Mas, este investimento em transporte vai ser muito funcional como suporte para as atividades imobiliárias, incorporadoras e empreiteiras. O que se manifestaria na verticalização da Zona Sul e, em particular, na “democratização de Copacabana”. (PONTES, 2012).

4.3.1 A invenção da zona sul

O Rio de Janeiro, a partir de 1938 (Estado Novo), exigia uma efetiva intervenção na construção de uma nova infraestrutura urbana. Uma transformação mais ampla e complexa da forma urbana exigida pelo novo padrão de acumulação de base industrial. Assim, as necessidades de reprodução do capital, em termos

amplos, e dos capitais que têm no urbano seu objeto de lucro (incorporadores e empreiteiros) impõem superação dos bloqueios e gargalos da estrutura interna da cidade, organizada pela lógica de outras funções, que somente aconteceria com a construção de novas redes que engendrassem novas ligações e organizações internas (KLEIMAN, 1996).

Por outro lado, as empreiteiras estrangeiras que haviam hegemonizado os processos de desenvolvimento urbano no país, vão sendo substituídas por empresas nacionais. O Rio teria sido o “berço” das empreiteira mais antigas do país, por conta de sua proximidade com a sede do poder nacional, ser o irradiador do sistema rodoviário nacional e ser um mercado intenso em obras públicas. Esses fatores teriam sido cruciais para o fato das primeiras empresas mais importantes da construção pesadas terem sido cariocas (CAMPOS, 2012).

A questão urbana, a partir de então, seria executar soluções para resolver aspectos da estrutura urbana que por causa das mudanças socioeconômicas, tornaram-se “problemas” para o devido funcionamento da cidade. “Problema viário”, “problema d’água”, “problema de esgoto”, entre outros. Problemas que remetem tanto às ligações e à organização que as redes são capazes de produzir, como ao aumento da capacidade de suporte material da cidade (rede de água e esgoto).

Buscou-se com a nova estrutura viária estabelecer ligações entre os elementos do espaço urbano que tinham importância para o novo padrão de acumulação: ligações entre as indústrias e as entradas de matéria-prima e saída de produção: pontos de vendas, ligações entre a força de trabalho e os locais de trabalho, ligações da população em geral com os locais de negócios, comércio e serviços.

Aos capitais incorporador e empreiteiro não bastava mais o centro da cidade, interessados agora em acessar e articular diferentes zonas, classes sociais e funções da cidade, ampliando opções de reprodução e acumulação. A função mais ampla da nova estrutura viária era a de procurar assegurar uma circulação plena, tanto de mercadorias, como da força de trabalho, e das diferentes classes sociais, no menor tempo possível, com redução de bloqueios e com capacidade de volume e de peso de tráfego.

As obras viárias, entre 1938 e 1945, pareceram servir primeiramente para formação e ampliação do mercado de obras das empreiteiras, já que ainda não

existia tráfego de grande vulto, e para apontar para uma reordenação da cidade de modo a abrir possibilidades de acesso, principalmente para a zona sul, acompanhando o processo de incorporação rentista que faria a verticalização da área. Antecipando-se ou acompanhando determinados movimentos de expressão urbana, as obras viárias seriam o instrumento principal do Estado na transformação da cidade. (PONTES, 2012).

Figura 26 - Túnel Novo – Boca de Botafogo – 1940. Interligando o bairro de Botafogo com Copacabana

Fonte: (Decourt, 2014).

Embora a proliferação de favelas na cidade tenha sido um dado importante da evolução da forma urbana no período de 1930 a 1950, outro fator determinante dessa evolução teve peso ainda maior. Trata-se do adensamento populacional dos subúrbios mais distantes, especialmente aqueles situados já nas proximidades da fronteira da cidade, ou além dela. O crescimento populacional das áreas periféricas está intimamente ligado às obras de saneamento, a eletrificação da Central do Brasil, a instituição da tarifa ferroviária única e a abertura da Avenida Brasil[63], que

[63] Com 58,5 quilômetros de extensão, corta 26 bairros da cidade e tem o status de mais importante via expressa da cidade do Rio de Janeiro. Apenas um trecho, de 2,3 quilômetros, recebe exclusivamente o nome "Avenida Brasil", que se compreende entre a Avenida João XXIII, em Santa Cruz, e o acesso à pista da BR-101, no mesmo bairro. É a maior avenida em extensão do Brasil e o

aumentou sobremaneira a acessibilidade dos municípios periféricos. Desses fatores, resultou uma “febre imobiliária” notável, que se refletiu principalmente, no retalhamento intenso dos terrenos aí existentes para a criação de loteamentos.

Figura 27 - Avenida Brasil - Construção - Do lado esquerdo ao fundo o prédio da Fundação Oswaldo Cruz

Fonte: http://rioclick.blogspot.com.br/2012/12/avenida-brasil.html.

maior trecho urbano da BR-101, ligando exatamente a BR-101 norte (Ponte Rio-Niterói e Rodovia Rio-Vitória/Niterói-Manilha) à BR-101 sul (Rodovia Rio-Santos). A Prefeitura do Rio de Janeiro mensura a Avenida Brasil, como a responsável pelo maior fluxo viário da cidade com mais de 300 mil veículos por dia, atribuído à influência geográfica da via - causado pelo fenômeno da migração pendular, isto é, o deslocamento diário dos trabalhadores da Baixada Fluminense e da Zona Norte e Zona Oeste ao Centro da cidade. A avenida começa nas proximidades da Zona Portuária tendo como marco a Rodoviária Novo Rio como quilômetro zero e corta dezenas de bairros até chegar a Santa Cruz. A Avenida Brasil é uma via estratégica para o dinamismo da cidade do Rio de Janeiro e importante historicamente. Tem intersecções com a Ponte Rio-Niterói, Linha Vermelha, Linha Amarela, Rodovia Washington Luís, Via Dutra, Antiga Estrada Rio-São Paulo e a Rodovia Rio-Santos, garantindo assim ligação direta com a Baixada Fluminense, a Zona Norte, Zona Sul, Zona Oeste e o Centro carioca. Inaugurada em 1946, recebeu expansão à Zona Oeste com extinção da Avenida das Bandeiras em 1961, o que lhe garantiu esta transversalidade. Também se tinha a intenção de diminuir os custos de circulação de mercadorias, assim como facilitar acesso às indústrias, que possuíam presença expressiva na região. Teve importante consolidação a partir da década de 1950, com a chegada da indústria automobilística principalmente nos Anos JK.

Figura 28 - Avenida Brasil. Ano e trecho não informado

Fonte: http://rioclick.blogspot.com.br/2012/12/avenida-brasil.html.

A grande expansão física da metrópole, na década de 1950, teve ainda três efeitos importantes sobre a estruturação do espaço. Em primeiro lugar, ela não foi acompanhada da provisão de infraestrutura básica, resultando daí a formação de uma periferia metropolitana carente de bens urbanísticos; em segundo lugar, o crescente aumento das distâncias entre o centro da Metrópole e as áreas residenciais suburbanas possibilitou o desenvolvimento de importantes subcentros; e, em terceiro lugar, e em função da crescente evasão de indústrias (e de base tributária) para o território fluminense, levou o Governo a adotar uma política de retenção de fábricas em seu território. Para isso, o Estado adquiriu uma série de terrenos ao longo do trecho inicial da rodovia Rio-São Paulo, revendendo-os à indústria que obtinha à época subsídios para a construção de fábricas e compra de máquinas. (PONTES, 2012).

Embora sem apresentar as altíssimas taxas de incremento demográfico verificadas nos subúrbios periféricos, os bairros da zona sul também cresceram substancialmente na década de 1950, como é o caso do bairro de Copacabana, que teve um acréscimo de mais de 80%. Numa área já totalmente ocupada, onde os condicionantes físicos não mais permitiam a incorporação de novos locais ao tecido urbano, esse crescimento só foi possível mediante a ocupação intensiva do solo, isto é, pela verticalização das construções.

Figura 29 - Evolução urbana de Copacabana a partir da legislação permitida

Fonte: (Ling, 2013).

Figura 30 - Copacabana, primeira metade dos anos 50: muitos prédios e ainda algumas grandes residências da primeira ocupação

Fonte: (Ling, 2013).

A partir dos anos 50, nota-se um arrefecimento do dinamismo imobiliário em toda a cidade, devido à aplicação, por parte do Governo, da Lei da Usura, resgatada da década de 1930, que impedia o reajustamento de prestações e saldos devedores em contratos de financiamento. Por sua vez, o congelamento dos aluguéis, também representou um desestímulo a mais à compra de habitações para renda. Era preciso encontrar uma solução para essa questão, que foi a construção de edifícios com uma grande quantidade de pequenos apartamentos. Dessa maneira, poder-se-ia obter, na zona sul, os mesmos lucros que eram proporcionados pelos loteamentos

da Baixada. O raciocínio econômico era o mesmo: o aumento da oferta de apartamentos possibilitaria a venda dos mesmos a preços baixos por unidade, mas altíssimos se considerar o lucro que a empresa imobiliária obteria com a venda de todas as unidades.

Assim, sob a égide da legislação então em vigor, proliferaram na zona sul os apartamentos de quarto-sala e os chamados conjugados, especialmente em Copacabana[64]. E esse bairro – de início ocupado por classes de renda alta, e depois invadido pela classe média e pelas favelas – pôde ser também finalmente alcançado pela classe média-baixa, que para aí se deslocou em grande número, à procura não só de status, como de proximidade a fontes de emprego e a meios de consumo coletivo.

A "democratização" de Copacabana teve dois efeitos importantes sobre o restante da zona sul. Em primeiro lugar, resultou na contenção, por Lei, do crescimento vertical nos demais bairros oceânicos e estimulou a transferência das classes mais abastadas para áreas menos acessíveis (principalmente Lagoa e Leblon). Em segundo lugar, concomitantemente ao que ocorria na zona sul, o processo inflacionário do período 1950-1964, que provocou a baixa do salário real do proletariado, levou também a uma valorização crescente do solo urbano, afetando bastante o processo de expansão física da metrópole. No intuito de valorizá-los, muitos proprietários de terrenos na periferia resolveram mantê-los vagos, como reserva de valor. Daí, embora o processo de ocupação dos municípios periféricos tenha se intensificado, o crescimento da cidade nessa direção passou a ser feito "aos pulos", já que a retenção dos terrenos mais próximos à mancha urbana

---

[64] De acordo com Maurício de Abreu: "Numa área já totalmente ocupada, e onde os condicionantes físicos não mais permitiam a incorporação de novos locais ao tecido urbano, esse crescimento (86% em Copacabana) só foi possível mediante a ocupação intensiva do solo, ou seja, através da verticalização das construções. Isto, por sua vez, foi facilitado a partir de 1946, quando a Prefeitura Municipal – talvez devido às grandes pressões imobiliárias – liberou o gabarito dos prédios de Copacabana para até 13 andares, conforme a localização. Assiste-se, assim, a partir de 1946, ao boom imobiliário de Copacabana, com a substituição rápida e quase total das edificações construídas na fase de ocupação do bairro, por construções mais modernas, de vários pavimentos." [...] "Com efeito, embora houvesse lei federal determinando o que uma casa ou apartamento precisava ter, essa mesma lei não previa áreas nem formas. Nada impediria, então, que se construíssem edifícios com uma grande quantidade de pequenos apartamentos." [...] "Assim, sob a égide da legislação então em vigor, proliferaram na zona sul os apartamentos de quarto-sala e os chamados conjugados, especialmente em Copacabana. E esse bairro – de início ocupado por classes de renda alta, e depois invadido pela classe média e pelas favelas – pôde ser também finalmente alcançado pela classe média-baixa, que para aí se deslocou em grande número, à procura não só de status, como de proximidade a fontes de emprego e a meios de consumo coletivo." Por Anthony Ling, 1 de Março de 2013. Fonte: https://caosplanejado.com/a-incrivel-verticalizacao-de-copacabana/.

transformou-se em estratégia comum dos loteadores. É importante observar que o Estado contribuiu bastante para o sucesso dessa estratégia. Em primeiro lugar, devido à ausência de uma política de uso do solo que desestimulasse a retenção de terrenos pelos proprietários; em segundo, devido ao estímulo dado ao transporte rodoviário – subsídio ao combustível – que, ao baratear a tarifa de ônibus, viabilizou uma série de empreendimentos imobiliários localizados a grandes distâncias dos principais eixos de comunicação (KLEIMAN, 1996).

Percebe-se que a lógica das obras, no período de 1938 a 1965, parece advir de uma conjugação de fatores econômicos e políticos. Coexistem, por vezes contraditoriamente, a lógica da necessidade do capital e aquela da legitimação política. A República Populista da década de 1950 dispensava favores particulares e paternalistas, via máquinas políticas, e pondo-se em prática, em geral, políticas de bem-estar social. Os estratos populacionais inferiores, assim, cooptados no corpo político, apresentavam pouca participação política e quase nenhuma resistência.

Então, se expressa aqui uma política clientelista. O Estado como doador de obras em troca de alguma coisa, seja esta coisa o mero reconhecimento de que será o Governo que doa algo a população frente as carências existentes, seja numa barganha eleitoral. Não está aparentemente no horizonte da população, nesse período, a infraestrutura urbana como um direito, o que existe são carências. Carências de diferentes graus de demandas, de pesos desiguais: por um lado, necessidades de camadas diferenciadas de população, e por outro o interesse dos capitais incorporador e empreiteiro. (PONTES, 2012).

Quadro 4 - Intervenções na cidade do Rio de Janeiro realizadas na década de 1940

1940	Avenida Presidente Vargas – foi possível a partir da desapropriação de mais de 600 prédios no centro da cidade; o trecho principal (que foi executado) vai da Praça XI até a Rua Visconde de Itaboraí – contribuiu para a expulsão da população de baixa renda da área central. A avenida foi inaugurada em 1944.
1941	demolição do Morro de Santo Antonio – ligação da zona norte e zona sul;
1944	abertura da Avenida Presidente Vargas – ligação do Centro à Zona Norte; Urbanização do bairro de Botafogo. A responsável pela obra é a Comissão do Plano da Cidade. Os jardins da praia são projetados por Burle Marx;
1946	abertura da Avenida Brasil;
1947	é discutida a necessidade de morar-se perto do local de trabalho gerando menos problemas com trânsito;
1948	Avenida Brasil – Obra realizada pela Comissão do Plano da Cidade – é construída sobre um aterro a partir de obras de saneamento feitas na orla da Baía de Guanabara. Tem por objetivo não só deslocar a parte inicial das rodovias Rio-Petrópolis e Rio-São Paulo, como pretende incorporar novos terrenos ao tecido urbano na Zona Oeste, visando ocupação por indústrias (15 km de extensão e 60m de largura – 4 pistas).

Fonte: (Kleiman, 1996).

A partir da década de 1950, as contradições da ocupação do solo intensificaram-se bastante, exigindo resolução imediata. O aumento da densidade populacional da zona sul, a concentração, de numerosos investimentos particulares, e a necessidade de diversificação das opções de reprodução do capital em termos da cidade, reduzem então a questão urbana a um “problema viário”, e passam a exigir uma transformação mais ampla da forma urbana. Uma transformação que seria comandada agora pelo transporte individual, símbolo máximo do processo de concentração de renda que então se intensificava no País.

A “febre viária” dos anos 50 e 60 não mudou apenas a forma-aparência da cidade, passou a exigir também transformações no seu conteúdo. A busca de melhor acessibilidade interna e externa ao núcleo metropolitano trouxe de volta a antiga prática da cirurgia urbana, cujos efeitos se fizeram sentir principalmente nos bairros que “estavam no caminho” das novas vias expressas, túneis e viadutos.

Figura 31 - Túnel Rebouças, s/d. Rio de Janeiro, RJ / Secretaria de Obras Públicas
Acervo AGCRJ

Fonte: (Kushnir, s.d.).

Figura 32 - Aterro do Flamengo, c. 1960. Rio de Janeiro, RJ/Coleção
Iconográficos - Acervo AGCRJ

Fonte: (Kushnir, s.d.).

Num momento de mudança do padrão de acumulação, no qual a nascente indústria automobilística nacional foi o “carro-chefe” da produção de bens de consumo, a questão da circulação era fundamental, colocando o Estado, como sua prioridade, uma opção rodoviarista, tornando imperiosa a construção de nova rede viária.

A construção de nova estrutura viária, entre 1954-65, dado sua interferência mais direta sob a forma da cidade, foi a que moldou o desenho desse momento de novo patamar de ruptura, ao concretizar nova rede de há muito estudada e projetada. Essa nova estrutura tinha como características principais sua função de

suporte para tráfego pesado e de circulação com maior velocidade de veículos automotores. Introduziu-se um novo tipo de obra viária que tinha como modelo técnicas rodoviaristas aplicadas ao urbano com vias elevadas, vias expressas, túneis, viadutos, etc. Buscou-se criar e construiu-se efetivamente, uma rede viária com elevado grau de conexidade e homogeneidade. Articularam-se novos pontos importantes para a cidade, ligações com a periferia e saídas da cidade para o interior do País.

A Perimetral, para muitos urbanistas e engenheiros do período, era a solução para o avanço do tráfego de veículos na cidade e seguia uma tendência internacional, especialmente dos Estados Unidos, que valorizava o rodoviarismo nas vias urbanas. Iniciada efetivamente em 1957, na gestão do então prefeito do Distrito Federal, Negrão de Lima (1956-58), a administração seguinte, de José Joaquim Sá Freire Alvim (1958-60), deu prosseguimento às obras do período anterior da qual ele havia sido Secretário de Administração. Assim, em 1960, o primeiro trecho da Perimetral, interligando as avenidas General Justo e Presidente Vargas, que se estendia do aeroporto Santo Dumont à Candelária, foi inaugurado pelo presidente Juscelino Kubitscheck.

A segunda etapa que alcançava a Praça Mauá, contornando o Mosteiro de São Bento e passando por cima do Distrito Naval, foi executada na gestão de Negrão de Lima como governador do Estado da Guanabara (1966-71). A última fase da construção, já na década de 1970, chegou à região do Gasômetro e da Rodoviária Novo Rio, junto à avenida Francisco Bicalho, cruzando por cima da Avenida Rodrigues Alves, margeando os armazéns do porto do Rio e cortando os bairros da Saúde e Gamboa, garantindo a ligação com avenida Brasil e a Ponte Rio-Niterói. Inaugurada em 31 de maio de 1978, pelo general-presidente Ernesto Geisel, a manchete do *Jornal do Brasil* resumia a trajetória: “Obra prioritária chega ao fim após 25 anos”.

Figura 33 - Elevado da Perimetral, s/d. Rio de Janeiro, RJ / Secretaria de Obras Públicas Acervo AGCRJ

Fonte: (Kushnir, s.d.).

A nova rede procurou superar entraves à circulação no âmbito de toda a cidade. Essas ligações precisavam ser feitas com menor tempo de viagem, ultrapassando bloqueios (como vias férreas), e condicionantes físicos de compartimentação como as montanhas que dividiam a cidade, garantindo assim a fluidez ao tráfego volumoso e pesado. As obras formaram uma nova rede re-hierarquizando a cidade.

Esses eixos transversais, principais e secundários, e as vias de penetração re-organizaram a cidade na medida em que ao ligar zonas da cidade antes distantes umas das outras aproximou e solidarizou todos aqueles elementos mais importantes para a cidade numa nova conjuntura (comércio, indústrias, centro de negócios, subcentros), e que antes estavam fragmentados.

As relações múltiplas e complexas serviram tanto à lógica mais ampla de reprodução do capital, como àquela dos capitais que tinham e têm na cidade seu objeto de lucro (incorporadores e empreiteiros). As obras viárias, assim sendo, procuraram resolver os entraves à circulação mais ampla (de mercadorias, serviços, força de trabalho), mas também aos interesses da incorporação imobiliária e das empreiteiras de obras públicas. Nesse sentido, se para os entraves à circulação mais ampla, essas obras concretizaram-se com grande atraso, para a incorporação imobiliária serviram como suporte da futura expansão. (PONTES, 2012).

Afora beneficiar esta ou aquela população, as obras, ao construírem em determinadas partes da cidade um novo suporte material, além de atender as

necessidades de uma lógica macroeconômica, possibilitando desbloquear a cidade para as necessidades do capital em seu novo padrão de acumulação, puderam propiciar a base para expansão do mercado imobiliário. Inicialmente, a construção desse novo suporte material, beneficiou os proprietários de terra, que tiveram valorizados seus terrenos. Num segundo momento, as obras possibilitaram, ao dar base material a diversas zonas, a entrada da incorporação imobiliária (KLEIMAN, 1996).

Assim, tivemos, por um lado, obras viárias que visavam à expansão e consolidação de um mercado para as empreiteiras, e facilidade de acesso a zonas diferenciadas para o capital incorporador. Por outro lado, as obras de água e esgoto, procuravam dar suporte material à edificação, adequando às necessidades de expansão do parque imobiliário, de acordo com aquelas dos incorporadores e de criação de um mercado especializado, portanto, mais restrito para as empreiteiras. Aos loteadores, voltados a um segmento de baixa renda, o processo de valorização de determinadas zonas, diferenciando-as pela existência ou não de infraestrutura, incrementava seus empreendimentos na direção da Baixada Fluminense e zona Oeste. Essa ênfase no viário apontava para uma política de investimentos públicos mais direcionados para as questões de circulação, do que para aquelas da moradia, na qual obras de infraestrutura de água e esgoto são complementos necessários para uma habitação completa.

Resumidamente, os fatores que determinaram a priorização do viário eram múltiplos e se articulavam. Partindo do geral para o particular, tínhamos inicialmente, que a forma de estrutura viária existente na cidade antes de 1938 era contraditória com as novas necessidades de reprodução do capital, em termos mais amplos, e com aquelas dos capitais (incorporador e empreiteiro) que tinham no urbano seu objeto de lucro.

A cidade, assim, se organizava por meio de uma estrutura viária que atendia determinadas funções comerciais e exportadoras e de sede da administração do País, que com a urbanização industrial começava a colocar entraves às lógicas, tanto macro como microeconômicas. Prevaleceu a necessidade de circulação cada vez mais rápida de mercadorias, serviços e força de trabalho em geral, com ligações que vencessem dificuldades existentes (fosse de estrutura viária, fosse de condicionantes físicos) entre os diferentes subcentros em consolidação na cidade, o

centro de negócios e varejos, os bairros em geral e com a periferia e restante do País. A nova rede viária apareceu, então, como necessidade de ampliar e articular opções diferenciadas de reprodução dos capitais.

Torna-se evidente, em primeiro lugar, uma separação entre a “cidade-das-redes” e a “cidade-fora-das-redes”. Na primeira, são objetos de contínuos investimentos em infraestrutura a zona Sul e partes da zona Norte com camadas de renda mais alta e de singulares investimentos os subcentros dos subúrbios e suas adjacências e áreas industriais, e na segunda, na qual se localizam os pobres, a ausência de ligação com as redes.

Foram construídas redes completas com nível satisfatório de serviços, constantemente renovadas e tecnicamente sofisticadas nas áreas em que havia um nexo aparente entre os interesses do capital imobiliário e a moradia de camadas de renda alta e média, situadas nas zonas da cidade com maior poder aquisitivo. Por outro lado, observou-se a ausência de redes completas, ou precárias, em áreas de residências de camadas de baixa renda, principalmente nos loteamentos e em favelas. Áreas, em princípio, sem interesse para o capital imobiliário, que ficaram excluídas das redes durante mais de meio século, levando seus moradores à autoconstrução de infraestrutura. (KLEIMAN, 1996).

Quadro 5 - Obras em destaque na década de 1950

São obras importantes da década de 1950:	Via do Cais do Porto – Copacabana – realizada pelo Departamento de Urbanização do Distrito Federal – liga a Zona Norte, Cais do Porto até o túnel Catumbi – Laranjeiras (posteriormente é modificado); Trecho do túnel Catumbi – Laranjeiras (Santa Bárbara); Avenida Perimetral; Radial-Oeste– liga a Praça da Bandeira aos subúrbios da central. Remoção de favelas – Praia do Pinto/Leblon, Catacumba/Lagoa Rodrigo de Freitas e Macedo Sobrinho/Botafogo.

Fonte: (Kleiman, 1996).

Neste momento uma das forças impulsionadora do mecanismo da causação circular cumulativa foi decorrente da irrupção na estrutura social de uma nova classe média profissional também conhecida como a “alta classe média”, ligada ao processo de industrialização do país. Algo que ocorreu especialmente após os anos 1950, com a modernização do Estado e a instalação no Brasil de grandes empresas internacionais. Uma classe social, que apesar de pouco numérica, gerou uma força gravitacional na política urbana com base em sua coesão social. A concentração

territorial desse grupo coeso, realizada abruptamente em razão da força da acumulação urbana que foi desbravando novas frentes de expansão urbana e criando novas centralidades, intensificou e acelerou na dinâmica socioterritorial da metrópole sua transformação.

Esse período, em termos da organização dos interesses empreiteiros, traz uma ampliação da escala de articulação em nível nacional. Pois, seria com a criação de um mercado nacional de obras públicas, sobretudo, com o mandato de Juscelino Kubitschek, que as empreiteiras teriam entrado em contato e vislumbrado condições para uma organização nesse nível. A primeira dessas organizações teria sido a Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas (ABEOP), no início dos anos 1950 – logo, antes a Kubitschek -, articulando empresas da construção pesada e desdobramento do Clube de Engenharia; seguida pela Cbic, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil – “o primeiro e mais importante aparelho privado de hegemonia de caráter nacional no ramo da indústria de construção” (CAMPOS, 2013, p. 174) -, fundada em 1957 no Rio de Janeiro; por fim, e não menos importante, o Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon), que teria atuação muito forte durante o regime militar (CAMPOS, 2013).

Retornando ao Rio de Janeiro e ao início do Século XX, notamos o surgimento da Associação da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro (AICC), que, de acordo com Campos, viria a superar o caráter corporativo do Clube de Engenharia, ao agregar apenas empresários da construção. Que viria a se tornar, na década de 1940, o Sindicato da Indústria de Construção (Sinduscon-Rio).

O Sinduscon-Rio atuaria desde o início na construção da agenda e na formação de coalizões na cidade. Segundo Campos, seus membros atuariam produzindo artigos de jornais da cidade, com destaque para o Jornal O Correio da Manhã, que o autor apresenta como “porta-voz e defensor dos interesses da AICC na década de 1920” (CAMPOS, 2013, p. 150).

Campos continua sua abordagem sobre o tema observando que predominavam na AICC/Sinduscon-Rio os empresários de edificações urbanas, o que não excluiria as firmas de construção pesada, até porque o sindicato atuaria também junto a obras públicas urbanas na cidade. Ao longo dos anos, a organização também se articularia a outras entidades empresariais, como a União dos Sindicatos Patronais e a Federação dos Sindicatos Industriais do Rio de Janeiro,

sendo que, atualmente, a entidade é filiada ao sistema Firjan, onde possui representantes. Para além da articulação local, o Sinduscon-Rio teria mantido ao longo dos anos certa projeção nacional, mesmo com o esvaziamento econômico do estado (CAMPOS, 2013).

A década de 1960 inicia-se reverberando a transferência da capital para Brasília e a administração de Carlos Lacerda como governador do estado da Guanabara, de 1963 a 1967, a qual defendeu uma reformulação completa da política habitacional no rio de Janeiro – o objetivo era levar os moradores das favelas para as áreas periféricas. Moradores das favelas do Esqueleto, do Pasmado, do Bom Jesus, de Maria Angu e de Brás de Pina foram removidos para os conjuntos habitacionais Vila Kennedy, Vila Aliança; a construção de conjuntos habitacionais fazia parte do Plano de Habitação Popular.

As principais preocupações nos primeiros cinquenta anos do século XX: condições sanitárias, estéticas, questão habitacional, estruturação do sistema viário – expansão da cidade. O Rio de Janeiro passou por uma série de modificações físicas, algumas com base em intenções urbanísticas, outras como consequência da valorização do solo urbano, do próprio crescimento da cidade e da necessidade de ganhar novas áreas. As principais transformações ocorreram na área central, quando a cidade perdeu sua imagem colonial, tornando-se moderna com a abertura de grandes avenidas e urbanização das áreas resultantes dos desmontes dos morros. As demais mudanças são em relação às questões estéticas e sanitárias e, relacionadas à questão habitacional, que ocorreram durante todo o século XX, mas que não detiveram o crescimento desordenado e o processo de favelização.

A intensificação do processo de concentração de renda, viabilizada pela política econômica após 1964, levou, por outro lado, a dois outros efeitos significativos sobre a evolução da forma urbana carioca. Em primeiro lugar, resultou num processo de remoção de favelas dos locais mais valorizados da zona sul, para que ali fossem construídas habitações de luxo (símbolos dessa mesma concentração) ou para que os morros fossem mantidos livres e desembaraçados, condição necessária para a sua venda, pela empresa imobiliária, como “áreas verdes”.

O Presidente Costa e Silva assinou decreto em 23 de agosto de 1968, autorizando o projeto de construção da ponte, idealizado pelo ministro dos

transportes, Mário Andreazza, sob a gestão de quem a ponte foi iniciada e concluída. O projeto da ponte Rio-Niterói foi preparado por um consórcio de duas empresas.

Figura 34 - Ponte Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói)

Fonte: (Engenhariacivil.com, 2010).

Em segundo lugar, levou a um intenso processo de especulação imobiliária que, logrando êxito, determinou a expansão da parte rica da cidade em direção à Barra da Tijuca[65], contando, para isso, com a ajuda decisiva do Estado que investiu grandes somas de dinheiro para que a Autoestrada Lagoa-Barra se concretizasse com a perfuração de vários túneis e a construção de pistas superpostas encravadas na rocha. Este se constitui, na verdade, no exemplo mais atual de toda uma ação parcial do poder público em benefício das classes de maior poder aquisitivo. A preparação pelo Estado, desta “nova” zona sul que surgia, em associação com o capital privado, vem reeditar, no fim do século XX, um comportamento antigo, já conhecido dos cariocas desde o século anterior. A qual abordaremos na próxima seção, como principal característica do terceiro ciclo de expansão da cidade do Rio de Janeiro.

Por conseguinte, outra característica do período, decorrente também da transferência da capital para Brasília e da gestão Carlos Lacerda, foi a decadência das construtoras cariocas (CAMPOS, 2013). Nas suas palavras:

---

[65] Barra da Tijuca, zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, em 1958. O grande marco do início do desenvolvimento da Barra, no entanto, se deu na administração do governador do Estado da Guanabara Negrão de Lima, que encomendou ao urbanista Lúcio Costa um projeto urbanístico para a região. No final da década de 1960, foi construída a Auto-Estrada Lagoa-Barra, pela Brascan, o que possibilitou o maior desenvolvimento, diminuindo o tempo de transporte para a zona sul da cidade do Rio. Por essa mesma época consolidaram-se grandes condomínios fechados. http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/ra

> [...] Apesar dessa forte atuação política – e muitas vezes em função justamente delas –, as construtoras locais experimentaram trajetória de decadência nos anos 60 e no Regime Militar, dando lugar a paulistas, mineiras e nordestinas na liderança do mercado de obras públicas. A cidade continuou como centro importante no xadrez da indústria de construção pesada brasileira, mesmo esvaziada da atuação de construtoras locais, sendo indicativo disso a transferência de sede de empresas nordestinas para o Rio, como a Norberto Odebrecht, a Queiroz Galvão e a Delta. Ao contrário da mineira Andrade Gutierrez, que mudou sua sede empresarial para São Paulo, essas empresas escolheram a cidade para a sua sede nacional, dada a importância que a antiga capital federal tem no mercado nacional do setor. (CAMPOS, 2013, p. 73).

Quer dizer, não se trata de um arrefecimento do mercado de construção e engenharia no novo estado da Federação, mas da presença de novas empresas, nacionais, mas de fora da Guanabara. Segundo o pesquisador, isso teria acontecido pelas características mais gerais das empreiteiras cariocas, com relação a de outros estados: predomínio de atuação no mercado imobiliário, e não em obras públicas; sua demora na constituição de um sindicato regional, o que, em outras unidades da federação, isso implicou em políticas protecionistas estaduais de privilégio de suas firmas; e a atuação de Calor Lacerda que, buscando enfraquecer o grupo empresarial ligado a Getúlio Vargas, teria aberto o mercado local de obras para empresas de fora. Se, por um lado, isso teria levado à decadência geral da indústria de construção fluminense, por outro, teria havido aquelas que se beneficiaram das ações de Lacerda, como a Brascan-Light e a Carvalho Hosken, que seria ligada a Sandra Cavalcanti, secretária do estado da Guanabara e herdou contratos de urbanização de favelas (CAMPOS, 2013). O autor faz uma síntese do setor da construção no estado da Guanabara no período:

> As empreiteiras cariocas lideraram, ao lado de mineiras e paulistas, a construção de Brasília e as grandes obras nacionais do período JK, tomando a iniciativa de fundar o Sinicon em 1959 e dominando o órgão em seus primeiros anos. De 1960 a 1980, no entanto, dadas as injunções políticas no estado da Guanabara e no país, perderam espaço para empresas de São Paulo, de Minas e do Nordeste. O protagonismo inicial deu lugar a uma relativa decadência e perda da centralidade, visível de maneira mais ampla em diversos segmentos da economia fluminense após a transferência da capital para Brasília (CAMPOS, 2013, p. 79).

Figura 35 - Barra da Tijuca, região do Portal da Barra anos 60

Fonte: (Decourt, 2007).

Figura 36 - Região do Quebra Mar – Barra da Tijuca

Fonte: (Barradatijuca.com.br, s.d.).

Figura 37 - Entrada da Barra da Tijuca

Fonte: (Barradatijuca.com.br, s.d.).

No período após 1964, o modelo em vigor tinha por objetivo alcançar eficiência econômica em todos os setores de atuação, mesmo que a altos custos políticos e sociais. Os setores sociais básicos, relacionados à reprodução da força de trabalho, estavam sendo usados somente como estratégia para a resolução de objetivos mais amplos, sempre referentes à eficiência do modelo de crescimento econômico proposto. As políticas e investimentos públicos, associados ou não ao capital privado, adotados ao longo do século XX, privilegiavam destacadamente as áreas mais ricas da cidade, ou seja, os locais que assegurassem retorno financeiro ao capital investido. Daí resultaram os contrastes e as disparidades intrametropolitanas. Esse modelo espacial dicotômico apresentava um núcleo hipertrofiado e rico (em termos de renda e de oferta de meios de consumo coletivo), cercado por periferias cada vez mais pobres e carentes desses serviços, à medida que se distanciavam dele.

Presume-se, ainda que, variando em forma e conteúdo, a atuação do Estado sobre a estrutura urbana do Rio de Janeiro, com o passar do tempo, pouco tenha diferido daquela que é verificada hoje. Em outras palavras, o Estado teria contribuído, de forma constante, para a criação do modelo espacial dicotômico que hoje caracteriza a metrópole fluminense.

A área central da cidade tem um valor simbólico importante decorrente do fato de ser nessa área e nas suas proximidades que tradicionalmente se concentram as funções de direção e onde residem as classes dominantes.

Na situação anterior em que a RMRJ encontrava-se separada pertencendo a dois Estados distintos e por isso o núcleo estava separado de suas periferias e do seu território, contribuiu para reforçar a dicotomia núcleo/periferia. A Capital, notadamente, o seu núcleo, concentrou a maioria dos recursos sem as responsabilidades políticas de (re)investimento no restante da Região. Ocasionando em consequência um núcleo forte, cercado por uma periferia pobre e altamente povoada, em que os ônus eram deixados para o antigo Estado do Rio, e as vantagens disponíveis para o Estado da Guanabara .

Além do exposto, nota-se que a Região Metropolitana do Rio sofre de um paradoxo: por ter de ser igual às metrópoles externas das quais depende, o Rio está tomando configuração exatamente oposta à delas. De fato, enquanto nas áreas metropolitanas norte-americanas, por exemplo, as camadas de maior poder

aquisitivo, para que possam gozar das amenidades da urbanização moderna, buscam as periferias em soluções de baixa densidade de ocupação do solo, pelo mesmo motivo, as classes mais altas do Rio se concentram no núcleo, em soluções de elevadas densidades. O núcleo e sua periferia imediata nas cidades norte-americanas são abandonados pelos ricos, que os deixam como local de moradia para os pobres, obrigados a suportar todos os ônus da urbanização. No Rio, a localização no núcleo é mais valorizada que esses ônus, que afinal são preferíveis a outros, advindos da escassez de recursos para aplicação urbana (infraestrutura urbanística, sistema de transportes, equipamento social, etc.). Como consequência, a população com menos recursos são obrigados a ir para as periferias e a morar em condições precárias.

Podemos perceber que as necessidades de (re)produção do capital em termos amplos e dos capitais que têm no urbano seu objeto de lucro impuseram a superação dos bloqueios e gargalos da estrutura interna da cidade que somente aconteceu com a construção de redes de infraestrutura urbana (redes de transportes, esgoto e água, energia elétrica) que produziram novas ligações e organizações internas permitindo, assim, o aumento da capacidade de suporte material da cidade. A rede viária foi uma das principais redes que apareceu como necessidade de ampliar e articular opções diferenciadas de (re)produção dos capitais. Dessa forma, para além de suas funções mais amplas, as obras viárias serviram para a formação e ampliação do mercado de obras das empreiteiras que, para abrir acesso a novas áreas da cidade, liberaram o caminho para os incorporadores imobiliários. Assim, essas relações múltiplas e complexas serviram tanto à lógica mais ampla de reprodução do capital como àquela dos capitais que tem na cidade seu objeto de lucro (incorporadores imobiliários e empreiteiros). (PONTES, 2012).

Há de se destacar ainda neste período, mais plano para a cidade, o Plano Doxiadis. Elaborado por solicitação do governo do Estado da Guanabara, com intenção de preparar a cidade para o ano 2000, pelo escritório grego “Doxiadis Associates” e denominado como plano de desenvolvimento; sua abordagem engloba a cidade e seu entorno – área metropolitana.

Preocupações com o econômico e social, considerando intervenções físicas; teorias centradas nos grupamentos humanos – objetivo do planejamento físico – e

comunidades que funcionem na escala humana e se aglutinem para alcançar condições favoráveis de desenvolvimento; sugerem criação de grupos aglutinados e bairros dotados de suas próprias finalidades básicas; o plano é nos moldes dos Planos Diretores – compara a cidade com a cidade ideal; a cidade é estudada no seu aspecto histórico, geográfico e econômico; analisam os problemas e dão um modelo.

Tal qual na década de 1920, era necessário que a cidade viesse a ter um novo plano urbanístico. No tocante ao processo de estratificação social do espaço carioca, o Plano Doxiadis (1965) pouco diferia do Plano Agache (1930). Pretendia "remodelar" a cidade a partir de uma série de obras que afetariam (como afetaram), principalmente, as populações mais pobres. É a partir dessa época que a evolução da cidade retoma o seu curso original – baseado na separação das classes sociais no espaço.

A adoção de políticas redistributivistas passou então a ocupar o centro do palco político. Destacava-se a "reforma urbana", que jamais se concretizou dado o golpe militar de 1964, apoiado pela burguesia industrial e financeira, que substituiu o populismo pela tecnocracia. Baseada em critérios de eficiência econômica e na contenção dos salários, uma das técnicas de combate à inflação, a política econômica do novo regime levou a um processo de concentração de renda sem precedentes nas mãos das classes mais privilegiadas.

Para a metrópole esse processo de concentração de renda adquiriu também uma dimensão nitidamente espacial, pois a separação das classes sociais no espaço já era um fato concreto. Tal separação havia sido ofuscada pelo aparecimento das favelas na área nobre da cidade. Era preciso "corrigir" essa situação e, para isso, nada melhor do que um período autoritário, no qual as classes dominantes poderiam adotar, sem qualquer possibilidade de reação das classes populares, as políticas urbanas mais repressivas (KLEIMAN, 1996).

Neste contexto o Governo escolhe o escritório de Doxiadis para dar cabo dos desafios que viriam à frente. Todavia, o modelo de planejamento que serviu de orientação não seria mais o da capital francesa e sim o do dinamismo dos grandes centros americanos, fundamentados no pragmatismo e no funcionalismo. O Governo escolhia o escritório de Doxiadis para levar a frente propostas novas, que foram pautadas nas ideologias vigentes, não mais focada no embelezamento como o

Plano Agache. Agora o ideal era aquele voltado para a eficiência, porém, a qual os técnicos brasileiros não detinham conhecimento adequado (REZENDE, 1982). O novo Plano, apesar de utilizar uma metodologia mais elaborada manteve as diretrizes de um plano diretor típico, utilizadas no Plano Agache. Com base em conceitos internacionais e uso de técnicas sofisticadas de análise e projeções, esse plano foi elaborado com o objetivo de organizar a cidade do Rio de Janeiro, até o ano 2000. De novo foram feitas tentativas que unissem a cidade real e a cidade ideal, pelo uso de projeções de dados socioeconômicos e técnicas refinadas de análise do sistema viário e reformulação do objeto, após pré-definição do novo modelo.

O modelo ideal urbano indicado pelo Plano propunha uma descentralização, uma reestruturação física-territorial composta por comunidades integradas hierarquizadas e autossuficientes. Isso ocorreria com vistas à construção de uma estrutura urbana polinucleada, de corredores rodoviários que formariam dois centros: o existente (área central) e o de Santa Cruz, desimpedindo o centro saturado e expandindo o oeste do Estado na direção Rio-São Paulo. O Plano foi considerado ilusório para a realidade do País, no que diz respeito aos custos e recursos necessários, disponíveis para a sua implantação, até o ano 2000.

Porém, uma legislação importante nesse intento foi a aprovação do Plano-Piloto de Urbanização e Zoneamento para a baixada de Jacarepaguá, localizada entre a Barra da Tijuca, Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá. Além disso, foi aprovado o Decreto que criou o Grupo de Trabalho responsável pela análise dos projetos à luz do Plano Lúcio Costa, o que também interferiu no zoneamento da cidade de acordo com a ideia da “marcha para oeste”.

Figura 38 - Recreio dos Bandeirantes atualmente. Continuação do Bairro da Barra da Tijuca, em fase acelerada de ocupação

Fonte: (Loucosporpraia.com.br, 2014).

A existência de uma malha viária e rodoviária projetada e parcialmente executada pelo Estado; a abertura da autoestrada Lagoa-Barra e a idealização de um anel rodoviário para a cidade foram os principais condutores urbanísticos que ajudaram na dita “marcha”. Outro fato importante que ajudou na viabilização do projeto foi a Lei que determinou a preservação da baixada de Jacarepaguá contra os loteamentos indiscriminados e estabeleceu um plano de vias arteriais prioritárias para a região. Assim, a área se manteve quase virgem e a Prefeitura foi dispensada de grandes custos com desapropriações (BORGES, 2010).

O Plano de Lúcio Costa foi desenvolvido sob a influência dos Planos Diretores – instrumentos de planejamento que utilizam conceitos tais, como: a estrutura territorial, articulação do espaço e padrões de ocupação mediados pela projeção de uma rede arterial viária – que permitiriam o crescimento urbano e a valorização das áreas periféricas.

Nesse contexto, Lúcio Costa, ainda baseado na ideia do Plano Doxiadis para a execução de um anel rodoviário que transformaria o conceito de centralidade – pois qualquer ponto conectado a ele seria central –, sugeriu a criação de um centro metropolitano autônomo, todavia destinado aos usos residenciais (condomínios para população de renda média e alta), recreativos e turísticos. Porém, Costa, em desacordo com a nova orientação do decreto que alterou gabaritos, criou novas condições de parcelamento e autorizou a construção de hotéis-residência ao longo

da avenida Sernambetiba, decidiu se afastar do trabalho de aconselhamento da ocupação da Barra da Tijuca.

Podemos constatar, então, que foi atribuída ao zoneamento a função de viabilizar todos os princípios da organização da cidade como a descentralização, a regulamentação da densidade, a reconcentração periférica e a previsão de equipamentos e de serviços. Contudo, esta ferramenta usada como um plano de ocupação do solo, não conseguiu promover alterações significativas no âmbito da política pública, pois a lei é complexa e ambígua tanto a quem beneficia quanto a quem prejudica (BORGES, 2010).

Na segunda metade do século, em particular, na década de 1960, com Lacerda, a especulação imobiliária sobre a Zona Sul ganha um novo patamar com as remoções. Mas, nessa década também, começam a ser construídas as condições para nova centralidade, cuja construção, será um dos vetores de expansão do terceiro ciclo da economia política carioca, a invenção e apropriação da Barra da Tijuca (RIBEIRO, 2015).

Durante a década de 1970, vai surgir a mais jovem das organizações de classe da construção (junto com o CE e o Sindusco-Rio), a Associação de Empreiteiros do Estado do Rio de Janeiro (Aeerj) criada em 1975, segundo Campos, por conta da fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara. Segundo o autor, a Aeerj seria um “exemplo de aparelho privado de hegemonia de corte regional que teve advento tardio, mas que em pouco tempo foi guindado para o centro e até liderança das entidades empresariais do estado do Rio, no período pós-ditadura” (CAMPOS, 2013, p. 167). Ela teria entre seus objetivos a adoção de políticas protecionistas para as empreiteiras locais, para competir com essa prática levada a cabo em estados como Minas, São Paulo e Paraná (CAMPOS, 2018).

Conforme Campos aponta, essa formação tardia de uma associação regional no setor teria sido causada pela existência do Sinduscon-Rio e do fato de sedes de algumas entidades nacionais estarem na cidade do Rio de Janeiro, como o Sinicon e a Cbic. Porém, ela já teria nascido com relação junto ao aparelho municipal e estadual do Rio de Janeiro; e articulada com outras organizações setoriais de âmbito local e nacional, como a Firjan, o Clube de Engenharia e o Cbic, por exemplo. Nas palavras do autor:

> Os objetivos de atuação junto aos governos estadual e municipal são explicitados nos documentos oficiais de fundação da Aeerj, e é possível perceber, em sua trajetória, a constante presença e interlocução com prefeitos, governadores, secretários e chefes de autarquias e empresas públicas. (CAMPOS, 2013, p. 169).

Uma das formas de atuação da instituição teria sido, segundo Campos, a organização de eventos, atividades, premiações e debates sobre questões políticas que iriam de orçamentos até o programa de despoluição da Baia de Guanabara e o programa Favela-Bairro, em termos locais, mas, também, sobre as privatizações e lei de licitações, em Âmbito nacional. Seu veículo de comunicação seria a revista Construir, fundada em 1980. Sobre sua trajetória,

> [...] A Aeerj começou como uma associação de pequenas e médias construtoras cariocas e tornou-se entidade que agremia também grandes empreiteiras com diferentes origens regionais. A virada se deu na gestão 1994-1996, com a chegada à diretoria da organização de empresas como Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e CR Almeida. A diferença entre empresas de variados portes foi institucionalizada nos anos 90, com a hierarquização de 1 a 5 entre as construtoras, variando nesse mesmo índice a contribuição financeira que cada uma deveria fazer e a quantidade de votos dominada nas eleições (CAMPOS, 2013, p. 170).

Conforme Campos, ao longo deste tempo seu poder teria crescido paulatinamente, já era forte no fim dos anos 1970 e teria alcançado seu máximo nos anos 2000. Neste período, o governo de Leonel Brizola teria sido positivo aos empreiteiros do Rio de janeiro, por ter movimentado o setor em decorrência de sua política social, por exemplo, com a CEDAE, os Cieps, a Uenf e o Sambódromo. Durante a década de 1990 esse crescimento teria sido sustentado, mas com uma mobilização frente a uma crise no setor, por conta de perdas de recursos federais, da lei de licitações e a exclusão das empreiteiras cariocas do programa de despoluição da Baía de Guanabara.

Ao fim da década de 2000, Francis Bogossian, presidente da Geomecânica, também eleito para compor a presidência do Clube de Engenharia, liderando as duas entidades, veio a ser escolhido presidente da Frente Pró-Rio, com 40 organizações e coordenando junto ao governo estadual projetos como o trem-bala Rio-São Paulo, a revitalização da zona portuária e a preservação dos recursos dos *royalties.* (CAMPOS, 2013, p. 173). Como veremos no capítulo 5, a Geomecânica vai hegemonizar os serviços de geotécnica nas obras da Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos 2000.

Caracterizando, brevemente essa trajetória, Campos afirma:

> [...] Trata-se de associação criada no meio do regime militar e com um relevante papel junto aos novos governos do estado e municípios do Rio, em uma marca que, para além da representação de classe, guarda forte caráter instrumental, de atuação junto a uma esfera de poder específico. Assim como outras associações, a Aeerj também tem um objetivo econômico direto. Como outras associações regionais, a Aeerj paulatinamente deixou de ser uma agremiação de pequenas empresas locais para se tornar uma entidade que congrega também grandes empreiteiras nacionais, sem ter mais marca local tão acentuada (CAMPOS, 2013, p. 175).

4.4 Terceiro ciclo de expansão urbana carioca: rumo a barra da tijuca (1980 em diante)

Diferentemente das seções anteriores, nesta, não faremos uma descrição de todo o período compreendido no que estamos entendendo como terceiro ciclo de expansão urbana, uma vez que nosso objeto de estudo está inserido neste contexto. Assim, faremos uma caracterização breve e geral para desdobrá-lo no próximo capítulo. Ressaltando que, para a leitura desta seção é preciso ter em mente que já consideramos um contexto de financeirização da economia, apresentada no capítulo anterior. Por outro lado, a gestão urbana dos anos 1980 e 1990 é marcada por uma disputa entre um viés gerencialista, articulado aos princípios neoliberais, e outra societal[66], com fins redistributivos articulados aos princípios da reforma urbana. Mostraremos, no próximo capítulo, como a primeira perspectiva vai se impor ao segundo.

Figura 39 - Barra da Tijuca atualmente

Fonte: (Barradatijuca.com.br, s.d.).

[66] Para uma discussão entre os modelos de gestão gerencialista e societal, ver (Paula, 2005).

De acordo com o autor, o caráter da ordem urbana da metrópole do Rio de Janeiro resulta da coexistência de diferentes dinâmicas de uso e produção do espaço residencial. Uma primeira dinâmica decorre da lógica do mercado capitalista comandada pela incorporação imobiliária sempre associada (direta ou indiretamente) a outros circuitos da acumulação urbana e uma segunda dinâmica resultante da articulação de um mix que pode envolver a produção por encomenda, a autoprodução e a invasão.

Ribeiro (2015) conclui que das forças da ordem urbana, apesar dos três distintos ciclos macroeconômicos compreendidos no período entre 1980-2010, não se observam mudanças substanciais na organização social do território da metrópole do Rio de Janeiro em relação ao padrão constituído na fase da industrialização por substituição de importação. Poder-se-ia argumentar que tal fato decorreria dos efeitos esperados da inércia da forma espacial em relação às mudanças sociais. Sua proposição explicativa, porém, incita uma busca de outra natureza. Ela procura identificar as conexões entre o padrão de organização social do território com a dinâmica de reprodução das relações sociais de dominação e desigualdades sociais.

Sem pretender realizar uma análise exaustiva, Ribeiro (2015) busca evidenciar a economia política da dinâmica de organização do território, que, baseada em um conjunto de forças econômicas, sociais e políticas, configura a ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, o autor revela um quadro de fragmentação da governança urbana da metrópole. Constatando que, enquanto se mantém o padrão tradicional da política urbana na metrópole fundada no binômio clientelismo-patrimonialismo, o núcleo metropolitano conformado pela cidade do Rio de Janeiro vem sendo objeto, desde o início dos anos 1990, de um processo de modernização liberal da forma de governo e de intervenção pública que recicla as condições políticas da acumulação urbana, além de manter o quadro de fragmentação institucional na governança metropolitana. (RIBEIRO, 2015).

No argumento do autor, a intervenção pública na preparação da cidade do Rio de Janeiro para sediar os megaeventos Copa do Mundo de Futebol 2014 e Jogos Olímpicos de Verão 2016, como novos ciclos de mercantilização da cidade, que atualizam e recompõem as forças da acumulação urbana, estão na base da reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa. E adverte que foram

abandonados os compromissos universalistas e redistributivos expressos no plano diretor aprovado em 1991, passando o governo da cidade a se orientar por ações consideradas estratégicas para torná-la competitiva no mercado global de consumo de serviços, particularmente aqueles relacionados com o turismo de divertimento. Lembra, ainda, que a política urbana passou a concentrar suas ações habilitadoras do mercado – em termos de investimento e de regulação urbana – na Barra da Tijuca, na Área Portuária e na Zona Sul, alimentando, assim, o mecanismo da causação circular.

Ribeiro também aponta para o fato da existência de uma ação de modernização neoliberal atendendo às necessidades do novo ciclo da acumulação urbana. De forma que, em contrapartida, no plano da sociedade, a reprodução do mecanismo de causação circular cumulativa encontra sustentação na partição da cultura cívico-político e das modalidades de exercício da cidadania política entre as áreas mais centrais da metrópole e a periferia. Com efeito, há uma nítida partição do tecido associativo e do sistema de participação sociopolítico da metrópole fluminense entre as áreas mais centrais da metrópole, nas quais predominam elevados índices de adesão dos moradores ao padrão corporativo (sindicato, associação profissional e partido), enquanto na periferia metropolitana prevalece o padrão comunitário-popular (entidades filantrópicas e religiosas e associação de moradores).

Tal fato se expressa no maior poder de mobilização e de reivindicação dos moradores das áreas conformadas pela auto-segregação, já beneficiadas pela intervenção seletiva do poder público em termos de investimento e de regulação. Tal participação tem como contrapartida forte diferenciação nas modalidades do exercício da cidadania política traduzida em modalidades distintas de conexões e de representações políticas entre as áreas da metrópole. Enquanto na periferia tende a prevalecer o clientelismo político através do qual a conexão se realiza pela dinâmica favor-voto e o padrão localista de representação política, nas áreas centrais predominam a competição eleitoral e o padrão mais universalista de representação.

O resultado da partição territorial cívico-político é a forte conexão entre o padrão de segregação residencial e a reprodução das desigualdades sociais e urbanas entre as áreas centrais e periféricas da metrópole fluminense. Fecha-se, então, o círculo da causação circular e cumulativa da desigualdade: a segregação

do poder econômico, social e político se transformando em poder de segregação expresso na capacidade das classes proprietárias em ordenar a seu favor a ocupação e o uso do solo urbano, isto é, tornar seletiva a apropriação do território e dos recursos nele inscritos – bem-estar, renda, riqueza, oportunidade e poder.

Isto significa dizer que o mecanismo da causação circular e cumulativa das desigualdades como base da dinâmica de organização social do território metropolitano não decorre de um fato contingencial como, por exemplo, o regime ditatorial das décadas de 1960, 1970 e parte dos 1980. Categoricamente, se a redemocratização do país, iniciada na segunda metade dos anos 1980, alterou o padrão concentrado de alocação territorial dos investimentos urbanos em favor da periferia, como mostraram alguns trabalhos, as desigualdades intrametropolitanas de bem-estar, riqueza, renda, oportunidades e poder não se alteraram, como evidenciado anteriormente. Um conjunto de forças de natureza sociopolítica mantém a lógica da causação circular e cumulativa das desigualdades núcleo-periferia que se deslocam da dimensão quantitativa para a qualitativa.

Nas áreas centrais da metrópole o padrão de provisão de serviços e de infraestrutura se aproxima da política universalista fundada no corporativismo territorial das altas classes médias. Ocasionando uma conexão intrínseca entre o mecanismo de causação circular e cumulativa e o poder de segregação, na medida em que o seu exercício se concretiza pelo domínio social e político da centralidade urbana da metrópole como riqueza oligárquica, isto é, em um conjunto de recursos materiais e imateriais de natureza posicional coagulados nas áreas centrais que, por esse motivo, não são generalizáveis para a periferia, não obstante a melhoria das condições sociais e urbanas de vida da população.

Em consequência, os padrões de organização do território expressos nas duas gramáticas de segregação – distância social/proximidade territorial, distância social/distância territorial – resultam não da ausência de desenvolvimento, mas da reprodução das relações de poder social, econômico e político que sustentam a ordem urbana, alicerçada na manutenção da escassez urbana absoluta e relativa, e fundamentam a captura de várias modalidades de *class-monopoly rent*. (RIBEIRO, 2015).

Para o coordenador nacional do INCT Observatório das Metrópoles, Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, ao analisar 30 anos de transformações urbanas no Rio de

Janeiro a conclusão é de que a metrópole fluminense mantém inalterado o pacto político em torno dos interesses de acumulação urbana e fragmentação da ação governamental. A conclusão mais geral é que não obstante os diferentes ciclos contidos no período iniciado em 1980 até os dias de hoje: crise, experimento neoliberal e experimento neo-desenvolvimentista –, a ordem urbana da metrópole é a mesma: manutenção do pacto político em torno dos interesses da acumulação urbana e a fragmentação da ação governamental. A economia política da metrópole permanece comandada pelas forças e pelos interesses conformados pelos circuitos da acumulação urbana: imobiliário, obras públicas, transportes urbanos e serviços coletivos. Este circuito se conforma no Rio de Janeiro no início do século XX com as primeiras grandes obras de renovação da cidade e constrói um pacto de poder que comanda a metrópole desde então promovendo repetidos ciclos de renovação: Porto da Cidade-Avenida Central (Pereira Passos); Invenção da Zona Sul (Aterro do Flamengo, Copacabana, Ipanema, Leblon); Invenção da Barra da Tijuca e Reconquista do Centro (Porto Maravilha). Mas há transformações desta economia política nos últimos anos do presente ciclo. De um lado, as empreiteiras de obras públicas se transformaram em Grandes Grupos Econômicos e passaram a agir também na lógica da acumulação financeira - acumula-se não apenas com os negócios na cidade, mas negociando a cidade; o capital incorporador também se transforma em sentido aproximado, deixando de empreender molecularmente na cidade, mas através de grandes operações imobiliárias, algumas associadas com o capital de obras públicas, além de realizar empreendimentos imobiliários associados aos fundos imobiliários; as empresas de ônibus deixam de ser familiar e passam a atuar também como grandes empresas e diversificam seus investimentos; e entram na economia política, novos protagonistas da indústria mundial de divertimento como resultado na estratégia dos últimos 20 anos de inserir a cidade do Rio de Janeiro na divisão mundial do consumo – com os megaeventos.

A manutenção e reprodução do pacto político da acumulação urbana até certo ponto, explica a dificuldade de termos um desenvolvimento industrial. Além das questões decorrentes da localização da metrópole do Rio na proximidade do maior espaço industrial do Brasil que é São Paulo, não há políticas efetivas de industrialização da metrópole. A nossa marginalização histórica se transformou em "nossa vocação" no discurso dos dirigentes: somos uma metrópole vocacionada para os serviços. Também este pacto político mantém a fragmentação da ação

governamental na escala metropolitana e mesmo no território urbano da cidade do Rio de Janeiro. É o que chamamos da coexistência de múltiplas gramáticas. Na periferia, a política urbana é submetida fortemente à lógica clientelista; como também nas favelas. As áreas nobres são submetidas ao empreendedorismo e sua modernização liberal.

5 A GESTÃO URBANA CARIOCA E A ATUAÇÃO DOS GRUPOS ECONÔMICOS DA CONSTRUÇÃO NAS “ERAS” CESAR MAIA I E II (1993-2008)

5.1 Considerações iniciais

Neste capítulo pretendemos descrever a atuação dos grupos econômicos empreiteiros na cidade do Rio de Janeiro no período entre 1993 e 2008, dando ênfase ao registro de suas operações no segmento imobiliário, na realização das obras de infraestrutura urbana e na produção de novas centralidades na cidade. Retomaremos alguns dos elementos trabalhados no capítulo anterior, que fez o resgate histórico do que chamamos, a partir do pensamento de Ribeiro (2013), de ciclos de expansão da cidade do Rio de Janeiro. O intervalo de tempo construído e trabalhado neste capítulo está compreendido no terceiro ciclo iniciado na década de 1980 e caracterizado pelo fortalecimento da Barra da Tijuca como centralidade e a retomada do Centro da cidade.

Ele também está conectado com os capítulos anteriores. Seguindo das últimas partes do texto as primeiras, veremos alguns dos grupos econômicos da construção caracterizados no capítulo 2 e como os processos que caracterizaram a formação dos grupos econômicos no país se refletirão na cidade do Rio de Janeiro na década de 1990 e início dos anos 2000, em particular as privatizações, a diversificação e financeirização de suas atividades.

E seguiremos as pistas apresentadas no capítulo 1 desta tese: primeiro, entendendo o jogo político da cidade como um processo através do qual coalizões são formadas, ou desfeitas, em torno de determinadas agendas urbanas, o que permite entender os grupos econômicos da cidade como um dos atores que participam dessas alianças e barganhas; e, em segundo lugar, atentando sempre para a questão posta por Elliot Tretter que é a consideração das relações interescalares e intergovernamentais, buscando entender como elas interagem entre si e impactam a produção do espaço urbano local, evitando apenas indicar que há uma influência de outras escalas.

Esse ponto, em alguma medida, organizam os dados a serem trabalhados neste capítulo e, em decorrência, sua própria estrutura. Pois, para tentar entender essas relações interescalares, apresentaremos, para os dois períodos estudados, o que chamaremos de Era Cesar Maia I e II, a seguinte estrutura: uma caracterização sistemática das ações governamentais no período; seguido pela identificação dos

atores econômicos envolvidos nos maiores projetos de cada “Era”; isto posto, consideraremos os principais pontos da agenda nacional dos empresários da construção civil, a partir da análise da Revista O Empreiteiro; e, por fim, mas não menos importante, iremos caracterizar os movimentos econômicos que afetam o estado do Rio de Janeiro, a partir de dados secundários, e, também, das tabulações especiais solicitadas ao IBGE para ampliar o entendimento da atividade da construção civil em território fluminense[67].

Consideraremos o mandato de Luiz Paulo Conde (1997-2000) como componente do que estamos chamando de Era Cesar Maia I, por conta das continuidades políticas, econômicas e administrativas com o primeiro mandato do Prefeito Cesar Maia (1993-1996). Ao mesmo tempo em que, o retorno de Cesar Maia à Prefeitura, após frustrada tentativa de chegar ao Palácio Guanabara no pleito eleitoral de 1998 (quando perde para Anthony Garotinho), indica uma inflexão rumo a produção de uma cidade mais voltada para a captação de recursos no mercado internacional, fortalecendo os investimentos no turismo, esporte e cultura; superando, quase completamente, as bandeiras sociais que caracterizaram a gestão urbana no país na década de 1980, ainda muito presente na Era Cesar Maia I.

Assim, o mandato de Conde apresenta continuidades com a gestão de seu predecessor, ao mesmo tempo em que expressa uma guinada na proposta de governo levada a cabo por Cesar Maia nas suas administrações subsequentes (2001-2008), entendidas aqui como a Era Cesar Maia II.

Ainda, nesta introdução, algumas considerações devem ser colocadas. A primeira delas é que trabalharemos com fontes de dados diversas, primárias e secundárias; neste caso, é a literatura consultada sobre o período a ser trabalhado neste capítulo. Com relação às fontes primárias, trabalharemos, inicialmente, com relatórios de visitas do Tribunal de Contas do Município.

Em seguida com as edições anuais da Revista O Empreiteiro que trazem o ranking das 500 mais do ramo da engenharia e também um fórum onde os empresários se posicionam sobre temas relevantes no período. Essa opção atende, por um lado, a impossibilidade, de tempo e espaço, para tratar de todas as edições entre 1993 e 2008, mas, por outro, lado pelo fato de que a revista em si não é nosso

[67] Disponíveis no Apêndice desta Tese.

objeto de análise, como foi para o trabalho de Pedro Campos (2013), onde o autor se propõe a tomá-lo como aparelho privado de hegemonia do capital da construção.

Quanto aos dados das tabulações especiais do IBGE, os quais aparecerão no Apêndice desta Tese, quando lançarmos mão deles para ajudar a entender o contexto fluminense na Era Cesar Maia I, abriremos uma subseção para explicar alguns elementos metodológicos intrínsecos à produção desses dados.

O texto, assim, está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, uma caracterização mais geral do período a ser estudado neste e no próximo capítulo, quer dizer, entre 1993 e 2016; uma análise da Era Cesar Maia I considerando uma apresentação dos mandatos do período, a presença e forma de atuação dos grupos econômicos da construção nos principais projetos, a configuração da agenda urbana da construção em termos nacionais a partir da análise da revista O Empreiteiro e o contexto econômico fluminense; em seguida, o mesmo roteiro será aplicado à Era Cesar Maia II; concluindo com algumas considerações finais baseadas nos dados a serem apresentados.

5.2 Breve caracterização do período estudado

Estamos no terceiro ciclo de expansão urbana do Rio de Janeiro tal como definido por Ribeiro (2015), o qual seria configurado pela expansão da cidade rumo a Barra da Tijuca, consolidando um projeto de tornar essa região da cidade uma nova centralidade.

Mas, podemos desdobrar esse período em três outros, também propostos por Ribeiro - em outro momento (RIBEIRO, 2013) -, em termos do contexto histórico brasileiro, seriam eles: primeiramente, os anos 1980, caracterizados como a *década perdida*; um segundo período, seria o “experimento neoliberal”, que teria início em 1991; e, por fim, um terceiro, que o autor caracteriza como “experimento neodesenvolvimentista”, o qual teria como marco a eleição para presidente da República de Luís Inácio Lula da Silva, mas que tomaria forma apenas a partir de 2005.

O que Ribeiro está chamando de *década perdida* seria um momento de contradição político-social, uma vez que foi marcado pela redemocratização do país, mas também por uma forte crise social, fruto do esgotamento do modelo de industrialização adotado no país até então. Por um lado, o país vivenciava a

retomada de sua vida cívica com os movimentos sociais, eleições diretas e a Constituição de 1988; por outro, experimentava o baixo crescimento econômico e aumento das desigualdades sociais, que se concretizariam nas cidades, através do desemprego e subemprego, da pobreza urbana e explosão da criminalidade violenta.

O período seguinte, nomeado como “experimento neoliberal”, teria sido marcado por políticas de estabilização monetária e a preparação do país para se inserir competitivamente no mercado internacional. Em termos de emprego e renda, esse viés teria até trazido alguns avanços em termos de renda individual, porém, esses esforços, somados à reestruturação produtiva, privatização e as crises cambiais geraram impactos negativos ao mercado de trabalho.

Por fim, o “experimento neodesenvolvimentista”, capitaneado pelo presidente Lula, teria sido possível por conta de um contexto internacional de crescimento econômico, com destaque para o forte crescimento da economia chinesa. Tratar-se-ia de uma retomada pelo Estado de seu papel “provedor de bens essenciais”, o que se traduziria em políticas sociais, crescimento econômico, distribuição de renda e criação de condições para que o mercado atendesse demandas históricas das classes mais populares.

Isto posto, como mencionado acima, neste capítulo trabalharemos com um recorte cronológico em três “Eras”: Cesar Maia I, Cesar Maia II e Eduardo Paes. As quais podem ser pensadas tendo como pano de fundo os três períodos nacionais descritos por Ribeiro (2015). Assim, a Era Cesar Maia I (1993-2000), compreendendo seu primeiro mandato e o de seu sucessor Luiz Paulo Conde, estaria situada numa transição entre o contexto da *década perdida* e do “experimento neoliberal”. Ainda que não correspondam precisamente, em termos cronológicos, aos anos de vigência, isto é, a Era Cesar Maia I se desenrolaria totalmente no período que Ribeiro caracteriza como o “experimento neoliberal”, mas sua gestão é marcada ainda por elementos da *década perdida*, sobretudo os elementos da redemocratização.

Podemos ver a ênfase na participação popular e urbanização de favelas através do programa Favela-bairro, a perspectiva da descentralização administrativa e urbana através do projeto Rio Cidade e reformas organizacionais, e ainda o peso de um urbanismo técnico formado nos quadros da Prefeitura. Por outro lado, a figura

do alcaide vai ganhando autonomia e independência, de modo que empreende um sucateamento simbólico e político das prerrogativas da gestão democrática da cidade, que se materializa no Planejamento Estratégico, na adoção de estratégias de marketing urbano, no financiamento de organismos multilaterais e um pequeno indício do que viria a seguir, um aprofundamento do "experimento neoliberal" no Rio de Janeiro, com a candidatura da cidade para sediar as Olimpíadas de 2004.

A Era Cesar Maia II (2001-2008), refletiu em termos locais a passagem do "experimento neoliberal" para o "experimento neodesenvolvimentista" (RIBEIRO, 2015). Dentro deste contexto podemos considerar as perspectivas por trás dos projetos que compõem o chamado "Pentágono do Milênio", os grandes eventos esportivos[68] e de entretenimento, que se manifestam discursivamente no Planejamento Estratégico (chamado "As Cidades da Cidade"), com reflexos dessas condicionantes nacionais de suas políticas neoliberais, em particular, a busca por participação na circulação internacional de capital.

Por outro lado, já ao fim do seu mandato, vemos a realização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o aporte de recursos Federais nos Jogos Panamericanos. Tais ações refletem a guinada neodesenvolvimentista no Governo Federal.

A Era Eduardo Paes (2009-2016), por sua vez, recebe os recursos, em termos locais, deste Estado neodesenvolvimentista. E mesmo não recebendo totalmente os recursos recebe a possibilidade de implantação das PPPs, que para serem instauradas precisaram do respaldo em termos institucionais do Governo Federal. Além disso, este é um momento de profusão na criação de novos instrumentos financeiros que são potencializados pelo rápido e crescente desenvolvimento do segmento da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que possibilita a alavancagem dos recursos financeiros a disposição dos investidores públicos e privados, viabilizando a implementação de projetos de infraestrutura urbana, imobiliários e dos projetos demandados para a realização dos megaeventos esportivos e para o segmento de entretenimento. Podemos citar, por

[68] No ano de 2002 a Cidade do Rio de Janeiro foi eleita para sediar os Jogos Panamericanos de 2007.

exemplo: os Fundos Imobiliários[69] (FII), os Fundos de Pensão públicos e privados, os CEPAC[70], Securitização dos tributos urbanos, entre outros.

Então, no momento em que o País experimentava uma onda neodesenvolvimentista, Eduardo Paes surfa neste contexto para implantar na cidade do Rio de Janeiro uma gestão estritamente empreendedora e neoliberal. E quando nos referimos ao "experimento neodesenvolvimentista", há, neste momento, uma sinergia política entre as três esferas de poder que podemos remeter, em analogia, à Sagrada Aliança de Lessa e Dain como uma espécie de Sagrada Aliança que une os governos Federal, Estadual e Municipal, personificados que foram por seus representantes. A qual poderíamos enquadrar dentro do perfil criado pela categoria weberiana da liderança carismática de Luiz Inácio Lula da Silva, Sergio Cabral Filho e Eduardo Paes, pelo grande capital empreiteiro, representado por grupos econômicos ligados ao setor e pela Delta Engenharia, muito presente nos negócios do governo do estado do Rio de Janeiro através de seu principal executivo Fernando Cavendish, amigo público e de longa data do governador do estado.

A título de exemplo, é o prefeito Eduardo Paes que vai instaurar, em termos locais, as obras do PAC (Projeto "Morar Carioca"). Os projetos do BRT acontecem num momento em que obras de infraestrutura para a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e para as Olimpíadas de Verão em 2016 exigiam uma solução rápida e eficaz para as questões da mobilidade e acessibilidade urbana. Isso era amparado no discurso e em uma narrativa de que tais projetos implantados seriam necessários e deixaria um legado para a cidade como consequência em sediar os megaeventos

---

[69] Os Fundos Imobiliários (FII) são condomínios de investidores, administrados por instituições financeiras. Resumidamente, tem por objetivo aplicar recursos em negócios com base imobiliária e os seus recursos captados pelos FII podem ser aplicados na aquisição de uma série de ativos imobiliários, dentre os quais, direitos reais sobre imóveis, ações e debêntures de empresas do setor imobiliário, certificado de potencial adicional de construção (CEPAC), letras hipotecárias, letras de créditos imobiliários, cotas de outros fundos de investimentos imobiliários, dentre outros ativos. Para mais informações consultar a página: <https://www.coinvalores.com.br/produtos_e_servicos/fundos_imobiliarios/sobre>. Página acessada em 22 de abril de 2018.

[70] Cepac é a sigla para descrever Certificados do Potencial Adicional de Construção, títulos usados para financiar Operações Urbanas Consorciadas, com o objetivo de possibilitar o financiamento de grandes obras previstas em Operações Urbanas, sem que o município precise utilizar recursos vinculados ao orçamento municipal. Com a emissão dos Cepacs são gerados os chamados "direitos adicionais de construção" nas áreas definidas pelas Operações Urbanas. O dinheiro arrecadado é vinculado ao investimento em infraestrutura na região, é uma técnica de financiamento de renovação urbana a partir do próprio valor criado na operação, que não onera o orçamento público. Para maiores informações consultar a página: <http://portomaravilha.com.br/cepac_entenda>. Página acessada em 22 de abril de 2018.

esportivos. Os recursos financeiros que vão dar vida a esses projetos são recursos que perpassam as três esferas de poder e as iniciativas das PPPs. Por isso falamos, em uma “nova Sagrada Aliança” que irá repercutir para a cidade do Rio de Janeiro neste momento.

Olhando a sequência das três “Eras” Cesar Maia I, Cesar Maia II e Eduardo Paes, à luz do pensamento de Ribeiro, podemos ver que o período que este autor denomina como “experimento neodesenvolvimentista” foi o contexto nacional no qual uma coalizão de forças consolidou um regime urbano empreendedor e neoliberal na cidade do Rio de Janeiro. Nas páginas a seguir, tentaremos explicar esse movimento.

5.3 Era Cesar Maia I (1993-2000)

Boa parte da literatura sobre essa primeira Era Cesar Maia (1993-2000) esclarece sua articulação com o neoliberalismo, e suas manifestações urbanas, em particular, o empreendedorismo urbano nas suas diversas expressões (VAINER, 2000). De modo que, reconstituir esse período nesses termos, seria reproduzir um pouco mais do mesmo do que já foi dito. Assim, nesta subseção, vamos retomar esses aspectos de modo pontual, apenas quando se fizer necessário, e focaremos em outros elementos, em particular, aqueles que pautaram a reconstituição histórica realizada no capítulo anterior, qual seja, a produção das centralidades urbanas e sua relação com as obras públicas (RIBEIRO, 2015).

Antes de tudo é preciso entender esse primeiro momento como o de uma transição para essas práticas de um empreendedorismo urbano incipiente e embrionário (como vimos acima), pois Cesar Maia é eleito ainda reverberando as bandeiras da gestão democrática da cidade; da descentralização administrativa; e da urbanização de favelas como conquista popular, levantadas e defendidas durante a década de 1980.

O primeiro desses aspectos se manifestará na elaboração de um Plano Diretor para a cidade do Rio de Janeiro, que seria substituído por um Plano Estratégico. Como afirmam Ribeiro e Rojas (2014), enquanto nas economias capitalistas avançadas a orientação tradicional da gestão urbana (“administrativismo”), abriu caminho para formas de ação empreendedoras nas

décadas de 1970 e 1980, no Rio de Janeiro, só viria a ocorrer no início dos anos 1990.

O primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro - Rio Sempre Rio (1995) – seria sintomático deste processo de transição da gestão urbana. Ele começou a ser elaborado no ano de 1993, a partir da assinatura de um convênio de cooperação entre a prefeitura do Rio de Janeiro, a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação da Indústria do Rio de Janeiro. De modo a unir atores estratégicos da cidade em torno de um conjunto de ações pontuais, consideradas ações estratégicas para transformar a imagem de uma cidade em crise e atrair atores da economia global. Desde o início, foi acordado que o plano seria financiado pela iniciativa privada e a escala da cobertura do plano seria a cidade do Rio de Janeiro, com exclusão da região metropolitana (RIBEIRO e ROJAS, 2014).

A questão da descentralização administrativa vai tomar forma, através do Programa Rio Cidade na revitalização de centralidades suburbanas (não suburbanas, no sentido de se concentrarem nos subúrbios da cidade) que passavam por processos de degradação. Esse foi um dos projetos que gabaritou Cesar Maia a eleger seu sucessor Luiz Paulo Conde para o mandato seguinte.

Sobre essas centralidades suburbanas e o processo de urbanização carioca:

> A expansão da urbanização, primeiramente, em direção às zonas Sul e Norte, cuja valorização dos capitais no subúrbio reproduziu o padrão de ocupação da Zona Sul e que teve como resultante a homogeneização do espaço construído da cidade (PULICI, 2006, p. 63) e, depois, para a Zona Oeste, provocou a relativização da posição do Centro da cidade como principal área de serviços e fez com que vários centros de bairros passassem a receber funções antes restritas àquela área, tais como: Botafogo, Copacabana, Ipanema, Tijuca, Méier, Madureira e Barra da Tijuca, que se constituíram em alternativas de localização para escritórios e grandes empresas, provocando certo esvaziamento econômico da área central (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 139).

De acordo com Freitas Ribeiro (2009), ele teria sido marcado por intervenções urbanas de melhorias físicas e sociais em 15 áreas da cidade e teria por objetivo reverter um quadro diagnosticado pela prefeitura do Rio como de desordem urbana, caracterizando uma situação de crise urbana e, consequentemente, de degradação da cidade. O que se articularia ao discurso do planejamento estratégico e do Novo Urbanismo, os quais se apoiariam na gestão por projetos urbanos pontuais. Sua proposta estaria vinculada, ainda, a uma estratégia mais ampla de inserção do Rio de Janeiro no ‘mercado competitivo globalizado’, mas também de criação de novas

centralidades na cidade e uma imagem positiva por meio da promoção de um conjunto de intervenções de natureza urbanística e de paisagismo urbano ao longo da década de 1990 que alterou de forma significativa a imagem e a valoração de um conjunto de bairros. (FREITAS RIBEIRO, 2009, PÁG. 163).

Como sugere Pulici (2006):

> As obras do Rio Cidade atenderam os principais corredores de passagem da cidade, desde a zona sul até a zona oeste... Além de tentar recuperar o prestígio de áreas residenciais e comerciais já consolidadas como já foi anunciado, o plano se dispôs a criar “novas centralidades”, numa tentativa de revitalização de áreas mais distantes, contribuindo assim para uma redução no fluxo de áreas mais congestionadas da cidade (PULICI, 2006, P. 105) .

A questão da autora é refletir sobre o sentido do Rio Cidade: um projeto de melhoria urbanística ou reestruturação urbana. Ela faz uma espécie de avaliação de políticas públicas do projeto, considerando impactos demográficos e imobiliários das obras. Na primeira variável, utilizando dados dos Censos de 1990 e 2000, Pulici destaca uma variação demográfica positiva significativa, frente ao quadro de “esvaziamento” populacional pelo qual os bairros alvo do projeto se encontrariam antes (PULICI, 2006).

Para compreender a dinâmica imobiliária, a autora utilizou como variáveis: as mudanças ocorridas no estoque imobiliário destes bairros, na composição das transações realizadas e nos números de imóveis comercializados por tipo. De modo geral, em termos de estoque imobiliário, teria havido uma variação positiva no estoque imobiliário para todos os bairros que sofreram intervenção do Rio Cidade, muitas vezes acima da média geral da cidade e sendo mais significativo em relação aos imóveis comerciais; mesmo movimento aplicável às transações imobiliárias, aumento acima da média geral, mas, com destaque para o tipo de imóvel comercial; esses dados em conjunto, apontariam para um aquecimento desses mercados e aumento da liquidez, em decorrências das obras do Programa Rio Cidade (PULICI, 2006).

A autora também analisou os lançamentos imobiliários. Ela indicou um leve crescimento dos imóveis residenciais, mas sem comparar com dados da cidade em geral, fica difícil de extrair qualquer conclusão, contudo, quando apresenta unidades comerciais, há um crescimento significativo em todas as áreas, que pode, por seu volume, realmente apresentar ser impacto das obras do Rio Cidade. Por fim,

tratando da arrecadação gerada pelo IPTU e ITBI, teria havido um incremento do valor real dos preços praticados nestes bairros.

Trouxemos a análise de Pulici (2006) não para confirmar o impacto do Rio Cidade na produção de novas centralidades, os dados que a autora traz apresentam uma reflexão bem mais complexa do que a que ora nos propomos, todavia nos parece útil para apresentar um esforço, neste momento, de reproduzir uma perspectiva urbanístico-administrativa oriunda dos anos 1980 que ainda influenciariam ou retardariam os movimentos da gestão municipal carioca rumo ao empreendedorismo urbano. Tendo em vista que essa busca por produção de novas centralidades não será reproduzida, quando Cesar Maia volta à Prefeitura do Rio. Como veremos, também, na próxima seção, as obras do Rio Cidade não atraíram os grandes grupos econômicos, como outros projetos, maiores ("monumentais"), fariam em mandatos posteriores.

A urbanização de favelas está presente através do Programa Favela-Bairro. Ela representa, por um lado, uma bandeira potente das camadas populares cariocas; por outro ela se coaduna de modo satisfatório aos interesses e agenda urbana dos organismos multilaterais, como fica claro no financiamento do BID para esta intervenção, bem como sua transformação em *best practice* (ARANTES, 2004; COLI, 2006). Ele foi criado em agosto de 1992 e elaborado no âmbito do Grupo Executivo de Assentamentos Populares - GEAP,

> [...] para formular e acompanhar um conjunto de programas de urbanização e de regularização fundiária em favelas e loteamentos irregulares, a saber: 1) Programa de Regularização de Loteamentos; 2) Programa de Regularização Fundiária e Titulação; 3) Programa Novas Alternativas; 4) Programa Morar Carioca; 5) Programa Morar Sem Risco; 6) Programa Favela-Bairro Popular. (FREITAS RIBEIRO, 2009, pág. 166).

No quadro administrativo da Prefeitura, as favelas foram classificadas em pequenas (até 500 domicílios), médias (entre 500 e 2500 domicílios) e grandes (mais de 2500 domicílios). Apenas aquelas consideradas médias (seja isoladamente, seja como parte de um complexo de favelas) receberiam recursos do programa. As pequenas tornariam a aplicação dos recursos muito difusa e as grandes, demandariam um volume de recursos inacessíveis no momento - no governo de Luiz Paulo Conde, são criados, respectivamente, os programas Bairrinho e Grandes Favelas, para contemplar as favelas que não se encaixariam o porte médio exigido pelo Favela-Bairro (BURGOS, 1998; FREITAS RIBEIRO, 2009; MATIOLLI, 2016).

O Favela-Bairro teria como motes, herdados da década de 1980, o combate ao clientelismo nas políticas de urbanização de favelas e a busca pela integração das favelas a cidade formal. O primeiro aspecto foi criticado por Luiz Antonio Machado (2002), ao apontar os interesses políticos em jogo na hora de selecionar as favelas para receber recursos do projeto, tendo em vista que não haveria recursos para todas que se encaixariam no critério de seleção; o segundo vai perder muita força discursiva ao longo dos anos, deixando de ser uma bandeira dos projetos de urbanização de favelas municipais; ainda que fosse um dos objetivos das obras do Programa de Aceleração do Crescimento no fim da década de 2000 e início da década de 2010.

Tendo em vista, essas ações articuladas com agendas urbanas que foram construídas ao longo dos anos 1980, a primeira Era Cesar Maia caminhou, para além da ressignificação dessas agendas em seus projetos, como vimos acima, rumo a ações que se coadunavam já com os ventos neoliberalizantes da década de 1990. Tais ventos, por um lado, sopravam para a retomada do centro da cidade, e por outro, seguiam o fluxo da centralidade que começara a ser construída no fim da década de 1970, em direção à Barra da Tijuca (RIBEIRO, 2013).

O Plano Estratégico de Cesar Maia, de que falamos logo acima, cuja elaboração teria ficado a cargo da empresa Tecnologies Urbanas Barcelona S.A. (TUBSA), contratada para isso, visava produzir ações urbanísticas pontuais, como a Linha Amarela e o Teleporto, afora os já apresentados: Favela Bairro, Rio Cidade, Teleporto e Linha Amarela, articuladas à modernização da infraestrutura necessária à renovação da base econômica. Nele também estaria prevista, a flexibilização dos controles urbanísticos; teria como pressupostos: a cidade como um centro terciário qualificado, o protagonismo político das administrações locais, a necessidade de cooperação público-privada no financiamento de grandes intervenções urbanísticas e a construção de uma nova imagem da cidade (FRIDMAN e SIQUEIRA, 2003).

A retomada do Centro da cidade, entre outras iniciativas que expressam isso, ainda que não sejam novidades, uma vez que as propostas para revitalização do Centro, como os corredores culturais da década anterior a Maia, bem como da Zona Portuária, já seriam pensadas e formuladas desde os anos 1980 (FRIDMAN e SIQUEIRA, 2003; FREITAS RIBEIROS, 2003; MATIOLLI, 2016).

Aqui, nos deteremos, inicialmente, ao projeto de implementação do chamado “Teleporto”. Em 1993, foram iniciados os trabalhos técnicos e de viabilidade daquele que seria o primeiro Teleporto da América Latina, previsto para ser instalado na Cidade Nova que, então, seria uma região de partes degradadas e alguns vazios urbanos, frutos de demolições para a passagem de vias expressas, que fariam a ligação entre o centro histórico e as zonas norte e sul. Essa configuração, a tornava um local com grande potencial para esta intervenção. Um acordo entre a Prefeitura do Rio de Janeiro, a Embratel e o Fundo de Pensão da Companhia Vale do Rio Doce teria permitido a construção do primeiro edifício do Teleporto, entre o Centro Municipal Administrativo e o Edifício dos Correios, inaugurado em novembro de 1994 (FRIDMAN e SIQUEIRA, 2003).

> A renovação urbana prometida passa pelas vantagens econômicas do empreendimento. Aqui, o urbanismo dos promotores de venda encontra-se e alia-se com o urbanismo dos administradores. A prefeitura municipal, apoiando-se nos precedentes internacionais e baseada na longa experiência do zoneamento, observa como o Teleporto deve, para garantir seu sucesso, ser mais do que um conjunto de prédios de escritórios com tecnologia construtiva e operacional de última geração. Ele deve ser acompanhado de usos complementares que reforcem a sua função produtiva central, que é a oferta de condições ideais de trabalho terciário/quaternário (FRIDMAN e SIQUEIRA, 2003, p. 30).

Assim, o Teleporto iria oferecer instalações para convenções, comércio, hotelaria, em suma um uso misto do lugar, com usos residenciais ou comerciais.

Outro projeto que se destaca é o Projeto SA’s, assim denominado por envolver as avenidas “Sá”: Estácio de Sá, Salvador de Sá e Mem de Sá. Área de ocupação antiga e que teria sofrido um processo de degradação e decadência ao longo do século XX. Esta área seria contígua ao espaço reservado para o Teleporto, podendo ser entendida como complementar àquele. Uma peculiaridade deste projeto é a perspectiva aberta de constituição de uma parceria público privada para garantir a manutenção dos investimentos realizados. A Prefeitura seria responsável pelas obras do sistema viário e nos espaços públicos, sem interferir na habitação, sendo posteriormente a área ocupada por outros segmentos sociais, sob estímulo da requalificação da área (FRIDMAN e SIQUEIRA, 2003).

Por fim, para apreciação deste retorno ao centro, cabe tratar do Projeto Novas Alternativas (1997), cujos objetivos seriam a redução dos vazios urbanos; reversão da imagem de degradação e esvaziamento socioeconômico do Centro da Cidade; e o combate à carência habitacional na região. Foi capitaneado pela Secretaria Municipal de Habitação – SMH, teria visado estimular a realização de projetos

habitacionais nas Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APAC nos bairros do Centro da cidade, através da recuperação dos antigos sobrados e casarões, lotes vazios e espaços subutilizados para reaproveitá-los como moradia em locais servidos de infraestrutura e valorizar o patrimônio cultural e arquitetônico da cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido contou com apoio de agências governamentais da Prefeitura e de outros níveis de governo, como o INEPAC e a Caixa Econômica Federal.

Resta ainda falar da Barra da Tijuca, centralidade que começou a ser forjada na década de 1970. Na década de 1990, período do que estamos chamando de primeira Era Cesar Maia, ela se destacava nos lançamentos imobiliários, e mais, lá estava os grandes empreendimentos imobiliários. Pulici (2006) caracteriza o mercado imobiliário carioca com (em um polo) diversos pequenos empreendedores (em torno de 40% do total) responsável por 15% dos empreendimentos, localizados, sobretudo, no Méier e na Pavuna; e, no outro, 2% do que chama de mega empreendedores concentrando 30% do mercado e atuando na Barra e em outras áreas nobres .

É a esse processo de centralidade previamente construído que Cesar vai se ajustar em uma de suas principais propostas de campanha, ação importante do Planejamento Estratégico e maior intervenção, neste período, a Linha Amarela. Retomando o projeto das linhas policromáticas do Plano Doxiadis e levando-o ao sabor dos ventos neoliberalizantes que tomavam velocidade naquele momento, sobretudo através das concessões rodoviárias (SOARES e NETO, 2006).

A Linha Amarela nasce dentro de um projeto de cidade concebido por Doxiadis, cujo objetivo era estabelecer novos eixos transversais articuladamente com a Região Metropolitana, superando a estrutura viária radial existente. Seu traçado, dentro de um plano rodoviário intraurbano, vai aproveitar antigos projetos parcialmente executados a cada plano rodoviário, recuos e faixas de domínio foram muitas vezes reservados (PEREIRA, 2000).

A Linha Amarela liga a Zona Norte à Zona Oeste em 25 quilômetros de via, quatro pistas em cada sentido, 10 viadutos e cinco túneis (um dos quais, o da Covanca, que foi o maior da cidade do Rio de Janeiro até a construção do Túnel Prefeito Marcelo Allencar), cruzando 17 bairros. Mas, o dado importante foi ter aberto um caminho da Barra da Tijuca para outras partes da cidade, como o

aeroporto internacional do Galeão e, mesmo, o doméstico Santos Dumont; sua articulação com Linha Vermelha, Avenida Automóvel Clube (atual Pastor Martin Luther King) e proximidade com a antiga Avenida Suburbana (atual Dom Helder Câmara) também a torna uma boa conexão a outros bairros, a partir da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá. Uma análise mais detida dos atores envolvidos e no processo de sua construção será feita, mais a frente.

Além de outros projetos que não foram aqui considerados e outras ações de cunho de gestão e administração, cuja apreciação não cabiam nessa tese, cabe destacar ainda, a candidatura para os Jogos Olímpicos de 2004, que seria o indicador para o rumo que seria tomado na segunda Era Cesar Maia e para a aceleração no sentido do empresariamento urbano carioca, através dos Megaeventos, dentre os quais, os esportivos. Neste momento, a cidade sequer chegou às finais da seleção para ser sede das Olimpíadas.

5.3.1 A presença dos grupos econômicos da construção

A busca pelo modo de atuação dos grupos econômicos nos três momentos aqui recortados vai seguir a pista do que identificamos como principais projetos de cada um desses períodos - nesta subseção, em particular, a primeira gestão de Cesar Maia (1993-1996) e a de Luiz Paulo Conde (1997-2000). Não fizemos uma análise profunda nas pequenas intervenções realizadas por cada governo, pois demandaria tempo demasiado, para respostas que poderiam ser difusas demais ou mesmo insatisfatórias. Por outro lado, reconhecemos que o recorte aqui realizado e os projetos selecionados não vão significar a totalidade da atuação dos grupos econômicos da construção e sua relação com a Prefeitura. Todavia, como poderemos comprovar, será suficiente para alimentar reflexões relevantes sobre a coalizão de forças que sustenta política urbana da cidade do Rio de Janeiro. Isto posto, trabalharemos aqui com três grandes projetos que marcam o período: o Favela Bairro (I e II), o Rio Cidade (I e II) e a Linha Amarela.

O Favela-Bairro foi a grande proposta de Cesar Maia para tratar do problema das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Ele marca uma reorientação das preocupações com a urbanização de favelas, que havia entrado na agenda urbana carioca no início da década de 1980, articulando-as a uma busca por recursos internacionais e sua adequação ao que Arantes (2004) chama de “ajuste urbano”,

isto é, a forma como as cidades se conformam às orientações neoliberais desencadeadas pelas agências multilaterais após a década de 1970.

Em comparação com intervenções com o projeto Mutirão, realizado na Rocinha no início dos anos 1980, com apoio da ONU, e que, posteriormente, seria expandido pra outras favelas do Rio de Janeiro, o Favela-Bairro tem como variação o fato de que a execução de parte das obras não ficaria a cargo dos próprios moradores no regime do mutirão, mas seriam realizadas por empresas privadas. As obras pequenas e de menor complexidade ficariam a cargo de “mutirões remunerados”, com recursos empregados pela Prefeitura como sua contrapartida no projeto. E as demais seriam licitadas (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 1995).

Contudo, não se trata, aqui, de fazer uma avaliação do programa em termos de suas metas e objetivos, mas entender que atores econômicos estiveram envolvidos na sua realização. Assim, em termos de financiamento, contou com um aporte de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), complementado por uma contrapartida da Prefeitura. Sua execução ficou a cargo de órgãos da Prefeitura, dos mutirões “remunerados” e de empreiteiras diversas. Num valor total que, juntando suas duas etapas, e até 2007, teria consumido 600 milhões de dólares – 480 milhões do BID E 120 milhões como contrapartida da Prefeitura (COLI, 2006; TCM, 2007; FREITAS RIBEIRO, 2009).

Não identificamos nenhum grande grupo econômico envolvido na execução dessas obras. Para entendermos um pouco da realização do projeto, podemos pegar o exemplo da Quinta do Caju, cujas intervenções ficaram a cargo da Prefeitura através da COMLURB, RIOLUZ, Fundação Parques e Jardins e Secretaria Municipal de Obras/Coordenação Geral de Conservação (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2001). Parte desses serviços pode ter sido terceirizada com a contratação de empresas para sua realização, mas acreditamos que os valores fossem tão dispersos, ao serem distribuídos pelas favelas a serem atendidas, que não se tornou atraente para nenhum grande grupo capitanear esse projeto. Mesmo contando com um total de R$ 180 milhões de reais para contratação de obras de empresas privadas, ao pensar que sua distribuição por quase 40 áreas de atuação diferentes, pode ter tornado esse valor pouco atraente. Ainda que não possamos deixar de considerar que a forma de contratação das obras pode ter

evitado a concentração das obras em uma única empresa ou ainda não haver um ator econômico de peso com atuação na cidade para garantir e obter essa concentração.

São exemplos de empresas de engenharia que realizaram obras do programa Favela Bairro: Chison Empreendimentos Imobiliários Ltda, Construtora Medeiros Carvalho de Almeida Ltda, Construtora Mello Júnior, Craft Engenharia, Dratec Engenharia Ltda, Geomecânica Engenharia e Presitec engenharia Ltda. Não foi possível descobrir se essas empresas realizaram todas as obras ou, se não, quais foram outras empreiteiras envolvidas. Todavia, é um bom indicador da difusão dos atores econômicos envolvidos no projeto.

Ao contrário do que veremos com as obras do PAC a serem realizadas ao fim do último mandato de Cesar Maia e durante o primeiro de Eduardo Paes. O programa Favela-Bairro contemplou aquelas consideradas como médias favelas ou complexo de favelas (BURGOS, 1998; MATIOLLI, 2016), ficando de fora as classificadas como pequenas e grandes. Para as primeiras, foi criado no mandato de Luiz Paulo Conde o programa Bairrinho; para as segundas, foram produzidos Planos de Desenvolvimento Urbanísticos, que só viriam a sair do papel – e só para Rocinha, Manguinhos e Complexo do Alemão – com as obras do PAC, as quais concentraram fortes investimentos em urbanização de favelas, atraindo para sua execução, grandes grupos econômicos.

Algo parecido acontece com a execução dos programas Rio Cidade I e II, nos quais 30 localidades receberam intervenções, metade delas em cada uma de suas etapas (Oliveira, 2008). As obras se distribuíram por todas as regiões da cidade, da Zona Sul à Zona Oeste. No mandato de Cesar Maia (1993-1996), o valor das obras chegou a representar um quarto dos investimentos realizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro nos anos de 1995 e 1996 (Sartor, 2000). Todavia, por mais volumoso que fossem os investimentos, eles se diluíam pelas áreas contempladas e setores de serviços realizados, o que impedia a concentração dos recursos.

Assim como no programa Favela-Bairro, boa parte das intervenções foram realizadas por empresas e concessionárias públicas, o que limitava o espaço de atuação de firmas privadas de construção, ainda que não o fechasse totalmente. E o trabalho desses diversos atores seria coordenado pelo IPLANRIO e uma empresa de consultoria voltada para este trabalho. Para tanto teria sido contratada uma

consultora única para apoiar o desenvolvimento dos projetos: a CRAF – Engenharia, que já havia trabalho na Rio Orla, “realizar projetos de remanejamento e criação de novas redes de infraestrutura urbana, a interface entre o município e as concessionárias do estado e do município, e a supervisão e o acompanhamento das obras” (REGO, 2004, p. 185). Parece que a expertise da CRAF por conta de seu envolvimento em outros projetos da Prefeitura, a credenciou a ser a consultora contratada pelo Rio Cidade.

A CRAF foi contratada em 1994 para realizar a coordenação do projeto Rio Cidade 1 atendendo aos projetos das áreas dos bairros de Campo Grande, Madureira, Méier, Penha, Bonsucesso, Ilha do Governador, Vila Isabel, Tijuca, Botafogo/Voluntários da Pátria, Copacabana, Ipanema e Leblon. Numa segunda etapa, em 1995, foi contratada para os bairros de Laranjeiras, Centro, Taquara, Botafogo/São Clemente e ainda para Madureira e Vila Isabel que permaneciam com pendências relativas a execução das obras. Entre os dois contratos há um processo de evolução evidente pela experiência adquirida ao longo do processo (REGO, 2004, pg. 192).

A CRAF teria conduzido a contratação das concessionárias, por disciplina e não por bairros de intervenção. Atuaram no Favela-Bairro a CEDAE, a CEG, Light, TELERJ, Rioluz e CET-Rio. Em algumas vezes o trabalho de umas necessitava ou impactava o de outras concessionárias; por outro lado, a organização físico-administrativa das permissionárias diferia uma das outras, por exemplo, a CEDAE era organizada em distritos, a LIGHT atuava em divisões de redes aéreas e subterrâneas, obras civis ou elétricas, Alta e Média Tensão e a Telerj, através das regionais Norte, Centro e Sul; assim, o trabalho da CRAF consistiria em fazer a interface entre elas (REGO, 2004).

Além das concessionárias, parte das obras ficou sob encargo de empresas privadas. E são exemplos de empresas contratadas: a London, Sergen, Sanebrás no Rio Cidade I; e Metropolitana, Craft Engenharia, Estacon Engenharia Ltda e a OAS – está presente em, ao menos, duas intervenções, em Santa Cruz e Irajá. Ainda que o montante total das obras batesse a casa das centenas de milhões, tendo em vista a quantidade de áreas atendidas, esse valor se fragmentava e os valores por intervenção individual variavam entre R$ 10 e R$ 20 milhões de reais.

Como visto acima, parte das firmas responsáveis pelas intervenções não chegavam a configurar um grupo econômico de construção, ainda que, já no Rio Cidade II, nota-se a presença da OAS, um dos grupos citados no capítulo anterior. Mas a presença desses atores econômicos se fará presente no município do Rio de Janeiro na sua grande intervenção do período, a construção da Linha Amarela, sob concessão para administração privada.

Segundo Pereira (2000), a Prefeitura do Rio de Janeiro teria condições de arcar com todos os custos da construção da rodovia, todavia, refletindo os ventos neoliberalizantes, teria vindo a permitir a participação de investimentos privados. Neste sentido, para além desse pano de fundo político e econômico mais geral de implantação de um Estado mínimo e do empreendedorismo urbano, a construção da Linha Amarela estava coadunada também com as concessões rodoviárias que se espraiaram pelo país na década de 1990 – o governo de FHC teria lançado, em 1995, o Programa de Concessão de Rodovias Federais para a iniciativa privada (SOARES e NETO, 2006).

A obra foi dividida em três lotes: lote 1 (Avenida Ayrton Senna, Jacarepaguá/Gardênia Azul – Avenida Geremário Dantas, Freguesia), lote 2 (Avenida Geremário Dantas, Freguesia - Rua Pernambuco, Encantado) e lote 3 (Rua Pernambuco, Encantado - Avenida Novo Rio, Bonsucesso). A contratação de uma empresa privada tinha como objeto a construção do Lote 2, bem como a manutenção e operação de todos os três lotes; a recuperação deste investimento viria sob a concessão e exploração de pedágio da rodovia, com a atribuição integral da receita para a concessionária (TCM, 2008).

O custo total das obras tem diversas versões e o mais plausível seria de R$ 454 milhões: R$ 254 milhões da Prefeitura, outros R$ 100 milhões da OAS (ganhadora da licitação) e mais R$ 100 milhões em ressarcimento por remoções necessárias para a realização das obras. Quando o orçamento inicial seria de R$ 149,2 milhões (PEREIRA, 2000).

Em 1993, a Prefeitura lança o Edital 07/04, vencido pela OAS. Ao fim de 1994 são assinados, paralelamente, os contratos de construção do lote 2 e da concessão do pedágio à vencedora do edital, inicialmente, por 120 meses; em 1997, é assinado o quarto termo aditivo ao contrato inicial, estendendo o trecho de concessão do pedágio, prorrogando o prazo de vigência para 162 meses e aumentando o valor da

tarifa para “carro” de passeio a partir de 1998; o quinto termo aditivo altera o prazo de exploração do pedágio para 300 meses, para compensar um investimento extra de R$ 62 milhões de reais (PEREIRA, 2000; TCM, 2008) .

No terceiro aditivo de contrato, a Prefeitura permite à OAS a cessão de seus direitos e deveres para a Linha Amarela Sociedade Anônima (LAMSA), sob controle da OAS (PEREIRA, 2000; TCM, 2008). A estrutura da empresa é uma Sociedade por Ações com Propósitos Específicos (SPE), associada ao fim da concessão a qual, atualmente, tem como prazo o ano de 2037. Os recursos para construção do lote 2 da Linha Amarela foram obtidos pela LAMSA junto ao BID e ao BNDES (PEREIRA, 2000).

No ano 2000, a LAMSA passa a ser controlada pela Invepar S.A. (Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A), a partir da associação da OAS com a Previ.

> A Invepar reúne os investimentos da OAS em concessões de infraestrutura de transportes, com foco em rodovias, metrôs, vias urbanas e aeroportos, no Brasil e no exterior, e é uma das empresas brasileiras que mais cresce nesse segmento de negócio. Além da OAS, são acionistas da Invepar a Previ (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil), a Petros (Fundação Petrobras de Seguridade Social) e a Funcef (Fundação dos Economiários Federais). Sua atuação destaca-se pela busca das melhores soluções em integração de modais, com planejamento, ética e responsabilidade ambiental (Disponível em: http://www.oas.com.br/oas-com/oas-investimentos/invepar/. Acesso em 31 de maio de 2018).

Atualmente, além da LAMSA, são empresas controladas pela Invepar: o Metrô Rio e o VLT no Rio de Janeiro; a Cart (sistema de rodovias no interior de São Paulo); a Concessionária Litoral Norte (CLN), que administra a BA-099; e o aeroporto de Guarulhos. Voltaremos a tratar a Invepar mais à frente.

5.3.2 A agenda nacional

Nesta seção, apresentamos sucintamente o contexto nacional e estadual no período ora trabalhado, dando ênfase aos interesses da construção civil, tal como apresentados na Revista O Empreiteiro. Na caracterização deste período, em seção anterior, indicamos as alianças políticas que condicionaram boa parte do que Cesar Maia e Luiz Paulo Conde puderam fazer na cidade do Rio de Janeiro. Agora, veremos quais eram os elementos que compunham uma agenda que seria

defendida pelos grupos econômicos ligados a Indústria da Construção Civil em âmbito nacional e estadual.

A década de 1990, em termos gerais, é marcada pela eleição de Fernando Collor de Mello, seu impeachment; os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso; a estabilização da economia e a criação do plano Real. O governo de FHC iniciado em 1995 apresenta o discurso, com todos os seus efeitos de poder, da modernização do Estado e sua redução na economia, reverberando as orientações do mercado, manifestas nas determinantes do ajuste fiscal. Foi um período de restrições orçamentárias, acarretando em pouco investimento público na produção de infraestrutura do país, bem como em políticas sociais. Ainda que seja uma caracterização assaz sistemática, tomaremos como suficiente, por enquanto, para vermos como os grupos econômicos acima citados enxergam e se posicionam frente ao contexto político e econômico da década de 1990.

A modernização do Estado brasileiro é o toque de caixa do discurso empreiteiro durante a década de 1990. Do ponto de vista das empresas de construção, isso significaria uma relação na qual o poder público deveria ser mais eficiente na contratação e remuneração dessas firmas, estabilizasse a economia, diminuísse seu papel na produção da infraestrutura do país (através das privatizações e concessões) e criasse as condições necessárias para que esse capital da engenharia pudesse conduzir a economia brasileira ao desenvolvimento.

Esse processo de modernização, no discurso da revista, teria encontrado diversos obstáculos (economia recessiva, inflação renitente, crise política e correntes divergentes no Congresso). Mas, o início dos anos 1990 teria vislumbrado dois marcos históricos: a nova lei de licitações e a ação do governo de São Paulo, com a aprovação de leis que estariam voltadas a trazer a iniciativa privada como investidor de obras de infraestrutura. “Poucos, mas importantes avanços, que colocam as empresas de engenharia diante da perspectiva de mudanças radicais no mercado de Construção e Obras Públicas”[71].

O governo de São Paulo será visto como exemplo de inovação ao longo da década, mas parece mais importante, agora, focar na questão da Lei 8.666 de 21 de Junho de 1993, a Lei das Licitações, que seria um “momento histórico nas relações entre órgãos contratantes e empresas de engenharia, foco de repetidas denúncias

[71] Revista O Empreiteiro, Junho de 1992, p. 56.

de conduta antiética e alvo de críticas contundentes pela opinião pública”[72]. Teria sido garantido o respeito a “aspectos essenciais das licitações públicas”: escolha do vencedor pelo menor preço em caso de obras, desempate por sorteio (no lugar da nota técnica), atualização monetária em caso de pagamentos atrasados e mesmo ressarcimento no caso de desmobilização com obras paradas. Os dois primeiros aspectos combateriam o paternalismo brasileiro e estimulariam as concorrências entre as empresas; os dois últimos deixam claro uma preocupação dessas empresas em garantir a sua remuneração pelo poder público.

Essa preocupação se mostrava forte, tendo em vista os anos anteriores nos quais essas firmas devem ter tido problemas em serem pagas pelo contratante, isto é, pelo poder público. Segundo a revista, “a novela do pagamento dos contratos entre empreiteiras e Administração Pública parece que vai ter uma solução justa, a que ninguém mais conseguia entender por que os débitos do Governo com as empresas eram isentos de juros e atualização monetária” [73]. O poder público, então, seria obrigado a pagar no prazo, pois se não, as parcelas sofreriam correção monetária e os pagamentos deveriam seguir os prazos previamente estabelecidos.

Mas esse seria apenas o primeiro passo; era preciso ainda repensar relações entre contratantes e contratados, com direitos e obrigações para ambas as partes; equacionar dívidas ainda pendentes do governo; contratação de obras apenas com recursos alocados e não só previstos - e com projeto de engenharia completo, evitando estimativas “grosseiras” de volumes de serviços. Às empresas da indústria da construção e suas entidades de classe caberiam estimular a verdadeira concorrência de mercado, via agregação de tecnologia e “gerenciamento eficaz”; e a maturidade da engenharia brasileira permitiria isso. Essa nova era de “concorrências transparentes” tornaria a engenharia brasileira mais competitiva e moderna e apta para concorrer com empresas estrangeiras que cedo ou tarde estariam atuando no mercado brasileiro. Quadro que se torna mais tenso com as privatizações e concessões em vista. Os avanços eram poucos, mas importantes.

A estabilização da economia era imprescindível, mas essas ações seriam insuficientes na retomada do crescimento, sem a construção de condições para que o capital da construção conduzisse o crescimento econômico. Por outro lado, alguns

---

[72] Revista O Empreiteiro, Junho de 1992, p. 12.
[73] Revista O Empreiteiro, Junho de 1992, p. 20.

desafios estariam começando a ser superados, no início das décadas, com a lei de licitações, garantindo transparência e o pagamento/obrigações mútuas.

Se por um lado, o pouco poder de investimento do poder público era identificado, por outro, reconhecia-se uma crise econômica mais geral no país, diagnóstico que legitimava o discurso da missão das empresas do setor da construção civil em conduzirem o país para o crescimento. Os diagnósticos produzidos sobre infraestrutura e condições sociais estavam imbricados e metamorfoseando-se todo o tempo com um discurso empreendedorista da crítica ao Estado em oposição às virtudes dos atores privados na condução da economia. Na lógica da privatização e concessões, no setor de saneamento a abertura às empresas significaria também levar água encanada aos domicílios; a criação de condições para investimento na área de habitação permitiria combater o histórico déficit habitacional no país, bem como, nas telecomunicações, sua privatização levaria à superação do déficit de acesso à comunicação e a redução dos custos de acesso e a melhoria da qualidade dos serviços e dos equipamentos; por fim, os investimentos em infraestrutura levariam à geração de empregos. Discurso que perpassa toda a década de 1990.

A segunda metade da década, sob gestão de FHC, teria vivenciado a efetivação das privatizações e concessões, ao mesmo tempo em que o tema da integração/internacionalização vinha à tona e o segmento habitacional, a partir da realidade de São Paulo, estaria vivendo um boom no mercado imobiliário.

Na edição de 1998[74], a revista caracteriza o período como uma das maiores fases de transição de sua história. Marcada, principalmente, pela passagem de uma forma de atuação do Estado em que ele era a fonte exclusiva de investimentos para a sua atuação em parceria com o setor privado, através de concessões e privatizações, elevando a modernização da infraestrutura brasileira. Aqui, novamente, misturam-se os interesses das empresas privadas e um discurso altruísta. Ainda que, essa fase de transição se, por um lado, levaria ao aquecimento do mercado da construção pesada, por outro via a compressão dos preços e redução da margem de lucros, oriundas do aumento da concorrência nas licitações. O que seria bom para os clientes, mas não para as prestadoras de serviço.

[74] Revista O Empreiteiro, Junho de 1998.

Nas palavras de um dos analistas da revista, “a engenharia brasileira amadureceu nos anos de crise, foi responsável pela construção e manutenção da atual infraestrutura do país e encara agora os desafios de mercado competitivo, com a presença crescente de empresas internacionais”[75]. A entrada das empresas estrangeiras configurava um quadro no qual uma internacionalização ameaçava, por um lado, mas ia se configurando como alternativa, por outro. Assim, os consórcios ressurgiam com toda a força diante do processo de liberalização iniciado nos anos 1990 e seriam vetores de revitalização dos empreendimentos de infraestrutura no Brasil[76]; mas, também a integração regional latino-americana, que estaria mais atrasada em relação a outras regiões do mundo[77]. Outro aspecto da internacionalização, vista com muitos bons olhos, era a chegada e criação de Fundos de Investimentos imobiliários, que veremos mais à frente.

O sucesso dessa transição com a entrada das empresas de engenharia na produção de infraestrutura e como concessionárias era expressa nas avaliações sobre os setores que já haviam passado por privatizações. O setor elétrico, marcado pelos apagões da segunda metade da década de 1990, foi avaliado com bons olhos a partir da desregulamentação da sua estrutura tarifária, que viria a abrir margem a novos investimentos, públicos e privados no setor, além de eliminar o calote aos concessionários pela Lei 8.831/93. A estes caberia o estabelecimento das tarifas[78]; ainda que, o processo de privatização do setor estivesse tímido, de acordo com a Revista[79].

No setor de saneamento, foram encontradas dificuldades para levar a frente as privatizações, sobretudo pela falta de clareza na titularidade da prestação de serviços, o que vai ser a tônica da discussão sobre a área nas páginas da revista no início dos anos 2000. Nas telecomunicações, os processos de privatização teriam avançado de forma satisfatória, com bons resultados, ao indicar a queda no preço dos serviços em mais da metade, por conta da prestação de serviços ter passado à iniciativa privada[80].

---

[75] Revista O Empreiteiro, Junho de 1998, p. 22
[76] Revista O Empreiteiro, Junho de 1995.
[77] Revista O Empreiteiro, Junho de 1997.
[78] Revista O Empreiteiro, Junho de 1993.
[79] Revista O Empreiteiro, Junho de 1996.
[80] Revista O Empreiteiro, Junho de 1997.

Outro setor de destaque teria sido o rodoviário, também exitoso. Em suas páginas, além da proposta pela privatização, havia a de vinculação de recursos a este setor, tal como acontece com saúde e educação. A revista dá destaque à privatização do sistema rodoviário de São Paulo e às concessões da Via Dutra, Ponte Rio-Niterói e Rio-Teresópolis. São Paulo, aqui também, segue como o grande líder das propostas privatizantes da agenda do capital empreiteiro e expressas na Revista O Empreiteiro; mais até do que o Governo Federal.

Em relação à questão habitacional, a pressão por investimentos públicos é bem menor. Há até uma defesa pelo retorno de um sistema de financiamento habitacional com fundos públicos, na década seguinte a bandeira pela ação governamental vai ter a ênfase posta na atuação da Caixa Econômica Federal. Mas, nem de longe se compara com a demanda por investimentos em infraestrutura através do BNDES. A solução mais defendida é a que vem pelo viés do capital imobiliário. Por um lado, a partir de 1993, a construção imobiliária acelerava os lançamentos de edifícios residenciais[81], por conta, sobretudo, do autofinanciamento e diversificação de produtos; por outro, há um forte *lobby* pela regulamentação dos fundos de investimentos imobiliários.

O autofinanciamento seria a "chave do sistema"[82]. Tal alternativa teria se tornado definitiva em 1992, como a solução para a derrocada do BNH ainda nos anos 80. Nesse contexto, se destacaria o Plano 100 da Rossi Residencial, um sistema de autofinanciamento que viria a se tornar franquia no mercado imobiliário. Segundo a revista, planos de financiamento em 100 vezes já existiam (e outros exemplos são dados), mas faltaria uma "verdadeira grife", que restabelecesse a confiança do mercado e, em particular da classe média, "mercado em potencial". Quando trata de São Paulo, destaca-se que o aumento dos lançamentos imobiliários iriam atender a duas faixas de renda, a dos apartamentos de luxo e a de uma "nova classe média", de renda um pouco mais baixa, e público chave para os planos 100 – mas também das cooperativas imobiliárias, que seriam outro ator importante nesse aquecimento do mercado imobiliário.

Esse elogio ao autofinanciamento responde a uma preocupação com a Medida Provisória n. 1.053, da desindexação, em vigor desde 1º de Julho de 1995.

---

[81] Revista O Empreiteiro, Junho de 1995.
[82] Revista O Empreiteiro, Junho de 1996, pg. 81.

Essa MP proibiria o reajuste mensal (resíduo provocado pela inflação) das parcelas de contratos de compra e venda de imóveis. O que tornaria o autofinanciamento insustentável no longo prazo ou levaria ao aumento do preço final. “Um golpe mortal sobre a saída criativa encontrada pela própria indústria imobiliária para substituir parte dos onerosos e escassos recursos do SFH e dos bancos privados”.[83] O efeito mais imediato da MP sobre o mercado seria a suspensão de lançamentos e vendas no início de julho por parte de algumas construtoras em São Paulo.

Por outro lado, essa MP tão polêmica, teria levado uma experiência à indústria imobiliária, pois as empresas de construção civil passariam a poder obter recursos vindos de fora do país. Alternativa que estaria sendo vista com otimismo pelo setor. Ainda que, os caminhos que os recursos teriam de seguir até chegar à produção dos imóveis estivessem sendo questionados. O dinheiro vinha através de intermédio de instituições financeiras no Brasil, que cobravam juros altos. A demanda seria a minimização da intermediação dos bancos.

Neste sentido a defesa da aprovação dos fundos de investimentos imobiliários já é bandeira da revista no ano de 1993, visto como um “paradigma para a retomada dos financiamentos ao setor habitacional”[84]. Os fundos estavam aguardando a regulamentação pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e eram entendidos como a garantia da continuidade dos investimentos, sem depender do governo, caracterizado pela má administração e ineficiência. O mecanismo promoveria uma “saudável parceria entre investidores, empreendedores, agentes financeiros e públicos”. E esse vai ser um dos elementos mais centrais da agenda das empresas da construção para a questão habitacional ao longo da década de 1990, junto com o autofinanciamento como alternativa de sucesso para saída da crise do mercado imobiliário na década de 1990.

Neste sentido, há alguns dados sobre o Rio de Janeiro também, que estaria surfando nesse boom imobiliário[85]. Assim, o ano de 1994 teria sido marcado por um expressivo crescimento no número de lançamentos segundo a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi). Teriam sido lançadas 7.801 unidades residenciais, a melhor marca desde 1982 (com 14.238 unidades). Foi um

---

[83] Revista O Empreiteiro, Junho de 1995, pg. 69.

[84] Revista O Empreiteiro, Junho de 1993, pg. 14.

[85] Neste período, a leitura da revista trata de matérias, nas mais diversas áreas, concentrando-se principalmente em São Paulo, todavia são recorrentemente citadas intervenções em outros estados brasileiros, como no Rio de Janeiro.

aumento de 14,8% em relação a 1993[86]. Esse crescimento se perpetuaria ao longo da década, lembrando que os investimentos realizados na segunda metade da década teriam impactado fortemente a dinâmica imobiliária carioca, em particular a construção da Linha Amarela e do Rio Cidade (Pereira, 2000; Pulici, 2006). Mas, não só a capital estaria vivendo esse aquecimento, a Atlântica estaria colocando no mercado 400 apartamentos de dois dormitórios em Nova Iguaçu e mais 600 até o fim do ano em Duque de Caxias ao final da década[87].

Em termos de Rio de Janeiro, destaca-se, ainda, como já dito acima, as privatizações das rodoviárias Rio Teresópolis, ganha pela Christiani-Nielsen; da Ponte Rio Niterói e da Via Dutra, as duas maiores licitações do setor, ganhas pelo consórcio CCR, formado por Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, entre outras. A importância dos consórcios no período também foi apontado acima.

O sistema de transportes sobre trilhos do estado do Rio de Janeiro também foi privatizado na década. A concessão do Metrô Rio para o consórcio Opportrans se deu no ano de 1997, com um ágio de 921% (R$ 291 milhões, quando o valor inicial era de R$ 28,56 milhões), o segundo maior do conjunto de privatizações da época[88]. O consórcio Opportrans seria formado pela empresa argentina Cometrans, que controlava 30% do metrô de Buenos Aires e pela Sorocaba Empreendimentos e Participações, do Banco Opportunity, que venceu o consórcio Rio Metrô B (formado pela Andrade Gutierrez, CGEA Transport, RATP e Guanabara Diesel, representante de empresários de ônibus)[89].

Já o sistema ferroviário foi concedido em 1998 a Supervia, que seria controlada pelo Consórcio espanhol Bolsa 2000 (formado pelas subcontratadas estrangeiras: Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S/A e Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles). O valor final da licitação foi também bem maior que o inicialmente pedido: R$ 279 milhões, frente ao pedido inicial de R$ 36 milhões[90].

Tendo em vista a agenda de construção dos grupos econômicos empreiteiros em nível nacional, pensada a partir da análise da revista O Empreiteiro, para a

---

[86] Revista O Empreiteiro, Junho de 1995, pg. 70.

[87] Revista O Empreiteiro, Junho de 1999.

[88] Folha de São Paulo, 20 de Dezembro de 1997. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff201201.htm. Acesso em 08 de Setembro de 2018.

[89] Idem.

[90] A revista, nas edições consultadas, não tratou a da Linha Amarela. De todo modo, ela já foi analisada em seção anterior deste capítulo.

década de 1990, podemos ver ao final desta seção como ela se refletiu concretamente na realidade fluminense e carioca, nos deteremos um pouco mais nestes efeitos em escala estadual.

5.3.3 O contexto fluminense

A nosso ver, a passagem abaixo, extraída de Helcio Medeiros Junior (2013) resume bem a dinâmica político-econômica que começa a se desenhar para o Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1990.

> [...] Em razão da dependência de investimentos federais, as dificuldades pelas quais a economia nacional passou no período conhecido como a década perdida (anos 1980) levaram a um quadro de semiestagnação econômica. Agregados ao período anterior, no entanto, o que se presenciou no estado do Rio de Janeiro foram movimentos caracterizados como de "crescimento e modernização, com perda de importância relativa". Se por um lado a economia fluminense seguiu a trajetória de expansão e modernização produtiva apresentada no nível nacional, por outro evoluiu a taxas inferiores às de outras unidades federativas, resultando num processo gradativo de perda de participação econômica. A partir dos anos 1990, regionalmente, o que se viu foi a permanência da macrocefalia metropolitana, tendo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro mantido parte relevante da estrutura industrial e, em grande medida, o terciário fluminense, bem como o fortalecimento de duas regiões que emergiram a partir da estruturação dos eixos viários: Médio Paraíba e Norte Fluminense (MEDEIROS JUNIOR, 2013, p.27).

Faremos, a partir deste ponto, uma breve incursão no recorte temporal do período referente ao que estamos chamando de Era Cesar Maia I, resgatando um pouco de seu contexto estadual e metropolitano, posto que o estado do Rio, bem como sua RM, apresenta particular relevância para a compreensão da realidade municipal. O quadro a seguir é uma síntese da importância dessa relação interescalar da década de 1990.

Tabela 8 - Participações econômicas da RMRJ e do M-S em relação ao ERJ

ECONOMIA	RMRJ/ESTADO	M-S/RMRJ
Estabelecimentos		
Indústria	78,24	67,78
Comércio	75,19	61,11
Serviços	79,46	64,35
Empregos		
Indústria	80,91	75,00
Comércio	84,39	71,82
Serviços	88,96	84,40
Finanças Públicas		
IPI Total, 1991	92,50	91,01
IR Total, 1991	93,95	95,19
ICMS Total, 1996	89,37	72,80
ISS Total, 1995	89,65	90,86
IPVA Total, 1996	80,84	81,27

Fonte: Natal (2000).

Os dados expostos neste quadro confirmariam, segundo Natal (1990), a centralidade da economia da RM no contexto estadual à época. Mais de 75% dos estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços lá encontravam-se situadas e abarcavam mais de 80% do Pessoal Empregado (PO) em cada um dos três segmentos da economia, assim como pelo menos 80% dos impostos gerados no estado tinham como sede a RMRJ. Esta marcante relação fica evidente quando considerados o Município sede com relação à Região Metropolitana, de onde se extraí o peso do primeiro nos três setores.

De acordo com Santos (2013), a década de 1990 teria presenciado fortes modificações na economia fluminense, após um longo período de decadência, o estado do Rio de janeiro (ERJ) passaria a mostrar sinais de recuperação a partir da segunda metade da década, puxado principalmente pelo setor de petróleo e pela siderurgia, que ao longo da década seguinte, fortaleceria a economia fluminense, beneficiada pelo crescimento da demanda por *commodities* por parte da China. O segmento de petróleo, principalmente após alterações nas regras de distribuição dos royalties em 1999, teria trazido elevado volume de recursos para as finanças estaduais e principalmente para os municípios produtores de petróleo, através do repasse dos *royalties*, e contribuído para um processo de interiorização da economia fluminense. (SANTOS, 2013).

Dentre os fatores que contribuíram para a inflexão econômica, observada na segunda metade da década de 1990, pode-se destacar: que o ERJ passou a sediar as agências reguladoras dos serviços públicos privatizados, atraindo para si

importantes investimentos e receitas; expressivos investimentos realizados pelas concessionárias que passaram a explorar várias rodovias; significativos investimentos privados na construção do parque gráfico de O Globo[91], na instalação da Peugeot-Citroen e da Volkswagen (em Resende), da Guardian (em Porto Real) entre outros, além dos investimentos realizados no setor de telecomunicações. Destaca-se, porém, como o principal indutor desse processo de inflexão, o crescimento da indústria extrativa no Estado (de petróleo e gás), que teve sua participação no valor adicionado bruto do ERJ aumentado para mais de cinco pontos percentuais (Tabela abaixo).

Tabela 9 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico do Estado do Rio de Janeiro

Atividade	Ano		
	1996	1999	2000
Total	100,00%	100,00%	100,00%
Agropecuária	0,71%	0,62%	0,66%
Indústria	19,94%	20,99%	24,05%
Indústria extrativa	1,52%	2,73%	5,74%
Indústria de transformação	9,49%	9,73%	9,76%
Construção civil	7,03%	6,24%	6,05%
Siup (1)	1,90%	2,28%	2,49%
Serviços	79,36%	78,40%	75,29%

Fonte: Elaboração do autor com dados de Santos (2013).
(1) Siup – Serviços Industriais de Utilidade Pública, como energia elétrica, gás, água, esgoto e limpeza.

Esse crescimento da indústria extrativa, que serviu de alavanca para a inflexão econômica do Estado, colaborou para o processo de interiorização da economia fluminense, pois o crescimento do interior fluminense está ligado à dinâmica da indústria extrativa de petróleo, que por sua vez, apresenta pouca mobilidade espacial, não podendo estar muito afastadas das jazidas de petróleo a

[91] O novo parque gráfico do Jornal O Globo foi construído no município de Duque de Caxias, na RMRJ. As instalações somam aproximadamente 67 mil m^2 de área construída próximo à BR-040, rodovia que liga o Rio a Juiz de Fora - MG. Cerca de 70% das obras civis foram de responsabilidade da Construtora Odebrecht. O investimento total no empreendimento chegou a 170 milhões de dólares. Fonte: http://piniweb17.pini.com.br/construcao/noticias/obras-em-duque-de-caxias-rj-86398-1.aspx. Página visitada em 23/9/2018.

serem exploradas, mas que, ao mesmo tempo atua como uma força motriz exercendo um grande poder de atração sobre uma gama de outras indústrias.

O crescimento do interior fluminense, apesar de estar intimamente associado à indústria petrolífera, também foi impulsionado por outros elementos como as estratégias de incentivos ficais que contaram com o apoio não apenas de órgãos municipais, como também, de órgãos estaduais (Investe Rio, Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro - Codin), e, em alguns casos, federais (Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social - BNDES), e a disponibilidade de mão de obra qualificada em algumas regiões. (SANTOS, 2013).

Fato é que a partir da metade dos anos 1990 pôde-se perceber o início de um processo de inflexão da anterior degradação econômica do estado, decorrente, em certa medida, do esvaziamento industrial e da perda de poder aquisitivo de sua população. A já debilitada demanda da indústria fluminense sofreu um forte revés, na medida em que ela se encontrava centrada no mercado estadual. Além de não possuir maiores projeções para fora do país ou mesmo para fora do estado, tinha tampouco capacidade de demanda para o mercado de bens de capital e os da ponta de bens de consumo duráveis, dependentes dos rendimentos do trabalho assalariado, como por exemplo, do setor público cujo peso era relativamente importante no total da economia do estado.

Tal inflexão pode ser apreendida dentre outros indicadores, pelos investimentos industriais em construção civil e em infraestrutura. Havia expectativas de investimentos industriais a serem realizados para o triênio 1997-99 por dezenas de empresas em montantes superiores a 4 bilhões de dólares; e, para o segmento da construção civil, eles somariam mais de 5 bilhões de dólares, distribuídos em parques temáticos, hotéis e resorts, escolas, hospitais, shopping centers e em habitação. Para infraestrutura, esperava-se investimentos no montante superior a 13 bilhões de dólares, realizadas entre outras instituições, pelo governo estadual, pela prefeitura do Rio de Janeiro, por Furnas, pela CONCER, pela Telerj, pela Telebrás, pela Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, pela CEDAE, pela INFRAERO e pelo Consórcio Nova Dutra. Em termos comparativos esse montante correspondia a mais de um terço do total de investimentos diretos efetuados para o conjunto do país (US$ 22 bilhões) (NATAL, 2000).

Do total programado de investimentos (industriais, em construção civil e em infraestrutura) a Baixada Fluminense e o município do Rio de Janeiro (dois dos principais espaços econômicos da RMRJ) receberiam cerca de 46% do total, enquanto a região Sul Fluminense, outro polo industrial tradicional do estado, receberia cerca de 49%.

São projetos desta época, dentre outros: o parque gráfico do Jornal O Globo; as instalações do laboratório da Glaxo-Welcome; projetos habitacionais do município do Rio de Janeiro; investimentos na rodovia Rio-Juiz de Fora, pela CONCER (empresa que explora por concessão essa rodovia); investimentos industriais na CSN e White Martins, em Volta Redonda; em Porto Real, estavam previstas fábricas da Peugeot-Citröen e Guardian Industries Corporation; em Resende, a Volkswagen e a Metalúrgica Rheen; em Cantagalo, Holdercim; e Petrópolis, Celma, Sola, Rio Polímeros, Rio Gás e Petroflex (Rio-JF). Cimobrás, Generalli Refrigerantes, Messer Griesheim do Brasil, Bergitex Indústria Têxtil, Bayer, Alcoa Alumínio, todas na RMRJ.

Abaixo o mapa político do ERJ que mostra bem a divisão geográfica em que o estado se insere, com fronteiras para os estados de São Paulo e Minas Gerais.

Figura 40 - Mapa Político do Estado do Rio de Janeiro - 2010

Fonte: (Fundação CEPERJ, 2011).

Os investimentos previstos apontariam para o entorno dos dois grandes eixos rodoviários de desenvolvimento nacionais, o da Rio-Juiz de Fora, que liga o Rio de Janeiro ao estado de Minas Gerais (terceira maior economia do Brasil) e o da Rio-São Paulo, que liga os dois estados de maior peso econômico no país. Assim destacamos que no caso dessas rodovias elas são historicamente importantes porque articulam o M-S e a RMRJ aos dois centros econômicos mais dinâmicos do país, São Paulo e Minas. Mas essas rodovias são também importantes por conta dos investimentos que nelas se queriam realizar, duplicidades de pistas, obras de arte (viadutos, túneis, passarelas) etc., dados os seus efeitos sobre o emprego, direto e indireto, como sobre a cadeia produtiva (NATAL, 2000).

Para além dos grandes eixos rodoviários de transportes, vale assinalar que uma série de outros investimentos estavam previstos para serem executados, ainda que alguns não tenham saído do papel. Dentre esses investimentos estavam o Transporte Metropolitano de Massas (M-S do RJ); Ampliação dos Terminais de Carga e Passageiros do Galeão (M-S do RJ); Linha Amarela (M-S do RJ), Ferrovias (SR-3/SR-10/SR-2 e SR-8) (trechos do M-S do RJ); rodovias estaduais (ERJ); Extensão do Aeroporto Santos Dumont (M-S do RJ); Porto de Sepetiba (Itaguaí); Porto do Rio (M-S do RJ); Novo Aeroporto de Resende, Novo Aeroporto de Itaperuna, Novo Aeroporto de Nova Iguaçu; Novo Aeroporto de Paraty; Novo Aeroporto de Angra dos Reis, Novo Aeroporto de Cabo Frio, Heliporto de Teresópolis, Novo Aeroporto de Maricá, Grupo Multiterminais (Porto do Rio); União (recuperação do Sistema de Trens); Via Light (Nova Iguaçu/Pavuna). Investimentos que totalizariam cerca de R$ 2,8 bilhões, em valores da época.

Das informações acima, vale destacar que as rodovias Via Light e Linha Amarela se articulam diretamente com as duas principais rodovias do estado (Rio-Juiz de Fora e Rio-São Paulo) e com o aeroporto internacional do Rio de Janeiro. A maioria dos novos aeroportos estaria sendo localizada em municípios turísticos (Paraty, Teresópolis, Cabo Frio, Maricá, Angra dos Reis) e em municípios com algum dinamismo industrial, como Resende e Itaperuna.

Sublinhamos a importância do setor de infraestrutura, principalmente o de transportes para o ERJ, em particular na sua RM. Este fato, por sua vez, de um lado, contribui para o reforço da tese da inflexão na trajetória de degradação econômica do ERJ, através dos investimentos projetados, de outro, reafirma o protagonismo da

RMRJ no âmbito da economia desse estado, por conta da centralidade que apresenta com relação a São Paulo e de Minas Gerais, e das entradas e saídas de mercadorias pelos seus portos (do Rio e de Sepetiba) e aeroportos.

Em vista da centralidade assinalada, observamos que o ERJ, antes da inflexão já apontada, ocupava respectivamente o posto de segundo e sexto lugar no ranking de importador e de exportador nacional e que as previsões, ao se inaugurar o Porto de Sepetiba é que viria a ser o mais moderno do país e que com isso alavancaria sua posição como porta de entrada e saída de mercadorias.

Um ponto importante a ser observado é que durante a década de 1990, a infraestrutura de transportes existentes no ERJ passa a ser quase completamente privatizada. Os chamados serviços de utilidade pública de transportes, em curto período de tempo, deixaram de ser operados por empresas estatais e passaram a se operados por empresas privadas. Este foi o caso do Metrô (Cia. do Metropolitano do Rio de Janeiro), da Flumitrens (Cia. Fluminense de Trens Urbanos) e da CONERJ (Cia. da Navegação do Rio de Janeiro). Em sua maioria através de concessões públicas. As duas principais rodovias que articulam o M-S do RJ como o ESP e com o EMG estão sendo operados, via concessão, por empresas privadas, respectivamente o Consórcio Nova Dutra e o Consórcio de Estradas de Rodagem. Igualmente a Ponte Rio-Niterói, que liga a cidade do RJ ao município de Niterói, o segundo mais importante município do ERJ e passagem para uma das principais regiões litorâneas turísticas do estado com forte fluxo diário de veículos. Principalmente pela Via Lagos, que também articula o M-S a região litorânea da Região dos Lagos, onde estão entre outros, o balneário de Búzios, Cabo Frio, Saquarema, Lagoas de Araruama e Saquarema. Além de estarem próximos das cidades de Macaé e Rio das Ostras (NATAL, 2000).

Não obstante, é preciso reconhecer que esses investimentos, e nos casos da Via Light, Linha Amarela, Linha Vermelha, etc., ao reestruturar a infraestrutura de transportes, acabam por redesenhar parcela da paisagem urbana, em especial no âmbito da RM. Vale dizer: bairros e mais bairros são cortados por rodovias de alta velocidade; são mais integrados, aproximados, rompendo, em certa medida, as barreiras que a antiga geografia, com suas montanhas e poderios socioeconômicos distintos, posicionava. Ademais, parcelas dessas aproximações são levadas a cabo pela própria estratégia de localização dos investimentos. É o caso do Porto de

Sepetiba que, antes mesmo de concluído e anunciado como o mais moderno porto do país, ainda mais tendo em vista sua articulação com a anunciada construção da RJ - 109 e que em conjunto estariam conectados à Rio-Juiz de Fora e à Rio-São Paulo, estabelecendo importante eixo de desenvolvimento no estado, em especial na área mais próxima a ele, já está, ainda que virtualmente, participando do processo de decisões de investimentos das empresas.[92]

Nesse ponto, três questões merecem especial destaque: 1) houve e ainda estaria havendo uma nítida mudança no papel do Estado na economia fluminense em relação aos períodos pregressos (posto que esses serviços de utilidade públicas eram oferecidos por concessionárias também estatais), particularmente no que tange à provisão da infraestrutura, vale dizer, empresas privadas estão assumindo crescente importância na provisão de transporte, energia e comunicação; 2) essa mudança de papel do Estado não significa o cumprimento genuíno dos desideratos discursivos neoliberais na medida em que ele continua presente nas três esferas governamentais aludidas através de novos arranjos institucionais, como as parcerias, em alguns casos, principalmente da várias modalidades de apoios

[92] O Porto de Sepetiba está localizado a 80 km do M-S (do Rio de Janeiro). As principais ligações da atual malha rodoviária são as rodovias federais BR-101 (Rio-Santos), BR-116 (Presidente Dutra), BR-040 (Rio-Juiz de Fora) e BR-465 (antiga Rio-São Paulo) e as rodovias estaduais RJ-099 e RJ-105. A BR-101 é o acesso principal ao Porto de Sepetiba. A partir dela, na direção sul, acessam-se as regiões de Angra dos Reis e a Baixada Santista e, na direção norte, a Avenida Brasil. Na Avenida Brasil, através da BR-465, antiga Rio-São Paulo chega-se à rodovia Presidente Dutra (BR-116), principal ligação entre as regiões Sul, Sudeste e Nordeste, e através da BR-040 (Rio-Juiz de Fora), faz-se a ligação com os Estados de Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal, permitindo-se atingir as regiões Centro-Oeste e Norte. As principais rodovias de ligação, a BR-116 e a BR-040, foram privatizadas em regime de concessão. A Rodovia estadual RJ-099 faz a ligação entre a BR-101 e a antiga Rio-São Paulo, funcionando como uma via de acesso ao município de Itaguaí. A RJ-105 liga a antiga estrada Rio-São Paulo, através dos municípios de Nova Iguaçu e Belford Roxo (RJ), à BR-040 (Rio-Juiz de Fora). O acesso ferroviário direto ao Porto de Sepetiba é feito próximo à cidade de Itaguaí. As linhas férreas interligam-se com a Malha Sudeste da MRS-Logística S/A, atendendo em particular ao triângulo São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e a Malha Centro–Leste arrendada a FCA - Ferrovia Centro–Atlântica S/A, que atende ao restante dos estados de Minas Gerais, Bahia, Goiás e Distrito Federal. Conexões interferroviárias são realizadas através da FEPASA, a partir de São Paulo e Jundiaí, atendendo a todo o interior do Estado de São Paulo, e de duas outras empresas que operam na região Centro-Oeste. Dentro da Malha Sudeste, o ramal Japeri-Brisamar com 32,9 Km de extensão é de especial importância para o atendimento ao Porto de Sepetiba. A partir de Japeri a linha tronco Rio-São Paulo, interliga as regiões metropolitanas dessas cidades e atravessa todo o vale do Paraíba. O Porto de Sepetiba, modernizado para acompanhar a competitividade do comércio portuário nacional e internacional, é o primeiro *hub port* do Atlântico Sul. Moderno, dinâmico, ágil, de grandes capacidades, estrategicamente num ponto singular do continente Sul Americano, densamente produtivo, localizado no mais importante entorno geo-econômico. Em um raio de pouco mais de 500 km estão situados os agentes produtivos responsáveis pela formação de cerca de 70% do PIB brasileiro. É um porto singular entre os portos brasileiros e latino-americanos. Com características físicas competitivas, tem acesso marítimo para receber navios de grande porte e de última geração acima de 6.000 TEUs. Fonte: www.portservices.com.br/docs/Sepetiba.pdf. Página acessada em 23/9/2016.

financeiros. Ilustram esses apontamentos os empréstimos concedidos por agências como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o consórcio que explora a Pontes Rio-Niterói (US$ 40 milhões dos US$ 80 milhões necessários para sua recuperação), para a construção do parque Gráfico do Jornal O Globo e, principalmente, pela guerra fiscal em curso no Estado e propagandeada em documento oficial da FIRJAN/CIRJ/SESI/SENAI/IEL (NATAL, 2000).

5.4 Era Cesar Maia II (2001-2008)

Na segunda administração de Cesar Maia, aqui considerada a primeira da segunda Era Cesar Maia, vemos uma guinada mais próxima àquela prevista e expressa nos Plano Estratégico Rio versus Rio. Em particular, uma gestão mais ligada ao marketing urbano e o turismo efetivamente, por um lado, e ações mais voltadas para cultura e o esporte – em dimensões espetaculares. Para Freitas Ribeiro (2009), por exemplo, essa perspectiva estratégica seria então assumida de modo pleno, o que não teria sido conseguido nas gestões anteriores e estaria manifesto no Plano Estratégico II – “As Cidades da Cidade”.

O que queremos dizer com isso é que o legado das bandeiras da reforma urbana e dos movimentos políticos da década de 1980 serão abandonados, como a urbanização de favelas, a descentralização administrativa e uma gestão mais tecnocrata. Ainda que tais princípios seguissem presentes nos programas e projetos ainda em execução como o Favela-Bairro sua segunda etapa, ou no Bairrinho e na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano para algumas favelas (como Complexo do Alemão, Manguinhos e Rocinha) – estes, para contemplar as favelas deixadas de lado, por não se enquadrarem nos critérios do Favela-Bairro; eles perdem força como agenda aglutinadora de forças e atores políticos em termos de uma agenda urbana.

O abandono da descentralização administrativa e mesmo econômica da cidade talvez não tivesse sido totalmente abandonada, mas seria menos pulverizada do que aquela prevista pelas diversas áreas contempladas pelo projeto Rio Cidade. A marcha rumo à Barra da Tijuca, iniciada havia duas décadas, consolidada com a construção da Linha Amarela na Era Maia I, seguirá firme; ao lado da busca pela valorização de algumas outras áreas da cidade. O que vai ficar mais claro com os projetos de mais destaque desta Era Maia II, os quais serão averiguados à frente, ao

vermos iniciativas de recriação de importância de áreas como São Cristóvão e Engenho de Dentro, bem como esforços no Centro da Cidade, a serem capitaneados por investimentos no Porto do Rio.

Segundo Freitas Ribeiro (2009), Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - ‘As Cidades da Cidade’, um desdobramento do Plano Estratégico I – ‘Rio Sempre Rio’, teria como foco fortalecer doze regiões da cidade: Bangu, Barra da Tijuca, Campo Grande, Centro, Grande Méier, Ilha do Governador, Irajá, Jacarepaguá, Leopoldina, Tijuca/Vila Isabel, Zona Norte e Zona Sul; cada qual com seu próprio plano estratégico, seguindo o conceito de micro-desenvolvimento através do Programa de Desenvolvimento Econômico de Microrregiões da Cidade do Rio de Janeiro (inspirado no conceito de Desenvolvimento Econômico Local do Banco Mundial). Contudo, o que será visto na prática e através dos grandes projetos do período, será o foco nas áreas citadas no parágrafo anterior.

Eleito no pleito do ano 2000, Cesar Maia reassume a Prefeitura do Rio de Janeiro ainda no mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência e Anthony Garotinho, com quem viria a ter conturbada relação. Nestes primeiros dois anos, São apresentados uma série de projetos, alguns dos quais sairão do papel, e outros não, como: o Plano de Revitalização e Reestruturação da Zona Portuária, a cidade da música e o museu Guggenheim; e a candidatura à sede dos jogos Pan-americanos de 2007. Que vencerá a disputa em 2002, com a eleição da cidade para sede dos Jogos.

Esta escolha mostrou-se estratégica no sentido de realização de recuo na escala do evento esportivo a ser realizado, de algo mundial (da candidatura às Olimpíadas de 2004, apresentada em 1997) para uma possibilidade regional (atendendo apenas as Américas); visando à preparação futura para nova candidatura aos Jogos Olímpicos. Possibilidade aventada por Omena (2011): “É bastante provável que este fato tenha influenciado na escolha da mesma cidade como sede das Olimpíadas de 2016 e da Copa do Mundo de 2014, já que algumas instalações esportivas que serviram ao PAN 2007 serão reutilizadas” (OMENA, 2011, p. 20).

Isso se materializou ao fim de seu mandato com a postulação apresentada em 2004, mas igualmente frustrada, à sede dos Jogos Olímpicos de 2012; e, ainda uma vez mais, em 2007, já no canto do cisne da Era Maia II, para realização do

evento esportivo em 2016. Louro que será colhido pelo seu sucessor Eduardo Paes, uma vez que o Rio de Janeiro foi escolhido sede dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, em 02 de outubro de 2009.

Contudo, o foco esportivo do mandato Maia não se dará só com eventos em escala mundial, em termos mais locais, no ano de 2001 ele implantaria um programa de construção de Vilas Olímpicas, chegando a seis no total: Mestre André, em Padre Miguel; Clara Nunes, em Acari; Carlos Castilho, em Ramos; Gamboa, no bairro de mesmo nome; Oscar Schmidt, em Santa Cruz e; Jornalista Ary de Carvalho, na Vila Kennedy.

No ano seguinte, já com novas administrações federal, Luiz Inácio Lula da Silva, e estadual, Rosinha Garotinho, Cesar Maia lança o programa de obras que será denominado “Pentágono do Milênio”: o Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas, em São Cristóvão; a Cidade do Samba, na Gamboa; a Cidade da Música, na Barra da Tijuca; o Museu Guggenheim, no Píer Mauá; e o Estádio Olímpico João Havelange, no Engenho de Dentro, que iriam totalizar R$ 800 milhões em investimentos (FREITAS RIBEIRO, 2009). Vemos aí uma concentração de investimentos na Barra da Tijuca, Centro da cidade, São Cristóvão

Essas centralidades seriam consolidadas através de outras ações como a criação da Projeto de Estruturação Urbana (PEU) de São Cristóvão, que “recupera e combina a discussão da permissividade de renovação urbana com verticalização, com um processo de tombamento e manutenção das marcas históricas do bairro” (NACIF, 2007, p. 14). Segundo Nacif, um projeto de PEU havia sido proposto em 1993, visando combater a barreiras ao desenvolvimento do bairro, tendo em vista legislação anterior que teria limitado a implantação de atividades industriais na região. O que levaria a redução dos níveis de poluição no bairro, mas bloquearia o crescimento do bairro.

Sete anos depois, um novo projeto de PEU para São Cristóvão veio a ser apresentada, sendo aprovada em 2004, na forma da Lei Complementar n. 73/04, após o delineamento de “novas estratégias locacionais para empreendimentos imobiliários, apoiadas pelos setores comerciais e de serviços, que passaram a (re)construir as positividades de São Cristóvão frente a outros bairros cariocas” (NACIF, 2007, p. 152). Esse intervalo de quatro anos de apresentação do projeto e sua aprovação, segundo Nacif, teria sido marcado pela disputa em torno da

implantação ou não da PEU, entre um grupo que defenderia o adensamento da região, com sua verticalização, e outro que alegava os impactos desses processos na destruição do patrimônio da região e na diminuição da qualidade de vida no bairro. Além disso, já sob Gestão de Cesar Maia, a realização das obras do Centro de Tradições Nordestinas – Luiz Gonzaga, finalizada em 2003, teria contribuído para a aprovação da PEU, no ano seguinte. Veremos seus impactos imobiliários em seção seguinte.

No caso do centro do Rio, podemos citar a reconstrução do Circo Voador; implantação da Cidade do Samba, inaugurada em 2005, e da vila Olímpica da Gamboa; a viabilização de um Centro de Convenções na Cidade Nova; e o projeto do Museu Guggenheim, com projeto do arquiteto francês Jean Nouvel e a ser implantado na Praça Mauá, sob Parceria Público Privada entre o governo e a iniciativa privada, mas que não saiu do papel. (FREITAS RIBEIRO, 2009).

A construção do Museu Guggenheim faria parte de um conjunto de esforços para revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro que remonta à década de 1980. Neste sentido, segundo, Fernandes (2004), ao não sair do papel teria acarretado em mais um adiamento desse processo, uma vez que Cesar Maia, após ser impedido judicialmente de construir o Museu, teria abandonado projetos para a região, para o que se aproveitaria da escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Panamericanos de 2007.

O conjunto de equipamentos para a realização dos Jogos consolidaria as duas centralidades a serem produzidas ou reforçadas dura a Era Cesar Maia II: o Engenho de Dentro e a Barra da Tijuca. A este segundo caso, deveria ser somado também a Cidade da Música, polêmica obra iniciada em dezembro de 2002 e não será finalizada por Cesar Maia. Sobre esta, Freitas Ribeiro afirma

Esse equipamento cultural monumental, dedicado à música clássica e à todas as outras manifestações musicais, integrou o ‘sistema de ações’ da Secretaria Municipal de Cultura – SMC e os altos investimentos públicos na sua construção foram justificados pelo discurso da inclusão cultural e da promoção desse objeto arquitetônico, considerado capaz de multiplicar as oportunidades de acesso da população carioca aos eventos e aos espaços culturais e, além disso, pelo fato desse espaço poder vir a constituir-se na nova sede da Orquestra Sinfônica Brasileira – OSB, tornando-se o principal centro de espetáculos musicais da cidade

do Rio de Janeiro. No entanto, a Cidade da Música não teve suas obras concluídas até o final da terceira administração do prefeito Cesar Maia (2005-2008) (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 238).

O planejamento dos Jogos Panamericanos seria pensado em torno de quatros áreas ou anéis: Barra da Tijuca, com a Vila Pan-Americana, Marapendy Country Club, Complexo Esportivo do Autódromo, Complexo Esportivo Riocentro, pelo Complexo Esportivo Cidade do Rock e pelo Centro de Boliche Barra; em torno dos Complexos Esportivos Miécio da Silva, em Campo Grande, e Deodoro, no bairro Vila Militar (este a ser realizado apenas para as Olimpíadas de 2016); na Zona norte, com os estádios João Havelange, no Engenho de Dentro e Maracanã; e, na Zona Sula, formado pela Marina da Glória, no bairro da Glória, pelo Parque do Flamengo, no bairro do Flamengo, e pela Lagoa Rodrigo de Freitas, no bairro da Lagoa (FREITAS RIBEIRO, 2009; OMENA, 2011).

Assim, com uma série de grandes projetos em andamento, finalizados ou sequer iniciados. Cesar Maia se candidata à reeleição, de modo exitoso, e inicia seu terceiro mandato como prefeito da cidade do Rio de Janeiro e o segundo mandato do que estamos chamando de Era Cesar Maia II. Que assim poderia ser caracterizado:

O planejamento adotado pelo prefeito Cesar Maia na sua derradeira administração enfatizou a construção de objetos arquitetônicos monumentais como vetores privilegiados e estruturantes do desenvolvimento econômico da cidade. Tais operações voltadas à monumentalidade espetacular e à projeção da imagem do Rio de Janeiro competitivo para a atração de recursos, de eventos e de turistas, embasaram-se na ‘mercadorização’ da cidade, da cultura e do esporte por meio da produção de espaços voltados ao consumo, com destaque para a dimensão cultural de todo este processo de reformulação do planejamento urbano (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 199).

Aqui, vemos mais uma etapa numa crescente monumentalidade pretendida e, sobretudo, realizada, por Cesar Maia ao longo de quase 16 anos de um projeto político mais ou menos coerente. Por mais que estivesse inscrita nas pretensões políticas desde seu primeiro mandato, sua realização não pôde ser imediata e, de modo progressivo e paulatino, a monumentalidade vai tomando forma em suas realizações. E o grande motor desse processo em seu último mandato será os

Jogos Panamericanos que vai orientar boa parte da gestão urbana, para além das obras necessárias a sua realização.

Uma série de ações podem ser listadas como desdobramento menos vistosos deste organização e preparação deste evento, como a criação da Secretaria Especial Rio 2007 (criada em 2005), de caráter temporário - substituindo a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos – que passa a ser responsável pela coordenação de todas as ações dos órgãos envolvidos com o evento, bem como a articulação com os órgãos dos governos federal e estadual, com o Comitê Olímpico Brasileiro – COB e com o Comitê Organizador do Pan-americano (ODEPA) (FREITAS RIBEIRO, 2009).

Como dito acima, várias das instalações construídas para o Panamericano serviram de estrutura que permitiria a postular uma candidatura a sede dos Jogos Olímpicos, como o Estádio Olímpico Nilton Santos. Ainda que, boa parte do que foi construído, foi feito já sabendo que não atenderia aos requisitos para sediar tal evento. Foi o caso, por exemplo, do Parque Aquático Maria Lenk, na Barra da Tijuca, bem como o Velódromo. A Vila dos Atletas foi comercializada, com poucas vendas, ao fim do evento.

Em que pese os aspectos mais estruturais e concretos, um dos legados dos Jogos Panamericanos de 2007 para a vitória nas eleições para sede dos Jogos Olímpicos de 2016 foi o estabelecimento de coalizões e alianças em torno de uma agenda urbana capitaneada em torno dos megaeventos esportivos, que encontrará seu ápice durante a gestão de Eduardo Paes.

5.4.1 A presença dos grupos econômicos da construção

Como vimos acima, a reforma do Centro de Tradições Nordestinas esteve envolvida em uma discussão em torno da questão do patrimônio histórico[93]. Aqui buscaremos deter a análise no valores, interesses e atores econômicos envolvidos na defesa do projeto vencedor desta disputa, aquele que levava o bairro à verticalização. Definido-o brevemente da seguinte maneira:

> O Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas, também conhecido como Feira de São Cristóvão ou Feira dos Paraíbas, está localizado no Campo de São Cristóvão, no bairro de mesmo nome, na Zona Norte do Rio de Janeiro,

[93] Para o resgate dessa discussão, ver Nacif (2007) Nogueira (2015).

> e foi inaugurado no dia 20 de setembro de 2003, na segunda administração do prefeito Cesar Maia (2001-2004), com o objetivo principal de transferir essa feira livre, criada em 1945 com a chegada de migrantes nordestinos à cidade do Rio de Janeiro atraídos pela criação da estrada Rio-Bahia, para dentro do que sobrou da estrutura do antigo Pavilhão de Exposições de São Cristóvão, projetado em 1958 pelo arquiteto Sérgio Bernardes e considerado um marco da Arquitetura Moderna brasileira dos anos 1960 (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 210).

Segundo Freitas Ribeiro (2009), o Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas estaria articulado ao Plano de Revitalização e Reestruturação da Zona Portuária e teria custado R$ 21 milhões aos cofres municipais. Estaria também articulado ao Projeto Rio-Cidade Pavilhão, que teria se caracterizado pela substituição de uma centralidade cultural antiga por uma nova, turística e de entretenimento no interior do Pavilhão de São Cristóvão.

Ele estava articulado a um processo mais amplo de revitalização do bairro e com outras mudanças que levariam a sua requalificação, através da PEU de São Cristóvão (NACIF, 2006). Já no âmbito do Rio Cidade Pavilhão, o entorno do Centro contou com intervenções da RIOURBE, CETRIO, RIOÁGUAS entre outras intervenções mais estruturais. As obras foram realizadas sem Parcerias Público-Privadas, o que não surpreende tendo em vista o relativamente baixo custo da obra. Vimos que ela custou mais ou menos o mesmo valor de outras intervenções pontuais do Projeto Rio Cidade. E até hoje está vinculada à Prefeitura e o acesso a ele é pago através de ingressos.

Em que pese o pequeno volume de recursos, retivemos aqui o Centro Luiz Gonzaga por estar articulado com o discurso do marketing urbano carioca e pelos impactos imobiliários produzidos a partir dele. Freitas Ribeiro destaca o fato de São Cristóvão, à época, estar passando por um aquecimento imobiliário com a chegada de condomínios nos mesmos padrões daqueles da Barra da Tijuca, em virtude da aprovação da PEU São Cristóvão. Ele teria alterado os padrões de ocupação e zoneamento da área com: “a redução da área industrial; a ampliação da área residencial e comercial; e o aumento do gabarito de 10 para 12 pavimentos e área de lazer na cobertura, sem configurar mais um pavimento, em algumas ruas do bairro” (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 222). O que somado com a falta de terrenos na Zona Sul, tornara o bairro atraente.

Nacif (2007) mapeia alguns dos impactos gerados por todo esse projeto de qualificação: em 2006, a RJZ/Cyrela junto com a Concal teria anunciado o primeiro

empreendimento em São Cristóvão, o Paço Real; e a chegada de grifes de moda importantes a São Cristóvão, que oferecia localização central, imóveis espaçosos e aluguéis convidativos. Este fato também destacado por Freitas Ribeiro (2009).

A Cidade do Samba também estava articulada ao projeto de revitalização do porto do Rio e da retomada de uma centralidade ao Centro da Cidade. Construída na Gamboa, junto a um terreno adquirido à Rede Ferroviária Federal – RFFSA, mesma área que recebera uma Vila Olímpica. A obra teria sido custeada totalmente com recursos da Prefeitura do Rio e realizada pelo "Consórcio Cidade do Samba", composto pelas empresas Delta e Oriente, em um projeto inicialmente orçado em R$ 40 milhões de reais, mas que custou ao final um total de R$ 120 milhões (FREITAS RIBEIRO, 2009), após o acréscimo de oito termos aditivos[94]. Contudo, segundo a autora, esse espaço viria a ser privatizado posteriormente com a concessão da exploração do espaço à Liga das Escolas de Samba do Rio de Janeiro – LIESA.

No período de instalação da Cidade do Samba outras parcerias com a iniciativa privada e com o Governo Federal, em particular o BNDES e a Caixa, teriam liberado crédito imobiliário para reformas e recuperação de imóveis da área. O que estaria articulado com o já citado projeto Novas Alternativas, iniciado na Era Maia I, visando a redução de vazios urbanos, reverter a imagem de degradação e esvaziamento econômico da área e inserção da Cidade do samba no processo mais geral de requalificação do centro e da Zona Portuária (FREITAS RIBEIRO, 2009).

O Museu Guggenheim fazia parte deste projeto de revitalização do Porto do Rio. Segundo Freitas Ribeiro,

> Assim, esse objeto arquitetônico monumental não pôde ser analisado isoladamente, mas como um elo catalisador para outros projetos elaborados para a requalificação do Porto do Rio com vistas: à valorização do patrimônio cultural tombado da área; a reconquista de seus espaços urbanos; a melhoria de sua acessibilidade aos novos fluxos e; à sua reativação econômica a partir do comércio e dos serviços (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 255).

A construção do Museu seria atendida pelo modelo de PPP. Assim, em 2001, foi assinado um contrato entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Fundação Solomon Guggenheim, para a gestão conjunta do museu. O custo total da obra seria de cerca de R$ 380 milhões de reais. A construção ficaria a cargo do poder público municipal e a gestão estão seria conjunta com o Museu. Mesmo que estudos de viabilidade

---

[94] Relatório de Aceitação Provisória – Cidade do Samba. Tribunal de Contas do Município, 2006.

não fossem conclusivos sobre o retorno positivo do investimento (FERNANDES, 2004; FREITAS RIBEIRO, 2009).

A discussão em torno da construção ou não do museu foi muito bem mapeada por Fernandes (2004). Em que pese sua não construção, achamos interessante mantê-lo para apreciação nesta seção, por conta do modelo através do qual ele seria construído, através de Parceria Público-Privada, contribuindo para construção de nosso argumento.

Mudando um pouco a região de análise, sairemos da área central do Rio de Janeiro, para analisar o projeto da Cidade da Música, que comporia, por sua vez, o processo da marcha rumo à Barra da Tijuca que, a esta altura, já não seria bem uma marcha, e já estaria se consolidando, sobretudo, com depois da construção da Linha Amarela. No caso da Cidade da Música, essa relação é ainda mais evidente, tendo em vista que ela fica localizada justamente ao fim da rodovia, em particular na sua extensão através da Avenida Ayrton Senna, em uma área conhecida como Trevo das Palmeira, onde esta via se encontra com a Avenida das Américas. Como vimos acima, a obra fora iniciada no fim de 2002, segundo ano da Era Maia II, e não estava completa ao seu fim.

Segundo Freitas Ribeiro esta obra não tomaria forma em parceria público-privada. Orçado em R$ 80 milhões e com previsão de entrega em 2004, o projeto teve seu valor alterado para quase seis vezes mais e se estendendo por bem mais que o previsto, por questões de falhas no terreno e mesmo desvio de recursos para outros projetos como o Jogos Pan-americanos de 2007 (FREITAS RIBEIRO, 2009).

> Os investimentos já realizados na Cidade da Música, sem contar com seu acabamento final (que não foi realizado) foram encargos da administração pública municipal, não prevalecendo, assim, um dos elementos constituintes da concepção do modelo de planejamento estratégico de cidades, que é o de estabelecer parcerias público-privadas, de elaborar projetos e de implementá-los com recursos da iniciativa privada. Essa prática, contudo, não foi exclusiva da Cidade da Música, mas comum aos objetos arquitetônicos do ‘Pentágono do Milênio’, todos construídos com recursos públicos, sendo outra característica importante, a concessão desses equipamentos monumentais por parte da prefeitura do Rio de Janeiro às empresas privadas para o uso e a exploração desses espaços (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 243).

Apenas em termos de projeto de arquitetura, a obra teria custado em torno de R$ 22 milhões, em contratos assinados com o Atelier Christian de Portzamperc. Além dos contratos de limpeza do terreno, que ficou a cargo da Sanerio, e de

remanejamento de um duto da CEDAE, totalizando aproximadamente R$ 4 milhões, mais ou menos metade do orçamento previsto.

O primeiro contrato de realização da obra, firmado em 2004 (Contrato 34/2004), tendo como objeto: “Execução das obras de construção das fundações, impermeabilizações e supra-estrutura do prédio da Cidade da Música, na Barra da Tijuca” (TCM, 2004) foi assinado junto ao Consórcio Cidade da Música, composto pela Construtora Andrade Gutierrez e a Carioca Christiani-Nielsen Engenharia, totalizando 106.881.517,88, mais que o dobro do orçamento inicial[95].

O contrato seguinte, firmado no ano de 2005 (108/05), foi com o Consórcio Cidade da Música 2, composto por Andrade Gutierrez S.A, Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A e Técnicas Eletro Mecânicas Telem S.A., tinha como objeto: “Complementação das obras de construção do prédio da Cidade da Música” (TCM, 2006). Ele teve um valor final de R$ 196 milhões. Já sob a gestão de Eduardo Paes, mais um contrato, no valor de R$ 184 milhões foi assinado para finalizar a obra, já sob o nome de Cidade das Artes, quando finalmente será inaugurada e firmado com as mesmas empresas do contrato 108/05, agora sob o nome de Consórcio Barra da Tijuca. Ao fim e ao cabo, o valor do global da obra alcançou mais de meio bilhão de reais (R$ 518 milhões, R$ 330 milhões dele consumidos nas gestões de Cesar Maia)

O quinto empreendimento do pentágono é o Estádio Olímpico João Havelange, atualmente chamado de Nilton Santos. Orçado inicialmente em R$ 60 milhões, teve um custo total (entre projeto, obras e mobiliário) R$ 380 milhões. Sua construção e projeto não foram adotados em modelos de PPP. Segundo Freitas Ribeiro,

> O projeto arquitetônico e a construção do Estádio Olímpico João Havelange não foram realizados através de uma parceria público-privada e, sim, com recursos da prefeitura do Rio de Janeiro, sendo a gestão desse equipamento esportivo monumental concedida ao Botafogo de Futebol e Regatas somente no dia 3 de agosto de 2007, quando o clube foi declarado o gestor oficial do estádio até 2027, com possibilidade de renovação por mais 20 anos, conforme o edital de licitação, em troca de um pagamento de R$ 36 mil mensais. Dentre os acordos pré-definidos, o alvinegro deve ceder o estádio para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos 2016, caso o Brasil venha a sediar esse último evento (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 272).

[95] Acompanhamento de Obras Públicas – Cidade da Música. Tribunal de Contas do Município, 2008.

Segundo Freitas Ribeiro, a construção do estádio estaria inicialmente previsto para a Barra da Tijuca, mas, por decisão do prefeito Cesar Maia, ele seria um vetor de revitalização do estagnado bairro do Engenho de Dentro. Para o que teria sido necessário a alteração das normas de ocupação do solo através da lei 4.125/05, que altera seu zoneamento, tornando-a de Uso Misto em lugar do industrial, o que já vislumbrava impactos imobiliários da obra.

A autora relata que, por conta dos planos de modernização do estádio, grandes construtoras teriam sido atraídas para o Engenho de Dentro e o Grande Méier em geral. Mais do que o primeiro, é esta região do bairro do Méier e seu entorno a centralidade visada. Ela traz dados que registrariam cinco grandes condomínios me torno do estádio e em São Cristóvão, com mais de 300 apartamentos. Com destaque para o interesse já mencionado da RJZ Cyrella. Afirma a autora

> A construção do Estádio Olímpico João Havelange, no Engenho de Dentro, contribuiu para a atração de investimentos para a região dos subúrbios onde se insere, quando tomado como mais um elemento entre os demais, que vêm mudando a realidade do seu entorno, entre eles: a Linha Amarela e a relativa proximidade com o metrô, a ferrovia, a Avenida Suburbana, o Norte Shopping, o Shopping Nova América e o complexo comercial formado pelo Wall-Mart, Leroy Melin e Sam's Club, que juntos vêm fomentando as atividades imobiliárias nessa parte da cidade do Rio de Janeiro, com base em uma onda de novos investimentos no comércio e em lançamentos na construção civil, tais como: condomínios residenciais, lojas, restaurantes, lanchonetes e, consequentemente, a renovação das edificações antigas (FREITAS RIBEIRO, 2009, p. 282).

De acordo com a Revista do Tribunal de Contas do Município[96], o valor final da obra teria ficado em R$ 395 milhões, comando 5 contratos ficamos entre a RIOURBE e empresas privadas, entre elas, o consórcio Pan 2007 - composto pelas empresas Sanerio e Zadar – e o Consórcio Engenhão - com OAS e Odebrecht. Como mostra a tabela abaixo.

[96] Revista TCM-RJ. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Ano XXIV, n. 36, Setembro de 2007.

Tabela 10 - Contratos firmados para construção do Estádio Olímpico Nilton Santos (em R$)

Contrato	Contratado	Valor
123/03	Consórcio Racional-Delta-Recoma	116.698.017,31
03/2005	Consórcio Pan 2007	144.142.331,26
172/2006	Consórcio Engenhão	52.747.521,26
02/2007	Consórcio Engenhão	80.514.800,00
151/2005	Sousa Lopes Construções	1.543.748,56

Fonte: (TCM, 2007).

O Estádio Olímpico foi a obra mais cara do conjunto realizado por conta do Pan 2007, que teria totalizado entre gatos públicos e privados, mais de R$ 1 bilhão de reais. R$ 806 milhões oriundos do Governo Municipal; 115 do Governo Federal; R$ 232 da iniciativa privada; 58 milhões através do CO-RIO[97]. Sem esmiuçar esses dados, cabe destacar os recursos empreendidos na construção da Arena Multiuso, no valor de R$ 126 milhões, a ser executada pela Tecnosolo Engenharia e Tecnologia de Solos e Materiais; o Parque Aquático Maria Lenk, com custo de R$ 84 milhões, realizado pelas empresas Delta, Midas e Sanerio.

De modo geral, cabe destacar no conjunto das obras, a presença da Odebrecht (em parceria com a OAS) também nas obras realizadas no Maracanã (a cargo do Governo estadual) e a Camargo Correia executora das obras no Complexo Deodoro (sob responsabilidade do Governo Federal); ambas presentes também na construção da Arena Multiuso.

5.4.2 A agenda nacional

Os oito primeiros anos do Século XXI serão marcados por uma mudança no campo político brasileiro com a chegada à Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. O que vai levar a um reexame da atuação do governo central na condução do país ao desenvolvimento econômico e social. Boa parte da orientação neoliberal que marcou os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso será mantida, mas a retórica não será mais a de redução do Estado, mas de sua reorientação. Uma série de programas e políticas sociais será implantada; ainda que, por outro lado, a

[97] De acordo com dados da Revista TCMRJ (2007).

política monetária e controle de juros e da inflação será mantida. Para termos dois exemplos do quadro político estabelecido.

Inicialmente, a revista valoriza a manutenção da política macroeconômica. Na edição de junho de 2004, a que analisa o primeiro ano de governo Lula, há o diagnóstico que o primeiro ano teria sido difícil como todos imaginavam. Mas, dois fatos seriam cristalinos: o sucesso na manutenção macroeconômica, com superávit primário; por outro lado, haveria uma paralisação quase total dos investimentos públicos em obras de infraestrutura por parte do governo federal, ainda que alguns governos estaduais estivessem mantendo seus programas de obras[98].

Dois anos depois, a manutenção da orientação neoliberal viria a se tornar alvo de crítica, inclusive, da própria categoria das empresas de construção, que passaram a denunciar a política econômica aplicada, a qual privilegiaria o superávit primário e as altas taxas de juros. A revista afirma que "desenvolvimento não se faz sem Engenharia"[99]. Do mesmo modo que a Engenharia não seria feita contando apenas com a força do capital privado ou dos investimentos do governo. O mote aqui seria a valorização das Parcerias Público Privadas, que foram ensaiadas na década anterior, mas que foram eclipsadas pelas privatizações. Em 2003, podemos ler:

> Mas o governo está apostando mesmo é nas Parcerias Público-Privadas (PPP) para viabilizar projetos em várias áreas, embora ainda não seja necessária uma adequação do ponto de vista legal para este tipo de 'relacionamento' já que formalmente existem dois regimes jurídicos: a Lei de Contratos e a Lei de Concessões. E a PPP não se enquadraria em nenhuma das duas (Revista O Empreiteiro, Junho de 2003, p. 47).

A estagnação diagnosticada para o Governo Federal seria contrabalanceada pelos investimentos do setor privado e outras unidades federativas. Ainda que a lentidão na definição de prioridades pelos estados e da liberação de recursos pela União, seria decorrente do fato de que novas administrações estavam tomando posse. A isso seria somado o contingenciamento de parte do orçamento da União para 2003 e as incertezas com relação a regulação de "setores importantes" como energia, saneamento, que teriam gerado a redução de expectativas de investimento. Do ponto de vista da Revista, a "pressa" das Prefeituras (que estariam entrando no

---

[98] Revista O Empreiteiro, Junho de 2004.
[99] Revista O Empreiteiro, Junho de 2006.

último ano dos mandatos iniciados em 2000) poderia abrir muitas oportunidades de negócios para o setor de construção.

No caso do Rio, tratava-se do segundo mandato de Cesar Maia, 2001-2004 (o terceiro da “Era Maia”). Para a revista, o principal projeto da revista seria o “Pentágono do Milênio”: “Museu Guggenheim, a Cidade da Música, o Centro de Tradições Nordestinas, a Cidade do Samba e o Estádio Olímpico. Contudo, ressalta a revista, o projeto do Guggenheim já teria perdido fôlego. Outros projetos citados foram a “Modernização” da Avenida Brasil, orçado em R$ 27 milhões e o programa Rio Cidade, cuja previsão era de R$ 300 milhões. A intenção de construção do túnel da Grota Funda é mencionado, bem como o quebra-mar do Jardim do Alah e a duplicação do elevado do Joá. Estas estavam dependentes de autorização da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Na área da saúde, lista-se: construção de sete maternidades, a maioria na Zona Oeste; um heliponto no Miguel couto; ampliação da ala de emergência do Hospital Salgado Filho; e melhoria dos hospitais Loureço Jorge, que seria importante durante os jogos de 2007 e o Souza Aguiar[100].

A grande inflexão que será chamada, por alguns autores, de neodesenvolvimentismo, virá no segundo do mandato do presidente Lula com a realização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), através do qual, exercendo sua função de financiador, o governo central irá desencadear uma série de intervenções na economia e em infraestrutura, para tentar manter o país em crescimento durante a crise econômica mundial de 2008. As obras ficarão a cargo da demais unidades da federação, isto é, estados e municípios; bem como pelas empresas privadas.

Ainda sob essa gestão, o Brasil foi escolhido como país sede para a realização da Copa do Mundo de 2014 e realiza-se, no Rio de Janeiro, com apoio do Governo Federal os Jogos Panamericanos de 2007, sinalizando para os rumos de gestão das cidades voltados para criação de condições para realização dos megaeventos. O que vai se sentir de modo muito contundente, na cidade do Rio de Janeiro.

A agenda dos grupos econômicos da construção, que podemos extrair da leitura do conjunto das revistas O empreiteiro para o período, traz elementos que caracterizaram a década de 1980 como a discussão em torno marco regulatório do

[100] Revista O Empreiteiro, Junho de 2003.

saneamento básico, os apagões e a o crescimento imobiliário fundado nas vendas no topo e na base da pirâmide econômico e na defesa dos fundos de investimentos imobiliários; articulados com novos pontos como as Parcerias Público Privadas e a integração regional (não são temas essencialmente novos, mas que ganham centralidade no período). Tudo isso, ainda no vácuo das privatizações.

Com relação ao tema do saneamento básico, as primeiras edições do período em tela ainda se ressentem da necessidade de um marco regulatório do saneamento básico no país, em particular se posicionando a favor da privatização destes serviços. Destaca que o governo FHC estava chegando ao fim sem ter avançado neste sentido. A necessidade de regulamentação do saneamento básico seria crucial para conceder segurança aos investidores. E um dos elementos que mais conferiria incerteza neste sentido seria a questão da titularidade pela prestação dos serviços.

Em particular, a edição de 2002, traz um diagnóstico do quadro fluminense quanto ao saneamento básico. O Estado do Rio tinha cinco concessões operadas pelo grupo brasileiro Águas do Brasil, formado pela Consultoria Developer e as construtoras Cowan, Queiroz Galvão, EIT e Carioca Christiani Nielsen. O grupo estaria lutando para “garantir mercado” às empresas brasileiras caso fossem realizadas as privatizações[101]. Estava apostando no sistema de privatização com concessões municipais isolados, pois não viam os grupos brasileiros com cacife para concorrer com as empresas estrangeiras na disputa por grandes mercados.

Para além da crítica ao pouco avanço no governo FHC, este início de século registrava também as expectativas quanto ato governo Lula: a perspectiva do cumprimento das promessas e alguns movimento que já estavam postos, como a criação do Ministério das Cidades, em particular, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que teria como objetivo a formulação e propor uma Política Nacional de Saneamento Ambiental (PNSA), um plano que a articularia políticas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos.

A questão do marco regulatório perpassará todo o período, com um monitoramento dos desdobramentos da questão no legislativo. Na edição de 2006, podemos ler: “Enquanto o Congresso Nacional debate o marco regulatório para o setor, as operadoras públicas investem o possível e as privadas aguardam

[101] Revista O Empreiteiro, Junho de 2002.

definições para ampliar seu campo de atuação”[102]. Na medida em que essa discussão se arrasta, o diagnóstico da revista na mesma edição, era de que a universalização dos serviços de saneamento poderia durar por 296 anos para ser realizada.

No caso dos transportes, a ênfase nos registros e análise da revista na época analisada se detém na expansão da malha metroviária pelo país. No início do período, a revista identificava o transporte de passageiros, que teria ficado em segundo plano no Brasil, seria o grande locus de investimento. No que tange ao Rio de Janeiro. Cabe destacar a realização das obras entre Cardeal Arcoverde e Siqueira Campos, no valor de R$ 221 milhões financiada com recursos do BNDES e da RioTrilhos; e a ser executada pela Andrade Gutierrez. Estavam nas previsões também, a linha 3 - que ligaria Niterói a Itaboraí - e a linha 4, até a Barra da Tijuca – que fora concedida à iniciativa privada na modalidade BOT (“que engloba construção, operação e transferência”). A concessionária Rio Barra formada por Queiroz Galvão, Constran e TTrans, aguardava a viabilização financeira do projeto[103].

Ao longo dos anos a revista vai monitorando a situação e é interessante destacar as empresas envolvidas com as projeções para o metrô. Em São Paulo, o metrô teria recursos do governo do estado paulista e BNDES, e obras executadas por Andrade Gutierrez, CBPO e Odebrecht – isso para a linha 2. Na linha 4, eram dois consórcios: Via Amarela (CBPO, OAS, Alstom e Queiroz Galvão) e outro formado por Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Siemens. Em Salvador, onde estavam envolvidos na primeira etapa do metrô baiano Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens. Em Recife, na conclusão da linha sul do metrô, estavam envolvidos Queiroz Galvão, OAS, Odebrecht e Mendes Júnior, que haviam vencido uma licitação em 2001, a qual não teria sido aprovada pelo Banco Mundial, financiador do projeto. No caso do Rio de Janeiro, as obras do metrô para Copacabana, entre Cardeal Arcoverde e Siqueira Campos, estariam sob responsabilidade da Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa estavam envolvidas; para sua extensão até General Osório, a responsável seria a Odebrecht[104].

---

[102] Revista O Empreiteiro, Junho de 2006.
[103] Revista O Empreiteiro, Junho de 2002.
[104] Revista O Empreiteiro, Junho de 2004.

De todo modo, a revista destaca o atraso no repasse de recursos, o que prejudicaria a realização dos investimentos. “Políticas descontínuas deixam vazios nas malhas de atendimento à população e as boas dos metrôs estão, em sua maioria, com cronogramas atrasados”[105]. A revista identifica uma histórica falta de investimentos em transportes urbanos, para além das desavenças político-partidárias.

Com relação ao mercado imobiliário, o período analisado traz uma agenda definida pelo otimismo e receio. Por um lado, o diagnóstico para os primeiros anos da década de 2000 é de aquecimento do mercado, que vai arrefecer em 2003 e 2004, apontando uma retomada a partir do ano de 2005. A edição de 2001, que trata ainda do ano de 2000, aponta a análise dos impactos dos apagões. Por um lado, a Indústria imobiliária não teria sido afeta pela crise de energia do país e apresentaria crescimento em relação ao ano anterior. Por outro lado, havia certo receio com o racionamento, por dois motivos: o aumento dos materiais que precisassem de energia para serem produzidos e a negação das instalações elétricas de novos canteiros, o que impediria o início de novas construções.

Mesmo transparecendo certo otimismo, ainda as estimativas ficaram aquém do que se imaginava de início, por conta de juros elevados, a restrição nos gastos públicos gerada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a compressão de renda da população. Bem como a não concretização de iniciativas esboçadas por Fernando Henrique Cardoso, como a revigoração do Sistema Federal de Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), entre outros. Ainda que decisões como o controle da inflação e o retorno da CEF – com novas regras para o uso do FGTS para adquirir imóveis residenciais novos, em construção ou na planta, para família com renda de até R$ 4.500,00 - a financiar a produção, fossem vistos com aprovação.

O aquecimento do mercado seria alimentado pelos segmentos mais baixos e mais altos do mercado, de modo que a venda de imóveis de menor valor seria o responsável por grande parte das vendas registradas; por outro lado, a instabilidade financeira, a alta do dólar e baixos rendimentos de fundos de investimento teriam impulsionado o mercado de imóveis de alto padrão, fundos imobiliários e venda de flats e hotéis. E segue assim por alguns poucos, anos até as classes médias

[105] Revista O Empreiteiro, Junho de 2006, p. 82.

entrarem na “mira”, dos investimentos , sobretudo com as novas regras da Caixa citadas no parágrafo anterior.

Um outro elemento visto como favorável para o crescimento das vendas no mercado imobiliário, foi o fato de que esse aquecimento se daria não só no Brasil, mas também na Europa. EUA e Américas, com destaque para o Brasil, frente à insegurança do mercado financeiro, identificado por ela. Quer dizer, o crescimento da venda de imóveis responderia a um contexto internacional favorável.

Com relação ao Rio de Janeiro, a revista traz as seguintes informações

> No Rio de Janeiro, segundo pesquisa realizada pelo Sinduscon-RJ, o número de unidades residenciais lançadas em 2000 foi o maior nos últimos seis anos: 6.280, ou seja, uma variação da ordem de 80% em relação 1999. Para se ter uma ideia do crescimento do mercado carioca, deve-se considerar que desde o ano de 1988 este número só foi superado duas vezes: em 1993, com 6.687; e em 1994, com 7.997 unidades. A partir de 1995, os lançamentos não superaram as 4.800 residências. Segundo Roberto Kauffman, presidente do Sinduscon-RJ, a expectativa para 2001 é de que o mercado cresça 20%, ou seja, que sejam lançadas entre 7 e 8 mil novas unidades (REVISTA O EMPREITEIRO, 2001, p. 127).

Por mais que as políticas macroeconômicas e estabilizadoras tenha tido um efeito positivo, ao menos num primeiro momento como visto acima, para os grupos econômicos da construção. Seja no Governo de FHC seja no início do governo Lula, uma incerteza econômica ainda era identificada pela Revista. O que seria mais um elemento de estímulo ao mercado imobiliário, uma vez que a aquisição de uma casa ainda seria um investimento seguro, de modo que o início dos anos 2000 se mostrava um “momento é bom para comprar a casa própria e atraente para quem quer fazer investimentos, garantem os responsáveis por incorporadoras e imobiliárias” (REVISTA O EMPREITEIRO, 2001, p. 140).

Aqui se destacam, também os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) – “Com eles, o investidor compra cotas de um empreendimento pronto ou em construção e tem rendimento proveniente da locação de unidades” (REVISTA O EMPREITEIRO, 2001, p. 122). Sua virtude seria possibilitar uma aplicação mais pulverizada, aumentando o potencial da indústria imobiliária atraindo investidores estrangeiros e não só internos. Haveria 60 Fundos Imobiliários em funcionamento no país, somando um patrimônio de R$ 1,6 bilhão. Mas, uma novidade estava surgindo nos meses anteriores, Fundos voltados para o varejo e negociados na bolsa. Num momento de instabilidade financeira do mercado brasileiro, eles eram vistos como aplicação de relativa segurança, por estarem lastreados em imóveis. A defesa pela

implantação dos Fundos Imobiliários teve os resultados que vimos no capítulo 2 desta tese.

Mas, a partir de 2003, esse quadro de otimismo vai mudar um pouco. E a questão do déficit habitacional como um desafio nacional a ser encarado com o apoio do capital privado. E a fórmula do sucesso seria o barateamento do crédito: “Se a classe média não tem condições de fazer financiamento habitacional, o que dizer das famílias de baixa renda? Governo e representantes da Construção imobiliária buscam medidas para baratear o crédito” (REVISTA O EMPREITEIRO, junho de 2004, p. 92).

Segundo a revista, o déficit habitacional teria chegado a quase 7 milhões unidades e a previsão era de crescimento. E o número de habitações inadequadas e carentes de infraestrutura básica teria passado de 10 milhões. A reversão deste quadro seria uma das preocupações constantes dos empresários da construção civil, em particular aqueles ligados ao mercado imobiliário. Os erros anteriores estariam na restrição ao crédito direto ao empresário para a produção de moradias associada à perda de poder aquisitivo brasileiro nos últimos anos; junto com a ausência de uma política pública que articulasse os três níveis de governo.

Junto a isso, há também a defesa pela aprovação de duas leis: a 3.605 e a 10.031. A primeira seria “a maior esperança do setor para a retomada dos negócios imobiliários” (REVISTA O EMPREITEIRO, junho de 2004, p. 92) e teria sido aprovada no Congresso Nacional, estando, inclusive, em vigor então. O projeto faria parte de um conjunto de ações que visariam estimular a indústria imobiliária e, consequentemente, a geração de empregos. Ela contribuiria para desobstrução de operações de crédito imobiliário por dar mais garantias a investidores e financiadores.

Em 2006, a percepção da revista era a da retomada do crescimento “Depois de alguns anos de dificuldades, o setor foi privilegiado por um conjunto de medidas governamentais que impulsionaram de forma positiva seu desempenho” (REVISTA O EMPREITEIRO, junho de 2006, p. 81). Nunca teria havido tantos recursos para o financiamento da indústria imobiliária com então. O que não seria um milagre, mas resultado “binômio” diálogo e vontade política do governo, iniciado em 2004, continuado em 2005 e consolidado em 2006. Seria a primeira vez, nos últimos dez anos, que o setor teria motivos para comemorar. Os canais de crédito imobiliário

estariam desobstruídos, em referência à Lei 10.931, que teria instituído o patrimônio de afetação, a alienação fiduciária e o incontroverso. A MP do Bem 2, n. 255, teria aprimorado a Lei.

Entre outros elementos que teriam concorrido para essa retomada seriam: a entrada dos bancos privados em cena; a atração de investidores novos, inclusive estrangeiros, com produtos financeiros de vários tipos, como a securitização e os fundos imobiliários; o recurso à Bolsa de Valores para captar recursos; e a atuação da Caixa. De modo que, o conjunto de ações postas em práticas nos últimos anos teria desencadeado um volume recorde de recursos na ordem de 18 bilhões, 80% a mais do que tudo o que foi emprestado em todo o ano de 2005.

Por fim, mas não menos importante, a bandeira que perpassa todos os setores apresentados acima, e mesmo os que não foram abordados, seria a da parceria público privada (PPP). Em 2003, a revista passa a atrelar a solução para o problema de infraestrutura no país à regulamentação das PPPs; soma-se a isso a previsão de que os investimentos privados respondiam a 2/3 dos investimentos no setor e que estariam em previsão de queda para os anos seguintes.

> Mas o governo está apostando mesmo é nas Parcerias Público-Privadas (PPP) para viabilizar projetos em várias áreas, embora ainda seja necessária uma adequação do ponto de vista legal para este tipo de 'relacionamento' já que formalmente existem dois regimes jurídicos: a Lei de Contratos e a Lei de Concessões. E a PPP não se enquadraria em nenhuma das duas (REVISTA O EMPREITEIRO, 2003, p. 44).

Com o passar dos anos, o governo federal estaria encontrando dificuldades em formatar o modelo das PPPs. O que teria levado algumas administrações estaduais a saírem à frente no processo, antecipando regras próprias e o formato das respectivas garantias. Como vimos na análise do discurso da revista para a era Cesar Maia I, São Paulo já experimentava as PPPs na década de 1990. Com relação à União, a revista afirma: "Com um lastro da ordem de R$ 4 bilhões à disposição do fundo garantidor das PPPs federais, o governo considera-se apto a lançar os primeiros editais em outubro" (REVISTA O EMPREITEIRO, 2005, p. 98). Neste momento, a expectativa era a de que um pacote de licitações fosse lançado ainda em 2005.

Como veremos mais a frente, já nesta era Cesar Maia II, veremos um aumento das PPPs nas obras municipais; no período anterior, apenas a Linha Amarela foi realizada através das parecerias com empresas privadas; com a

chegada de Eduardo Paes, veremos a apoteose das PPPs na gestão urbana carioca.

5.4.3 O contexto fluminense

Estamos agora na “Era Cesar Maia II”. Neste período, de acordo com Medeiros Junior (2007), fora previsto para o estado do Rio de Janeiro receber investimentos ao longo da década no montante aproximado de R$ 100 bilhões, para a instalação de refinarias de petróleo, construção de navios petroleiros, de automóveis e de complexo portuário no interior do estado. Que abrangeriam os segmentos de construção naval, transporte/logística, petroquímico, energia, borracha e desenvolvimento urbano. Conforme o autor, apesar de ainda possuir elevada concentração econômica na RMRJ, que também foi privilegiada com a recepção dos citados investimentos, manteve-se a desconcentração para o interior, motivada, principalmente, pelas atividades do setor petrolífero da Bacia de Campos, que fruto da demanda internacional pelas *commodities* motivou a criação, a partir de 2006, do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, em Itaboraí. Ainda na RMRJ, estaria em curso, neste período, a construção do Arco Rodoviário[106] que ligaria o COMPERJ a Itaguaí, representando uma importante alternativa viária e de integração da cadeia petrolífera.

De acordo com Mauro Osorio e Maria Helena Versiani,

> No início do século XXI, a economia do Estado do Rio de Janeiro volta a apresentar, após décadas, uma aproximação com a trajetória da economia brasileira. Isto tem relação com a atração de investimentos para a região, que se inicia em meados dos anos 1990 e que começa a impactar os indicadores econômicos em meados dos anos 2000. Entre os grandes investimentos que têm lugar no Estado do Rio de Janeiro, destacam-se, por exemplo, a chegada de montadoras de automóveis ao Médio Paraíba; a implantação da Rio Polímeros, em Duque de Caxias, objetivando a criação na região de um polo de gás-químico; a reativação da indústria naval; a ampliação de investimentos pela Petrobras; a instalação, na cidade do Rio de Janeiro, de novas empresas petrolíferas; a consolidação do parque tecnológico da UFRJ, em torno do complexo de petróleo e gás; a instalação de uma planta siderúrgica no distrito industrial de Santa Cruz; além dos investimentos derivados da política de atração de megaeventos. (OSORIO; VERSIANI, 2013, p.16)

---

[106] O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro segue o mesmo percurso formado pelas rodovias BR-493 e parte da BR-116. Liga as cidades de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu,Queimados, Japeri, Seropédica e Itaguaí. Após diversos atrasos e 6 anos de obras, os 71 km entre Itaguaí e a BR-040 foram inaugurados em julho de 2014. Fonte: < http://odia.ig.com.br/noticia/observatorio/2014-06-29/arco-metropolitano-eleva-o-pib-do-estado-em-r-18-bi.html>. Página consultada em 18 de outubro de 2018.

Figura 41 - Mapa de abrangência projetado para o Arco Metropolitano Rodoviário do Rio de Janeiro

Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, s/d.<www.desenvolvimento.rj.gov.br>.

De acordo com Martins Pais (2007), o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, que está sendo instalado no Município de Itaboraí, é o principal empreendimento industrial das últimas décadas no Brasil e representa o maior investimento integrado de refino e petroquímica, com aportes previstos de aproximadamente US$ 8,3 bilhões, desenvolvido pela Petrobras, com a participação do Grupo Ultra e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Para atender a nova demanda, a Petrobras, em parceria com as Prefeituras, tinha a intenção de implantar Centros de Integração em todos os municípios do entorno do Complexo Petroquímico (Itaboraí, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Niterói, Maricá, Magé, Rio Bonito, Silva Jardim e Tanguá). O objetivo era capacitar profissionais da região, mas essas cidades deveriam ser responsáveis por montar a estrutura para seduzir as indústrias de 3ª geração[107], que serão atraídas pelo Complexo e instaladas nos municípios vizinhos e ao longo do arco rodoviário, que liga Itaboraí ao Porto de Itaguaí. A construção do arco rodoviário é, assim, de suma importância para a viabilidade desse crescimento porque assegura um melhor aproveitamento da logística já existente da Petrobras e mais competitividade para a cadeia produtiva.

[107] As indústrias de 3ª geração serão responsáveis por transformar os produtos petroquímicos do COMPERJ em bens de consumo, tais como copos e sacos plásticos, além de componentes para as indústrias montadoras de automóveis e linha branca, como eletrodomésticos.

A expectativa é de que as cidades próximas se transformem em polos produtores para o país. Essa articulação já começou a ser feita, por meio da criação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Leste Fluminense – Conleste. A existência de área disponível para uma já prevista expansão do Complexo também foi um dos fatores condicionantes para a escolha. O Município de Itaboraí foi selecionado por dispor de infraestrutura logística adequada por sua proximidade dos Portos de Itaguaí (103 km) e Rio de Janeiro, dos terminais de Angra dos Reis (157 km), Ilhas d'Água e Redonda (30 km) e por ser atendido por rodovias e ferrovias, além das sinergias com a REDUC (50 km), com as plantas petroquímicas da Rio Polímeros e da Suzano (50 km) e com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello - CENPES (38 km), detentor da tecnologia de FCC[108] Petroquímico ou Craqueamento Catalítico Fluido, que é o grande salto tecnológico desse empreendimento. Por isso, o COMPERJ reafirma a expertise tecnológica da Petrobras, capaz de unir, em um mesmo projeto, refinaria, central petroquímica e segunda geração, para processar o petróleo pesado nacional e produzir, no Brasil, os insumos petroquímicos atualmente importados. Isso porque esse processo tecnológico permite obter grandes volumes de propeno, eteno e aromáticos, que são matérias-primas petroquímicas, ao contrário do que acontece em uma refinaria convencional, em que são produzidos grandes volumes de gasolina, diesel e GLP. (MARTINS PAIS, 2007).

Como já havíamos mencionado na Era Cesar Maia I, corroborando com o exposto acima, na região do Médio Paraíba se consolidaram os segmentos siderúrgico e metal-mecânico, tendo como cidades mais importantes: a) Volta Redonda e Barra Mansa, beneficiadas pela presença da empresa de capital nacional, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), empresa, cuja influência alcança o Porto de Sepetiba em Itaguaí; b) Resende, que serve de importante centro de consumo para os trabalhadores da indústria automobilística e onde se localiza a alemã Volkswagen, e; c) Porto Real, na qual se instalou a francesa PSA Peugeot-Citröen, e receberia ainda as empresas estrangeiras: Michelin e Nissan. Já na região do Norte-Fluminense, as atividades relacionadas à extração mineral elevaram Macaé a um segundo centro regional, tendo ainda investimentos em energia em Campos dos Goytacazes (Chevron e OGX) e São João da Barra (Usina Termelétrica

[108] O FCC Petroquímico é uma tecnologia própria, assim como foi a de produção em águas profundas. Nenhuma outra empresa do mundo detém essa técnica.

do Açu), e investimentos em transporte/logística (Complexo Portuário do Açu). Além das três regiões mencionadas, apenas na região da Costa Verde haveria investimentos de ampliação da usina nuclear de Angra dos Reis. (MEDEIROS JUNIOR, 2007).

Segundo o que já se observou anteriormente, as regiões de fora do núcleo metropolitano que vem se beneficiando de investimentos e passaram a apresentar dinâmicas diferenciadas em relação às demais em seus sistemas econômicos locais, considerando-se a evolução do VAF[109] e do ICMS, foram as do Médio Paraíba e a Norte Fluminense. Este comportamento, por um lado, foi fruto da maturação dos investimentos na implantação e geração da cadeia de valor das atividades que as caracterizam desde meados da década de 1990, como o início da instalação das montadoras de automóveis no Médio Paraíba, e meados da década de 1980, quanto à atividade petrolífera. Por outro lado, também refletiria os efeitos secundários de expansão das atividades econômicas de apoio e suporte à vida urbana, seja nos municípios-sede dos empreendimentos industriais (Resende e Porto Real no Médio Paraíba, e Macaé no Norte Fluminense), ou nas cidades do entorno, que se beneficiaram da proximidade com o centro produtor.

Ainda, de acordo com Medeiros, a geração de riqueza nas regiões fluminenses ao longo da década de 2000 demonstrou que a distribuição manteve o quadro de desconcentração, com perda de participação da região Metropolitana e ganhos nas demais. Em 2000, quase 3/4 do valor adicionado bruto (VAB) do estado foi gerado na área Metropolitana, contra aproximadamente ¼ no “interior”; que chegou a quase dez pontos percentuais a mais na participação do VAB dez anos depois.

De acordo com o pesquisador, se forem considerados os setores econômicos divulgados pelo IBGE, nas regiões que agregaram mais pontos percentuais na participação em relação ao VAB do estado do Rio de Janeiro, a indústria foi determinante, com +9,4% no Norte Fluminense e +3,2% nas Baixadas Litorâneas,

---

[109] Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador econômico-contábil utilizado pelo Estado para calcular o índice de participação municipal no repasse de receita do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos municípios. É apurado pela Secretaria de Estado de Fazenda, com base em declarações anuais apresentadas pelas empresas estabelecidas nos respectivos municípios. Em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/declaracoes_demonstrativos/vaf/. Página acessada em 24/9/2018.

enquanto os serviços influenciaram o acréscimo na Costa Verde, com +2,4%. O resultado dos acréscimos na participação do VAB e dos setores econômicos foi que a região Norte Fluminense consolidou-se como a segunda maior do estado, com 12,5%, cinco pontos percentuais a mais do que a terceira colocada, a do Médio Paraíba (7,4%). (MEDEIROS JUNIOR, 2007).

Corroborando com os resultados acima expostos por Helcio Medeiros Junior, Jorge Natal, como já havíamos apontado para a Era Cesar Maia I, registra que a inflexão econômica (positiva) que se deu início em meados dos anos 1990, indica elementos que permitem que ela tenha continuado nos anos 2000. Assim, aponta para alguns aspectos da conjuntura presente nos anos 2000, na qual procura evidenciar alguns processos e fenômenos em curso na ocasião, potencialmente capazes da 'produção social' de um Rio de Janeiro economicamente mais dinâmico e social e espacialmente equilibrado, em especial por conta dos avanços logrados no período compreendido entre os anos de 1997 e 2007, no que diz respeito à capacidade do ERJ de gerar riqueza, em vista da sua maior integração socioespacial – aspecto esse importante para o estabelecimento de políticas estaduais (e mesmo nacionais) de desenvolvimento regional. (NATAL, 2007).

Voltemos, então, um pouco no tempo para retomar o pensamento analítico que o autor havia anotado anteriormente. De acordo com Natal, em meados dos anos 1990, o que parecia ser uma situação limite da economia fluminense, começa a apresentar sinais de reversão. E indica dois processos para ilustrar essa mudança: 1) o ânimo que surgiu, não apenas para o Rio, com o sucesso inicial do Plano Real, especialmente no que diz respeito à redução da inflação e às possibilidades de as pessoas e empresas começarem a planejar seus gastos, o que, como se sabe, possibilitou que um conjunto deles fosse efetuado, dinamizando consequentemente a economia do país e, também a fluminense; e 2) a agenda liberal, implantada no bojo do referido Plano Real, que acabou injetando recursos na economia nacional e em particular na do ERJ via privatização de ativos estatais, e tanto mais se considere que o governo estadual da época (Marcello Alencar) foi o principal seguidor do ideário em questão (neoliberal) – isto é, ele levou a cabo como nenhum outro governador de estado o processo de desestatização. Pode-se adicionar neste ponto, pelo menos mais três outros processos, a saber: 1) a entrada em cena do mecanismo de repasse para o Estado e cerca de 2/3 dos municípios fluminenses de recursos através de royalties, o que ocasionou, em consequência, a expressiva

capacidade desses municípios em realizar gastos e mesmo atrair negócios; 2) as novas estratégias de localização de grandes empresas, seja pela maior dinamização econômica do Estado, seja pelo mecanismo de atração através da chamada guerra fiscal, e 3) e pelas possibilidades estabelecidas pelas novas tecnologias de operação com plantas produtivas menores em locais relativamente distantes dos grandes centros urbanos do país, notadamente em vista das possibilidades posicionadas pelas operações em rede.

Observa o autor, que não há dúvidas de que houve, em todo esse processo, grande esforço do governo estadual e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), com expressiva cooperação entre eles inclusive, para dinamizar a economia estadual em suas várias frações territoriais, como manifestado em iniciativas diversas, em especial no nível dos chamados polos de desenvolvimento regional. Algumas experiências parecem ter obtido maior êxito que outras (relativo soerguimento da indústria naval do Estado), outras certamente menos. De qualquer forma, a impressão que fica para o autor é que as 'forças locais', incluindo os sucessivos governos estaduais do período, não possuíam a mesma capacidade de arrasto econômico das forças privadas do capital e do governo federal (sendo essa a já mencionada inflexão), por conseguinte, marcadamente tributárias de decisões tomadas em lugares alheios ao território estadual.

Fato é que na última metade da década de 2000 a economia fluminense continuou sendo em larga medida a mesma do decênio anterior, isto é, ela permaneceu sendo a base territorial de diversos investimentos privados e continuou sendo beneficiada por investimentos federais, normalmente em parcerias com o setor privado; vide o caso do Polo Gás-Químico de Duque de Caxias e do Polo Petroquímico de Itaboraí. Registra-se ainda a inclusão no orçamento federal daquele ano do arco rodoviário do Rio, obra decisiva para o descongestionamento das principais rodovias que cortam a cidade do Rio de Janeiro e sua RM, como também para a redução dos custos de transporte de mercadorias e para a integração do Porto de Sepetiba às duas principais economias do país, além da do ERJ, do EMG (Rio-Juiz de Fora-Belo Horizonte) e a do ESP (Rio-São Paulo).

Além desses fatos e potencialidades, cumpre adicionar que nos últimos dez a quinze anos houve importantes avanços infraestruturais do território estadual

fluminense que, ao fim, resultaram em significativo avanço no que trata da sua integração socioespacial, quer física, quer em termos de telefonia, telemática, etc. Tais avanços, por suposto, potencializam o estabelecimento de políticas de desenvolvimento regional de cunho estadual e mesmo nacional. (NATAL, 2007).

Quando analisada a mencionada inflexão econômica do ERJ pela ótica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Oliveira (2007), observa uma nova rede de relações e uma redefinição de seus limites que irão surtir efeitos para uma análise que trata dos novos processos produtivos. Segundo o autor, percebe-se nos novos estudos uma divisão que considera uma expansão do núcleo, formado mais consistentemente tanto pela cidade do Rio de Janeiro quanto por Niterói – cidades separadas pela Baía de Guanabara, mas unificadas pela ponte que realiza sua ligação rodoviária – em face da expansão de uma economia de serviços especializados e de localização de indústria de alto valor agregado, além das atividades turísticas que são bem desenvolvidas em ambas as cidades.

De acordo com Oliveira, cada uma dessas partes do núcleo, agora, estabelece relações de proximidade e comando de duas áreas industriais que se estendem para além dos limites formais da RMRJ. Trata-se, de acordo com o pesquisador, de uma nova configuração, apresentada em estudos técnicos no âmbito da Fundação CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro –, e que é denominada de Região Industrial Leste da Baía de Guanabara, da qual participa a cidade de Niterói, e a Região Industrial Oeste da Baía de Guanabara, que inclui a cidade do Rio de Janeiro. Essa configuração modificaria as referências de que a metrópole fluminense era composta de um núcleo, como o espaço mais industrializado, e uma periferia segregada, por falta de investimentos produtivos e sociais.

Por um lado, aponta que, para o período estudado, haveria um movimento de declínio das atividades industriais clássicas no núcleo – tendo apenas como exceção o setor naval, que tem base nas cidades do Rio de Janeiro e Niterói. Por outro lado, essa derrocada seria compensada pelos crescentes investimentos na “periferia metropolitana”, onde se consolidam projetos industriais importantes. Na parte oeste, composta pelos municípios de Belford Roxo, Itaguaí, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti e Seropédica, dois projetos se destacam: a reestruturação do Porto de Itaguaí e a

instalação do polo siderúrgico. A região, que já possui uma economia altamente diversificada, mas concentrada na cidade do Rio de Janeiro, começa a descentralizar essas atividades para as áreas mais próximas do Porto de Itaguaí, município vizinho que não é formalmente considerado metropolitano.

Nessa área mais próxima ao porto já se localiza a Siderúrgica Gerdau, situada no distrito industrial de Santa Cruz. Essa atividade é ampliada com a instalação de outra grande empresa do ramo, a Cia. Siderúrgica do Atlântico - CVRD-Thyssen, e uma subsidiária da Cia. Siderúrgica Nacional na região, próximo ao reestruturado Porto de Itaguaí. A ampliação desse setor industrial no espaço metropolitano ocorre como resultante da modernização do porto, hoje o mais importante do estado, que assume funções de principal terminal de container, de exportação de minério e, futuramente, base de escoamento graneleiro, permitindo atividade de beneficiamento na região. Em torno desse projeto se associam as prefeituras da Baixada Fluminense, e, nesse processo, a cidade de Nova Iguaçu torna-se portadora de uma capacidade de articulação regional, constituindo-se numa nova referência na gestão do território e assumindo de vez a condição de uma cidade de “fora”.

Na parte leste do espaço metropolitano ampliado, composta pelos Municípios de Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá, o referencial mais recente é o da formação de um eixo industrial associado à produção petrolífera. O Município de Duque de Caxias é onde se localiza a antiga refinaria da Petrobras (Reduc), em cujas dependências foi instalado o mais recente polo gás-químico do país. A partir desse município, em direção ao litoral norte do Estado, está se formando um eixo de atividade associada ao setor petroquímico, que integra esses municípios com os que compõem a região diretamente impactada pela atividade extrativista, denominada Região Produtora de Petróleo e Gás. Vale registrar que vários desses municípios não pertencem à Região Metropolitana formalmente constituída, como os Municípios de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Maricá, Rio Bonito e Silva Jardim.

Porém, por força das relações e articulações que se realizam entre os municípios, pelo fato de que por eles passam os gasodutos e oleodutos que atravessam a região e de que os mesmos são fontes de captação de água para as atividades da refinaria e, sobretudo, porque também recebem investimentos

associados à indústria petrolífera, esses municípios, junto com os situados na parte leste da Região Metropolitana, formam o Conleste - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense. O aspecto mais importante dessa “nova configuração da metrópole expandida” é que sua integração é facilitada pela produção de novas vias de circulação rodoviária, tirando do núcleo metropolitano a centralização da comunicação entre os municípios. Exemplo disso é o “arco rodoviário”, uma via expressa que contorna toda a extensão da Baía de Guanabara, ligando o município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí, cruzando, portanto, todos os municípios da franja externa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A construção do “arco rodoviário” e a duplicação da BR101, integrando toda a metrópole com seus limites expandidos, também gera uma integração econômica e industrial com a principal área de produção de petróleo no Estado, a Região Produtora de Petróleo e Gás. Essa região é composta pelos Municípios de Carapebus, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, e também apresenta uma nova configuração, face à integração econômica dos municípios antes considerados canavieiros, como os que se localizam na área mais ligada ao setor de turismo praiano, no litoral norte do Estado.

Hoje, suas economias e ações públicas são prioritariamente dirigidas à consolidação das atividades relacionadas à indústria petrolífera, por meio de investimentos, tanto no setor industrial e extrativista, quanto nos setores imobiliário, residencial e de negócios. Os Municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, sobretudo este último, são profundamente influenciados pela demanda habitacional e de serviços gerada pelo crescente número de pessoas empregadas nas atividades extrativistas. Todas essas transformações requalificam os lugares e tornam a economia local muito mais dinâmica. Atualmente, sob a égide das atividades extrativistas e industriais que se implantam na região, os lugares vão redefinindo suas bases econômicas e, consequentemente, pelo fato de que são atividades de alto valor agregado e que utilizam tecnologias e força de trabalho altamente qualificados, adquirem uma nova forma de inserção na economia do Estado. Mudam-se as bases econômicas de cada uma dessas cidades, influindo decisivamente em toda a organização do território no norte do Estado.

A cidade de Campos dos Goytacazes, torna-se um importante centro de serviços de formação técnica e de atendimento médico. Considerada, a partir dos anos 90, o segundo polo universitário do Estado. Tal crescimento está associado à grande demanda de força de trabalho qualificado para atender à indústria petrolífera. Já a cidade de Macaé, a principal base logística da Bacia de Campos, adquire as feições de um novo centro regional, integrando os municípios próximos à lógica da economia petrolífera. Tal dinamismo influencia diretamente os Municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, onde antes predominavam atividades de turismo associadas à cidade de Cabo Frio, e agora se expandem as atividades imobiliárias para absorver o contingente de trabalhadores atraídos pelo novo cenário econômico. Essas mudanças na base produtiva geram um duplo movimento em termos de investimentos na região: a implantação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento dessas atividades – como bases aeroportuárias, rodovias, geração de energia, sistemas integrados de comunicação e redes de fibras óticas. Vemos, assim, a formação de um eixo de desenvolvimento, que integra a economia metropolitana e a região petrolífera, agora, com a consideração de que a metrópole se expandiu, formando uma área contígua e integrada pela indústria do petróleo.

Os Efeitos da Reestruturação Produtiva na Produção do Espaço no Sul do Estado. Outro vetor de mudanças se instaura no território fluminense, influenciado pelos processos de reestruturação econômica e espacial decorrentes dos empreendimentos ligados aos setores que utilizam tecnologia de alto valor agregado. Trata-se das atividades industriais reestruturadas e/ou implantadas na área do médio Vale do Paraíba, denominada aqui de Região Industrial do Médio Paraíba. Trata-se de uma região também contígua à metrópole fluminense, expandida, no sentido interior-sul, integrando essa região à que os autores denominam Região Industrial Oeste da Baía de Guanabara. A reestruturação produtiva dessa parte do território ocorre inicialmente na maior companhia siderúrgica do país, a CSN, localizada no Município de Volta Redonda. Privatizada em 1993, esta inicia um intenso movimento de redução do quadro de pessoal, a partir da implantação de tecnologias mais informatizadas e de diversificação da linha de produtos por ela oferecidos, beneficiando o aço por meio de linhas de estanhamento e acabamentos destinados a indústrias do setor metal-mecânico.

O efeito mais imediato disso foi a atração de indústrias automobilísticas para a região, como a fábrica de caminhões da Volkswagen, no município de Resende, e

a de automóveis da Peugeot-Citroën, no município de Porto Real. A partir delas, diversas firmas vêm sendo instaladas, como as de componentes automotivos, que fornecem diretamente para a fábrica da Peugeot-Citroën, e como a empresa de instalação de eixos nos caminhões da Volkswagen, todas localizadas no município de Porto Real. Também se observa o fortalecimento da fábrica de pneus Michellin, no município de Itatiaia. Consequentemente, outros segmentos industriais se aproximam, com a perspectiva de aproveitamento das sinergias criadas, como setores de indústrias químicas e de vidros, caso da empresa americana Guardian, além de um conjunto de infraestruturas e logísticas industriais, como a estação aduaneira e uma Zona de Produção e Exportação (ZPE) associada à Zona Franca de Manaus.

Esse movimento industrial gera mudanças importantes na organização e gestão do território, sobretudo pelo fato de que esses segmentos industriais e o próprio comando central da CSN, agora, têm sede na cidade de São Paulo, estabelecendo um novo direcionamento dos fluxos financeiros e de apoio logístico com a metrópole paulista. Tal fato impulsiona os sujeitos sociais e as administrações locais a promoverem mudanças nos mecanismos de dominação e gestão, na medida em que novos atores entram em cena. Movimentos institucionais e sociais de redirecionamento das bases econômicas se verificam na maioria dos municípios, buscando alterar seu perfil nessa nova economia regional. A cidade de Volta Redonda, por exemplo, redefine as relações com a direção privada da CSN e procura ajustar a cidade como um novo centro de serviços para toda a região, passando a exercer um papel antes secundarizado. Resende e Porto Real se especializam como novos centros industriais, reestruturando o distrito industrial existente em Resende e expandindo as áreas para esse fim.

Cabe observar que há divergentes conclusões sobre a recente história de desenvolvimento econômico para o ERJ. Como apontado anteriormente, a partir de meados dos anos 1990, alguns autores passaram a mencionar a existência de uma inflexão econômica positiva no estado do Rio de Janeiro. No entanto, de acordo com Mauro Osorio (2013), o conjunto dos dados existentes para o período pós-1995 não permite afirmar tal hipótese. Ao analisar, por exemplo, a trajetória da indústria de transformação no estado do Rio de Janeiro frente às principais unidades da federação, o autor constata que a evolução do ERJ mantém-se como um ponto fora da curva, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 28 - Evolução da Produção Física Industrial - Brasil e Estados selecionados da Região Sudeste - 1995 e 2008

Fonte: Elaboração do autor com dados de Osorio, sd, p. 5.

Tabela 11 - Índices da Evolução da Produção Física Industrial - Brasil e estados da Região Sudeste - 1995 e 2008

Brasil e Estados do Sudeste	Ano													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	1,00	1,01	1,05	1,01	1,00	1,06	1,07	1,08	1,08	1,17	1,20	1,23	1,30	1,34
Minas Gerais	1,00	1,05	1,10	1,05	1,06	1,16	1,17	1,17	1,17	1,23	1,30	1,35	1,45	1,48
Rio de Janeiro	1,00	0,99	0,96	0,96	0,93	0,92	0,89	0,91	0,89	0,93	0,92	0,93	0,96	0,97
São Paulo	1,00	0,99	1,03	1,01	0,97	1,03	1,06	1,05	1,04	1,16	1,21	1,24	1,32	1,39

Fonte: Elaboração do autor com dados de Osorio, sd, p. 5.

Ainda, segundo Osorio, na mesma direção, entre 1995 e 2008, período que perpassa grande parte da Era Cesar Maia I e toda Era Cesar Maia II, o crescimento do emprego formal no total de atividades, no ERJ, foi de 52%, contra um crescimento no total do país de 85%. Fazendo com que o ERJ se mantivesse com o menor crescimento entre todas as unidades da federação. O equívoco ocorrido, segundo o autor, ao ser apontada a denominada “inflexão produtiva” sucedeu-se do fato de se ter usado somente dados do PIB para a realização da análise.

De acordo com Mauro Osorio, em 1995, a ampliação da exploração de petróleo em alto-mar aprestou um diminuto crescimento da participação do PIB fluminense no total do Brasil, 11,4%, em 1995, para 12,8% em 2002. No entanto, segundo o autor, em 2005 foram divulgados dados do PIB com uma nova metodologia que revelou que o PIB brasileiro estava antes subavaliado e o do ERJ sobreavaliado. Esta metodologia mostrou que na verdade a participação do ERJ no PIB brasileiro em 2002 era de 11,6%, basicamente igual ao verificado em 1995. Isso indicou que, mesmo com a forte ampliação da extração de petróleo em alto-mar, não havia ocorrido ampliação da economia fluminense frente a brasileira, tendo em vista que os demais setores econômicos, no ERJ, mantinham-se com um crescimento inferior ao do país. (OSORIO, 2013).

A Tabela abaixo permite observar que a participação da indústria como um todo no Valor Adicionado Bruto (VAB) do Estado aumentou ao longo de todo o período (2000-2008), enquanto que o setor de serviços perdeu participação até o ano de 2009, caindo para 68% em 2008. A agropecuária, que já possuía uma participação marginal, caiu mais ainda chegando a menos de 0,5% em 2008.

Tabela 12 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico do Estado do Rio de Janeiro (2000-2009)

Atividade	**Ano**				
	2000	2003	2004	2008	2009
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Agropecuária	0,66%	0,55%	0,60%	0,44%	0,49%
Indústria	24,05%	26,06%	28,91%	31,56%	26,35%
Indústria extrativa	5,74%	7,95%	8,08%	15,40%	8,32%
Indústria de transformação	9,76%	10,06%	11,96%	9,87%	10,12%
Construção civil	6,05%	5,56%	6,18%	4,62%	5,20%
Siup (1)	2,49%	2,49%	2,68%	1,66%	2,71%
Serviços	75,29%	73,39%	70,49%	68,01%	73,16%

Fonte: Elaboração do autor com dados de Santos (2013).

O resultado melhor, tanto para a economia fluminense, quanto para a brasileira, a partir da segunda metade da década de 2000, está diretamente associado ao quadro internacional favorável, com a ascensão da China como pujante mercado consumidor de commodities, o que impulsionou o preço desses

produtos para cima, beneficiando os países produtores, assim como, a rápida ascensão chinesa como parceira comercial do Brasil. O ERJ beneficiou-se desse momento em função principalmente das exportações do setor siderúrgico para a China. O aumento nos preços internacionais do petróleo viabilizou o aporte maciço de investimentos na camada do Pré-Sal para a extração e exportação em massa dessa commodity nos próximos anos. A atividade extrativa chegou a representar 15,40% do VAB do ERJ em 2008, tendo regredido em 2009 em função da queda significativa dos preços do petróleo devido ao recrudescimento da crise econômica internacional neste ano. A participação da indústria de transformação, por sua vez, variou pouco, mantendo-se em torno de 10%. Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a produção de petróleo no ERJ durante toda a década de 2000, representou, em média, mais de 80% da produção nacional, enquanto que a produção de gás natural no Estado atingiu mais de 50% da produção nacional a partir da segunda metade dos anos 2000 (Tabela abaixo).

Tabela 13 - Evolução da produção de petróleo e gás natural do ERJ

Ano	Produção de petróleo (m³)			Produção de Gás Natural (m³)		
	Brasil	ERJ	ERJ/Brasil	Brasil	ERJ	ERJ/Brasil
2000	71.643.694	57.036.777	79,6%	2.085.089	695.750	33,4%
2001	75.019.962	60.489.198	80,6%	2.331.767	589.278	25,3%
2002	84.398.966	69.682.707	82,6%	2.610.825	810.278	31,0%
2003	86.819.697	70.946.033	81,7%	3.267.008	1.245.240	38,1%
2004	85.966.980	70.455.997	82,0%	3.570.419	1.334.800	37,4%
2005	94.796.734	79.775.162	84,2%	4.601.597	2.243.759	48,8%
2006	99.970.613	84.203.846	84,2%	5.013.217	2.688.730	53,6%
2007	101.436.629	82.819.777	81,6%	4.913.190	2.607.898	53,1%
2008	105.452.170	87.021.256	82,5%	5.028.362	2.768.241	55,1%
2009	113.180.124	96.220.982	85,0%	4.565.613	2.461.989	53,9%

Fonte: Santos (2013).

No entanto, apesar do contexto de inflexão econômica e crescimento no período, alguns fatores devem ser levados em consideração: embora a riqueza social tenha aumentado durante todo o período tratado, as taxas de crescimento real do PIB foram pouco significativas até 2004 e mesmo o período de crescimento mais robusto (2004-2008) apresentou taxa média de crescimento inferior a nacional; o crescimento do PIB fluminense foi largamente tributário das rendas provenientes do setor petróleo, o que, por suposto, pode ser revertido por disposições legais ao nível da legislação que rege o repasse de royalties para o Estado e seus municípios. Por fim, o crescimento do PIB fluminense, apesar de estar sendo puxado pelo interior,

tem alcançado de maneira dispare as regiões do Estado, destacando as regiões produtoras de petróleo, enquanto que outras permanecem estagnadas.

Conforme a Tabela abaixo, entre 2000-2004, o PIB real da região metropolitana cresceu menos (2,6%) que a média do Estado (7,8%). As regiões norte, das baixadas litorâneas e da costa verde foram as que mais cresceram, impulsionadas principalmente pelo setor de petróleo. Na fase de crescimento mais acelerado entre 2005-2008, todas as regiões tiveram bom desempenho em relação ao PIB, com exceção da região noroeste que regrediu 9,6% nesse período. É interessante reparar que nessa fase a região norte cresceu 45,8%, resultado muito superior ao da região metropolitana de 10%. Observa-se assim que ao longo da década, o crescimento do ERJ foi de fato puxado principalmente pelo interior, com o papel indispensável das regiões produtoras de petróleo, como havia sido constatado por Barral Neto & Silva Neto (2008). Com a piora em 2009 do cenário de crise internacional iniciado no segundo semestre de 2008, as regiões produtoras foram seriamente afetadas, puxando o PIB do Estado para baixo no ano de 2009. Em sentido contrário, as regiões não produtoras obtiveram um bom crescimento do PIB nesse mesmo ano.

Tabela 14 - Variação do Produto Interno Bruto das Regiões do ERJ a Preços Constantes

Regiões de Governo	PIB a preços de mercado - Valor (1000 R$)		
	2000-2004	2005-2008	2008-2009
Estado	7,8%	14,1%	-2,5%
Região Metropolitana	2,6%	9,9%	3,2%
Rio de Janeiro	-0,8%	8,0%	7,4%
Região Noroeste Fluminense	-2,2%	-9,6%	14,3%
Região Norte Fluminense	37,6%	45,8%	-32,3%
Região Serrana	-1,5%	15,6%	7,9%
Região das Baixadas Litorâneas	42,6%	15,3%	-24,7%
Região do Médio Paraíba	24,7%	11,9%	10,5%
Região Centro-Sul Fluminense	-6,7%	14,5%	7,9%
Região da Costa Verde	40,1%	18,3%	-6,9%

Fonte: Santos (2013).

Ao longo da década de 2000, a produção de petróleo no ERJ aumentou cerca de 68% atingindo mais de 96 milhões de m³ em 2009. Neste ano, a produção de petróleo no estado, representou 85% da produção nacional. Esse resultado veio acompanhado do aumento expressivo e crescente no repasse das chamadas

participações governamentais - royalties e participações especiais, relacionadas às atividades de produção e exploração de petróleo e gás natural - realizado pelo Tesouro Nacional, beneficiando de forma substancial as finanças do estado e dos municípios. Vale destacar, que foi a mudança na legislação do petróleo em última instância, que possibilitou a assinatura do acordo de renegociação da dívida estadual no final dos anos 1990, por aumentar o valor dos royalties a que faz jus o Estado e criar a participação especial, gerando direitos futuros para o ERJ que constituíram as garantias necessárias para fechar o contrato.

Ao longo da década de 2000, o pagamento de royalties ao ERJ e aos municípios fluminenses aumentou cerca de 150% em valores reais. Nesse mesmo período, a receita tributária aumentou 63,4% em termos reais, com destaque para o ano de 2010 (crescimento de 10,4% em relação a 2009).

Tabela 15 - Distribuição de royalties sobre a produção de petróleo e de gás natural ao ERJ e municípios (R$ 1.000)

Ano	Beneficiários			
	ERJ	%	Município	%
2001	461.458	100,00	497.353	100,00
2002	596.868	129,34	657.786	132,26
2003	738.032	159,93	811.240	163,11
2004	787.093	170,57	860.580	173,03
2005	942.709	204,29	1.034.373	207,98
2006	1.141.461	247,36	1.262.601	253,86
2007	1.037.518	224,83	1.151.434	231,51
2008	1.417.860	307,26	1.552.153	312,08
2009	1.026.842	222,52	1.124.595	226,12

Fonte: Santos (2013).
Nota: Valores deflacionados pelo IPCA (a preços de 2001).

Dentre os fatores que colaboraram para a elevação dos pagamentos das participações governamentais, a partir do final da década de 1990, destaca-se a quebra do monopólio da Petrobras (abertura do mercado), a mudança nas alíquotas e formas de cálculo das compensações financeiras, a partir da aprovação da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97), assim como, a evolução favorável dos preços no mercado internacional e a elevação dos volumes produzidos, que se seguiu. Esses últimos dois fatores elevaram as receitas estaduais provenientes dos royalties e das participações especiais a montantes muito acima daquilo que era previsível quando foi elaborada a lei prevendo sua criação, no âmbito da Constituição promulgada em

1988. (URANI, 2008, p. 159). O aumento significativo dos recursos provenientes do petróleo alterou a composição da receita do ERJ, principalmente entre a segunda metade da década de 1990 e a primeira dos anos 2000. Segundo dados da Fundação CEPERJ, a participação dos royalties pela produção de petróleo e gás natural, que era insignificante em 1996, já representava aproximadamente 11,2% das receitas estaduais para o ano de 2004. Esta participação chegou a 15,6% em 2008.

Porém, segundo Urani (2008), os cerca de R$ 33 bilhões arrecadados desde meados dos anos 90 não alavancaram a capacidade de investimento do estado e tiveram como contrapartida uma elevação dos gastos de custeio (essencialmente contratação de mão de obra terceirizada) e um opaco processo de capitalização do fundo de previdência dos funcionários do governo do estado, o Rio Previdência. A participação dos royalties na receita total dos municípios também aumentou expressivamente desde 1996, quando ainda era insignificante, chegando a 11% em 2004, muito embora a distribuição dessa riqueza entre o conjunto dos municípios seja muito desigual e concentrada (NAZARETH apud FAURÉ et al., 2008). Pelas regras de distribuição vigentes, definidas na Lei nº 9.478/97, os municípios que mais recebem recursos são os que integram a Zona Principal de Produção da Bacia de Campos, mas todos os municípios fluminenses recebem parcela dos royalties até 5% recebidos pelo governo estadual, distribuídos pelos mesmos critérios de repartição do ICMS (art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89). Segundo a ANP, no ano de 2010, as regiões metropolitana, norte e das baixadas litorâneas concentravam 83,4% dos royalties repassados pelo Tesouro Nacional e pelo Estado. Ainda assim, o repasse dos royalties mesmo dentro dessas regiões é bastante heterogêneo. A análise da tabela 4 permite observar que, em 2010, a região Norte do Estado, que concentra apenas 5,3% da população do estado, recebeu 47,35% dos royalties distribuídos aos municípios, porém, apenas quatro municípios dessa região: Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã e São João da Barra, receberam 45,6% de todo o volume de royalties distribuídos aos 92 municípios que constituem o Estado. Na região das Baixadas litorâneas, os municípios Cabo Frio e Rio das Ostras se destacam, recebendo juntos 12,3% do total. A região metropolitana, que concentra 74% da população do Estado, recebeu menos de 17% dos royalties. O município do Rio de Janeiro, apesar de concentrar quase 40% da população fluminense, recebeu

menos de 5% dos royalties repassados. A participação da região serrana é de apenas 2,9%, para o mesmo ano.

Tabela 16 - Valores distribuídos dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural pela ANP e pelo Estado, segundo as Regiões de Governo e Municípios Estado do Rio de Janeiro – 2010

Regiões de Governo e municípios	2010					
	Total	%	Distribuído pela ANP	Distribuído pelo Estado	População	%
Total	2.923.595	100,00%	2.632.030	291.565	15.989.929	100,00%
Região Metropolitana	494.123	16,90%	344.895	149.228	11.835.708	74,02%
Rio de Janeiro	143.259	4,90%	59.717	83.542	6.320.446	39,53%
Duque de Caxias	68.985	2,36%	41.932	27.053	855.048	5,35%
Niterói	48.866	1,67%	41.932	69.345	487.562	3,05%
Outros	233.012	7,97%	201.314	31.698	4.172.652	26,10%
Região Noroeste Fluminense	660.281.384	2,26%	56.917	9.111	317.493	1,99%
Região Norte Fluminense	1.384.262	47,35%	1.347.218	37.044	849.515	5,31%
Campo dos Goytacazes	711.224	24,33%	699.352	11.872	463.731	2,90%
Macaé	415.116	14,20%	400.331	14.785	206.728	1,29%
Quissamã	80.170	2,74%	76.338	3.832	20.242	0,13%
São João da Barra	125.768	4,30%	124.406	1.362	32.747	0,20%
Outros	51.984	1,78%	46.791	5.193	126.067	0,79%
Região Serrana	84.678	2,90%	65.786	18.892	805.627	5,04%
Região das Baixadas Litorâneas	559.199	19,13%	541.032	18.167	810.666	5,07%
Cabo Frio	143.789	4,92%	139.222	4.567	186.227	1,13%
Rio das Ostras	215.094	7,36%	212.423	2.671	105.676	0,66%
Outros	200.316	6,85%	189.387	10.929	518.763	3,24%
Região do Médio Paraíba	122.332	4,14%	88.342	33.990	855.193	5,35%
Região Centro-Sul Fluminense	30.246	1,03%	22.875	7.371	272.227	1,70%
Região da Costa Verde	182.727	6,25%	164.965	17.762	243.500	1,52%

Fonte: Santos (2013).

Conclui-se que a mudança na legislação referente ao repasse dos royalties aos Estados e Municípios produtores, no final da década de 1990, assim como o aumento no volume produzido e a elevação dos preços do petróleo no mercado internacional, ao longo da década de 2000, beneficiaram em larga escala as finanças do ERJ. No entanto, a distribuição dos royalties entre os municípios ressalta o fato de que a forte expansão da produção extrativa no estado beneficia de maneira desigual os municípios fluminenses, tal que os municípios pertencentes à Zona especial de produção da Bacia de Campos recebem somas estratosféricas de recursos, como é o caso de Campo dos Goytacazes, pertencente à Região Norte do estado, foi o município que mais recebeu royalties em 2010, mais de R$ 711 milhões, enquanto que outros se beneficiam de forma marginal desses repasses, como é o caso dos municípios pertencentes à Região Serrana do estado.

5.5 Considerações finais

Tendo em vista os dados apresentados durante o capítulo, podemos sugerir algumas continuidades ao longo dos dezesseis anos ora estudados, no qual parecem emergir algumas regularidades na atuação dos grupos econômicos da construção na cidade do Rio de Janeiro, a partir dos alinhamentos, ou desarranjos, dos jogos políticos e econômicos de escala.

Tomando como elemento central do argumento a forma como a busca por novas centralidades se manifesta nas intervenções urbanas e obras realizadas, vemos na primeira Era Cesar Maia, a continuidade rumo à Barra da Tijuca, marcha iniciada lá na década de 1970. Isso pode ser visto, num primeiro momento, com a construção da Linha Amarela, que estava num projeto de linhas cromáticas para o Estado da Guanabara elaborado na década de 1960, mas que só encontra as condições necessárias para sua realização na década de 1990. As quais foram produzidas, também, em escala nacional.

Assim, a construção da Linha Amarela expressa, por um lado essa marcha em direção à Barra da Tijuca, mas ilustra também um reflexo imediato, na cidade, de uma série de processos que estavam se dando em nível nacional como as privatizações, a ramificação dos grupos econômicos (da construção, mas não só eles) para novos setores de atuação e o experimento das PPP's. A rodovia foi construída em um modelo de parceria público-privada com a OAS, para realização da segunda, e maior, etapa das obras. Essa concessão é uma entre outras que estavam acontecendo em escala nacional, uma vez que o setor rodoviário e de transporte, como vimos, foi um dos mais exitosos (junto com o setor elétrico e de telecomunicações) durante o processo de privatização.

E em termos da cidade e do estado do Rio de Janeiro, a Linha Amarela não foi a única. Quanto às rodovias estaduais, neste momento, foram alvo de concessões a Rio-Teresópolis e a Via Lagos; bem como a Via Dutra, ligando Rio a São Paulo. Com relação aos transportes, este foi o momento em que os sistemas metroviários (Com participação da Andrade Gutierrez) e ferroviários foram privatizados. Aspecto que teria impulsionado o as receitas (Valor Adicionado) das indústrias de construção no estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, esse foi o único projeto executado no modelo de PPP por todos os dezesseis anos analisados. O segundo projeto, que seria o museu

Guggenheim não saiu do papel. Vimos que, em termos de regulamentação nacional das parcerias público-privadas, isso ainda não estava sacramentado, o que só virá a acontecer e deslanchar na Era Paes, a ser apreciada no próximo capítulo.

Mas a consolidação da Barra como centralidade e alvo de interesses do capital da construção, não só imobiliário, virá na década seguinte, ou na Era Cesar Maia II com as obras da Cidade da Música e os equipamentos esportivos dos Jogos Pan-americanos de 2007: a Vila dos Atletas, a Arena Multiuso, o Parque Aquático Maria Lenk e o Velódromo. Sem contar as diversas intervenções realizadas no entorno dessas construções de modo a lhes conceder infraestrutura. Assim, num primeiro momento a relação obras/centralidades no sentido da Barra da Tijuca, seria aqui reforçada.

Fora esse êxito de expansão para a Barra da Tijuca, outras centralidades tentaram ser produzidas ou consolidadas. Uma delas foi o Centro da cidade e a Zona Portuária. Esta estava no alvo de revitalização desde a década de 1980 e durante as duas Eras Maia, alguns esforços seguem nesse sentido, com o projeto Novas Alternativas, a criação da Subprefeitura do Centro e o projeto das SA's na década de 1990, nenhuma delas de impacto substancial. As grandes tentativas virão com na Era Cesar Maia II com a construção da Cidade do Samba e do Museu Guggenheim, cujo fracasso viria a sepultar outros projetos de revitalização da Zona Portuária e do Centro da cidade.

A primeira Era Maia também visou o fortalecimento de diversas subcentralidades através do projeto Rio Cidade, em uma perspectiva técnica e política que ainda reverberava um ideário da década de 1980. Algumas análises do impacto imobiliário do programa mostram que ele foi relativamente eficaz em aquecer o mercado das regiões investidas. Ele foi inaugurado no mandato de Cesar Maia e renovado no de Luiz Paulo conde. Mas, parece que, com o rompimento entre criador e criatura, o retorno do primeiro à Prefeitura, vai representar uma inflexão da cidade no sentido de se inserir no mercado internacional em buscar de recursos que se realizassem no turismo, no esporte e na cultura.

Isso vai se manifestar numa dispersão menor de criação de centralidades, com foco em bairros da Zona Norte não tão longe do centro da cidade, como São Cristóvão e o Grande Méier. No primeiro caso, o vetor foi a criação do Centro de Tradições Nordestinas Luiz Gonzaga; e o segundo foi capitaneado pela construção

do Estádio Olímpico Nilton Santos (então João Havelange), para realização do Pan de 2007.

Os Jogos Pan-Americanos vão centralizar os esforços, energias e recursos municipais, sobretudo, a partir da segunda metade da Era Cesar Maia II. Consolida os caminhos que levavam até a barra da Tijuca, também foi fruto de uma sinergia política entre os três níveis de governo, isto é, entre Cesar Maia (Prefeito), Sérgio Cabral (Governador) e Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente); e os grupos econômicos da construção. Foi um período de intensa atividade industrial no setor da construção no Rio de Janeiro, capital e estado.

Em termos nacionais, para além de uma orientação tomada como neodesenvolvimentista do governo Lula, no qual o poder público retoma certo protagonismo na produção de infraestrutura e condução do crescimento econômico (sobretudo através dos seus bancos – BNDES e Caixa – e dos fundos públicos – inclusive os de pensão dos servidores), o ensaio de uma crise econômica que alcançará seu auge em 2008 levará o governo federal a tomar como dispositivo de salvaguarda econômica o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC virá a impactar positivamente a indústria da construção fluminense que já demonstrava, desde a década de 1990 um processo de reaquecimento, desencadeado sobretudo pela indústria do petróleo e dos royalties dela decorrentes. Por outro lado, a economia do estado do Rio também se diversificava, abrindo espaços para os grupos econômicos da construção que se ramificavam desde fins da década de 1980. Tais empresas encontraram terreno fértil no estado do Rio de Janeiro, com investimentos públicos ou privados, no setor automobilístico, com as indústrias que vão se instalar no Sul Fluminense; as concessões rodoviárias; a indústria naval que terá um papel importante, seguida da construção de grandes portos importantes no estado; a petroquímica; o setor têxtil entre outros. Inclusive, o da produção de equipamentos esportivos.

Por todas essas iniciativas, e em setores diferentes, vemos a presença dos grupos econômicos empreiteiros. Organizadas em *holdings*, com seus diversos braços industriais atuando em setores distintos, estarão presentes a Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Queiroz Galvão, Mendes Júnior, Carioca Christiani-Nielsen e emergente Delta. Algumas delas presentes, como vimos, na realização das obras do

Pan de 2007. Com destaque para a atuação conjunta da Odebrecht e OAS, na construção e reforma dos estádios Nilton Santos e Maracanã.

Se fossemos caracterizar os dezesseis anos aqui analisados, podemos dizer que a Era Cesar Maia I marcou um período de transição entre bandeiras sociais e técnicas levantadas durante a década de 1980 para uma gestão mais empreendedorista, ainda que esta estivesse longe de se realizar. Por conta da falta de uma coalizão política em termos municipais (mesmo dentro do governo) que lhe sustentasse, bem como pela falta de alinhamento com o governo estadual e pela falta de condições nacionais, em termos financeiros e de regulamentação de algumas atividades, sobretudo, as parcerias público privadas.

A Era Cesar Maia II representaria um ponto de inflexão, fechando essa transição entre concepções distintas de gestão urbana, uma mais democrática e participativa, para outra mais gerencial e empreendedora. Contudo, as condições urbanas, em termos de infraestrutura, não permitiram que essa perspectiva estratégica se realizasse plenamente, o que fica claro nas candidaturas aos Jogos Olímpicos, duas vezes derrotadas. O que tornou necessário, como uma etapa para voos mais altos, a realização dos Jogos Pan-americanos; o veto ao Museu Guggenheim também pode indicar a inexistência de uma coalizão sólida que sustentasse essa agenda esportiva que amadurece ao longo desses oito anos, quando condições financeiras e jurídicas estavam sendo formuladas em níveis estadual e federal para sua realização plena.

Essa conjunção de fatores só vai se coadunar plenamente na construção de uma gestão urbana empreendedora no esteio dos megaeventos esportivos com Eduardo Paes. Cuja eleição encerra de modo mais acabado o alinhamento político (inclusive partidário) entre os três níveis de governo e já inicia com pé direito, isto é, com a escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. A coalizão, inclusive com apoio midiático, está formada.

Teríamos assim, a Era Cesar Maia I como a transição entre modelos de gestão urbana; a Era Cesar Maia II, como o amadurecimento da perspectiva estratégica-empreendedorista; e sua realização plena, na Era Eduardo Paes, que analisaremos no próximo capítulo.

6 ERA EDUARDO PAES (2009-2016)

6.1 Considerações iniciais

Nesta seção, apresentamos o contexto nacional, estadual e municipal, no período caracterizado como a Era Eduardo Paes (2009-2016), de maneira similar ao apresentado nas seções que a precede, dando ênfase aos interesses da construção civil, tomando como referência a narrativa da Revista O Empreiteiro, igualmente utilizada nas seções anteriores. Assim, veremos também quais eram os elementos que compunham uma agenda defendida pelos grupos econômicos ligados a Indústria da Construção Civil em âmbito nacional, estadual e municipal para este período.

Todavia, o roteiro do capítulo será outro. A Era Eduardo Paes, como mostraremos, tem uma grande sinergia entre as três esferas de governo; a cidade do Rio de Janeiro ganha um protagonismo político e econômico, em nível nacional e mesmo internacional, inédito, a ponto de ser objeto mais recorrente da Revista O Empreiteiro, por exemplo; trazendo os grupos econômicos da construção para a coalizão em uma posição mais hegemônica. Assim, em vez da apresentação analiticamente segmentada do capítulo anterior, iremos apresentar uma seção mais ampla e densa, articulando a análise dos contextos nacional e estadual, com as possibilidades de atuação de Eduardo Paes.

6.2 A conjuntura político-econômica

Em escala Federal podemos destacar que este foi um período marcado por severas crises externas e internas. Que começa ainda no final da Era Lula (2003-2010) e termina com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016.

De acordo com Paula e Pires (2017), o comportamento da economia brasileira neste período não foi muito diferente de dinâmicas anteriores, mais notadamente, a partir da década de 1990, alternando pequenos ciclos de crescimento com desacelerações econômicas. Conforme os autores, em 2009 houve uma breve recessão devido ao contágio da crise mundial, em 2010 a economia retomou o crescimento (7,6%), voltando a desacelerar entre 2011 e 2014 para 2,4% a.a. em média. Em 2015 e 2016 a economia entrou em nova e aguda recessão, com crescimento negativo médio de -3,7% a.a., puxado para baixo tanto pelo setor de serviços quanto industrial. (PAULA; PIRES, 2017).

Segundo os autores, o contágio da crise no mercado financeiro norte-americano sobre a economia brasileira, a partir de 2008, foi rápido com a “saída de capitais estrangeiros aplicados em bolsa; redução da oferta de crédito externo para bancos e firmas; aumento das remessas de lucros e dividendos por parte de subsidiárias de empresas multinacionais e retração do mercado de crédito doméstico”. (PAULA; PIRES, 2017, p. 127). E o governo respondeu com políticas que reforçassem a liquidez financeira, com incentivos as exportações através de linhas temporárias de crédito, políticas cambiais por parte do BACEN, expansão do crédito via bancos públicos, políticas em prol da indústria automobilística, eletrodomésticos e produtos do setor da construção (redução do IPI), aumento do período de concessão do seguro-desemprego; e criação de um programa de construção de moradia popular (“Minha Casa, Minha Vida”). Porém, ao mesmo tempo em que o governo tomava tais medidas ele mesmo as enfraquecia quando mantinha as taxas de juros básicos da economia (SELIC) em patamares elevados, o que contrastava com a política fiscal anticíclica e com a política creditícia dos bancos públicos.

Mas, de alguma forma, tais medidas conseguiram arrefecer os impactos da crise e a partir de 2009 a economia obteve razoável recuperação, tendo em consequência a melhora do mercado para as exportações, com a retomada da economia chinesa e a consequente melhoria nos termos de troca e pôr fim a recuperação da economia mundial em 2010, último ano de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Dilma Rousseff e sua equipe econômica, no início de seu mandato presidencial, em 2011, adotaram uma série de políticas para solucionar o quadro de crise macroeconômica que surgia, com isso foram postos em prática aumentos da taxa de juros e definição de metas fiscais para conter a demanda agregada e conter a inflação. “Seu governo foi marcado pela gradual piora no cenário internacional devido à crise do Euro, à fraca recuperação norte-americana e à desaceleração dos países emergentes”. (PAULA; PIRES, 2017, p. 129). Em adição o governo pôs em prática medidas fiscais para que o setor industrial fosse estimulado, como isenção de IPI sobre bens de capital e a desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra, entre outras, que seguiram até 2012. Já em 2013 algumas medidas foram mantidas, porém houve ligeiro ajuste fiscal e elevação da

taxa de juros. E em 2014 verificou-se uma tendência de deterioração fiscal em função da queda das receitas tributárias e do impacto dos juros sobre dívida pública.

De acordo com os autores:

> [...] A dinâmica dos gastos públicos não foi capaz de compensar a desaceleração geral dos outros componentes da demanda: a política fiscal anticíclica em 2011 e 2012 foi limitada quando comparada ao período anterior e a composição da expansão fiscal limitou o seu efeito anticíclico, dada a prevalência de isenções ao invés dos gastos públicos. Os investimentos públicos representaram apenas 1% do PIB em 2012, e declinaram desde então. Assim, o impulso fiscal como um todo teve pouco efeito sobre a atividade econômica em 2011 e 2012. (PAULA; PIRES, 2017, p. 132).

Mas o entendimento dos autores foi o de que todas as medidas implementadas entre 2010 e 2014 vieram atrasadas, privilegiaram isenções fiscais ao invés de investimentos públicos e foram mal comunicadas aos agentes. Tanto que em 2013-2014, para compensar a política monetária restritiva, o governo continuou a expandir os gastos públicos. Com isso, a partir do final de 2014 há uma nova reversão na trajetória da economia brasileira, e em 2015-2016 a economia sofreu uma série de choques, com a deterioração dos termos de troca, ajuste fiscal, crise hídrica, desvalorização da moeda, aumento da taxa de juros entre outros, que contribuíram para reduzir ainda mais o crescimento econômico. Os autores destacam ainda que alguns efeitos derivados aprofundaram a recessão como o aumento da taxa de juros, aumento do desemprego, a queda da renda, a contração do mercado de crédito e a redução dos investimentos públicos. E assim, em razão dos reajustes de preços monitorados (energia, petróleo) e o choque causado pela desvalorização cambial, a inflação cresceu quatro pontos percentuais de 2014 para 2015, e a combinação de recessão com o aumento das taxas de juros causou uma forte desaceleração da oferta de crédito.

Lembram os autores que em 2015, após a reeleição de Dilma Rousseff, o governo alterou a condução econômica para políticas ainda mais ortodoxas, cujo principal objetivo “era implementar um ajuste fiscal, principalmente pelo lado das despesas públicas, entendidas como fundamentais para retomar a confiança dos agentes, tida como necessária para recuperação da economia”. (PAULA; PIRES, 2017, p. 133). Dessa forma, implementou um conjunto de medidas para reduzir os gastos públicos, reajustou de forma acelerada preços monitorados (energia e

petróleo), enquanto o BC, que já havia implementado uma política monetária restritiva desde 2013, aumentou mais a taxa de juros. No início de 2016, o grande desafio do governo era estabelecer uma estratégia de consolidação fiscal que fosse capaz de reverter a trajetória ascendente de aumento nos gastos públicos que contraditoriamente comprometia a capacidade de implementação de políticas públicas do governo no longo prazo. Contudo, ao longo de 2016, a propagação da crise política praticamente paralisou as ações do governo que não pôde implementar agenda alguma da política econômica. (PAULA; PIRES, 2017).

6.3 De acordo com a Revista O Empreiteiro

De acordo com a Revista O Empreiteiro, edição especial das 500 maiores da Construção (julho de 2011), nas palavras do presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon), Luís Fernando dos Santos Reis: “Por mais que sejam anunciados investimentos e se proclame o avanço deste ou daquele segmento, a infraestrutura brasileira continua onde sempre esteve: em processo de recomeço” [110]. E complementa, dizendo que,

> Questionada, comentada, discutida. Objeto da apresentação de mil e uma soluções técnicas e econômicas nas entidades da engenharia e nas instituições de governo. Apesar de tema público e privado das mais diversas manifestações, a infraestrutura brasileira continua, com seus enormes gargalos, a comprometer o crescimento do País. (REVISTA O EMREITEIRO, julho de 2011, p. 78).

Mais uma vez o discurso da Revista, através de suas matérias dando voz a seus membros associados e colaboradores, teve como foco a ineficiência do Estado e as urgentes intervenções na infraestrutura, nos mais diversos segmentos públicos (como nos segmentos rodoviário, ferroviário, matrizes energéticas, SIUP[111], transportes em todas as escalas geográficas e nos setores aeroportuário e portuário, entre outros).

Com toda a sua experiência e seu conhecimento, obtido em uma trajetória profissional e numa vivência de mais de 20 anos em entidades de classe, 15 deles à frente do Sinicon, Luís Fernando dos Santos Reis afirma que a infraestrutura brasileira prossegue como sempre prosseguiu: “encrencada no círculo vicioso do recomeço”. (Revista O Empreiteiro, julho de 2011, p. 79). Pondera, ainda, que era

---

[110] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 78.

[111] SIUP – Serviços Industriais de Utilidade Pública, como energia elétrica, gás, água, esgoto e limpeza.

inegável que nos últimos 40 ou 50 anos, houve impulsos a favor da infraestrutura, mas que sua constatação era a de que o Brasil continuava refém de significativos gargalos, como o do saneamento que precisava investir cerca de R$ 90 bilhões a cada cinco anos ao longo de duas décadas, em obras em todas as regiões, se quisessem universalizar os serviços de esgoto sanitário e de abastecimento de água. De acordo com o Presidente do Sinicon, havia uma paralisia em relação a esse segmento, tanto que sua constatação era a de que o atendimento à população continuava a ser feito por companhias estaduais (70%) e autarquias municipais (20%). E esperançoso, porém pouco otimista, disse, naquele momento, que seria possível, mas não provável, que até 2017, quando o marco regulatório teria completado 10 anos de vigência (Lei 11.445/2007), a iniciativa privada viria a responder ao menos por 30% daqueles serviços. Lembrou Reis, que a Lei 11.445 abriu amplas possibilidades para a concessão dos serviços, mas que infelizmente, ainda não havia uma definição quanto ao poder concedente[112].

E ainda cita outros gargalos, como os segmentos que compõem a logística nacional. Segundo ele, não havia sido executada, inaugurada e colocada em funcionamento nenhuma grande rodovia de nos últimos anos. Em suas palavras: “A rigor, não têm faltado recursos. O problema é que a execução orçamentária sempre se revela aquém das disponibilidades colocadas pelo próprio Governo. E nada se conclui.” (Revista O Empreiteiro, julho de 2011, p. 79).

De acordo com Reis, havia sérios problemas também no segmento portuário, com problemas de concessões e de navegação fluvial. Segundo ele, as grandes hidrovias continuavam sem sair do papel, embora algumas estivessem em funcionamento. E o Brasil num contexto cada vez mais integrado na economia mundial não dispunha de portos aparelhados para acelerar suas atividades. Além disso, não operava uma malha ferroviária condizente com a sua dimensão continental. Nas palavras de Santos Reis:

> “O Brasil, a meu ver, tem uma vocação logística extremamente clara, mas não a aproveita. Prefere deixá-la abandonada. Poderia seguir, ao menos, o exemplo da Vale, que coloca essa vocação em prática. A Vale tem o caminhão para o transporte de curta distância entre a mina e o ponto de embarque na ferrovia; tem a ferrovia, para cumprir a distância média, do ponto de embarque do caminhão, ao porto. E tem navios, para o trajeto das grandes distâncias, até chegar ao destino final”. (REVISTA O EMREITEIRO, julho de 2011, p. 79).

[112] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 79.

Ainda, segundo a Revista O Empreiteiro, as condições dos aeroportos[113] “é desolador, mas real”. A rotina dos principais aeroportos brasileiros, especialmente em São Paulo e no Rio, é bem parecida. A questão, segundo a Revista, é que, nos últimos anos, o número de viajantes aumentou consideravelmente no país, mas os investimentos não acompanharam essa forte tendência. O orçamento da Infraero e da União quase triplicou entre 2003 e 2005, mas desde então tem se mantido praticamente estável, na casa de R$ 1,3 bilhão por ano. De acordo com a Revista o IPEA alertou que dez dos 13 terminais que estavam em obras não iriam ficar prontos para a Copa se fosse mantido o ritmo. E ainda que mesmo que os projetos fossem concluídos, os aeroportos iriam continuar sobrecarregados porque lhes faltam investimentos e planejamento.

Na edição de 2013, a revista aponta para inversões no montante de R$ 9,2 bilhões, provenientes do leilão promovido pelo governo dos aeroportos do Galeão, no Rio de Janeiro, e de Confins, na Grande Belo Horizonte, para o período de concessão. No terminal do Rio, o consórcio vencedor, composto da Odebrecht Transport (60%) e Changi (40%), que opera o aeroporto de Cingapura, deveria injetar R$ 5,7 bilhões em 25 anos de concessão. Já em Confins, o consórcio ganhador, integrado pelas empresas CCR (75%), Zurich Airport International AG (24%) e Munich Airport International Beteiligungs GMBH (1%), aplicaria R$ 3,5 bilhões em 30 anos de concessão. Todos os parceiros das empresas brasileiras (Odebrecht e CCR) no negócio administrariam aeroportos listados como os mais modernos do mundo. A Infraero seria sócia dos consórcios com 49% de participação.

Ainda, para esse setor, segundo a Revista, a meta do governo era tirar do papel o plano de investimentos em melhorias para 270 aeroportos brasileiros, para estimular a aviação regional.

Para seis aeroportos brasileiros concedidos à iniciativa privada havia previsão de investimentos no montante de cerca de R$ 26 bilhões nas próximas décadas, dos quais parte já foi realizada para atender a Copa do Mundo. A isso, somar-se-iam R$ 7,3 bilhões prometidos pelo Governo Federal para a reforma e ampliação dos aeroportos regionais.

---

[113] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 123.

Para o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão Tom Jobim, a concessionária Aeroporto Rio de Janeiro tinha planos de investir cerca de R$ 2 bilhões até abril de 2016. Em todo o período de concessão (25 anos), o investimento deveria ficar em R$ 5 bilhões.

No setor imobiliário[114], foi divulgado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais de São Paulo (Secovi-SP) que em 2010 havia sido o ano da retomada dos investimentos na área imobiliária e que serviu de exemplo para constatar que a economia brasileira havia saído da crise financeira de 2008-2009, já que o segmento movimenta, em sua cadeia produtiva, setores importantes e decisivos na geração de emprego e renda. Apesar de que essa retomada elevou de forma significativa os valores dos imóveis.

Em uma análise referente à última década, o Secovi-SP destacava as mudanças do setor, que, de acordo com seu presidente, João Crestana, continuava na trajetória de consolidação do crédito imobiliário como negócio, e a poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) apresentavam bons indicadores. Além disso, a classe média alavancava o aquecimento do setor, que de acordo com Crestana se devia, principalmente, à mobilidade social e ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

Na edição da revista[115] em dezembro de 2013/janeiro de 2014, na reportagem do Editor chefe, Nildo Carlos de Oliveira, a narrativa não era diferente e foi posto que a dificuldade continuava para o setor da construção, assim como para qualquer outra atividade produtiva brasileira. Segundo a reportagem os gargalos eram muitos e as taxas de investimentos não cobriam as necessidades do País, apesar de algumas “ilhas de prosperidade” surgirem. Que segundo a Revista era o caso do segmento imobiliário, notadamente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Mesmo assim, somente nas regiões metropolitanas dessas capitais.

O Editorial da Revista O Empreiteiro na Edição especial das 500 maiores da Construção, em agosto de 2014 dizia:

> O Brasil que precisa mudar.
> O candidato eleito que subir a rampa do Palácio do Planalto em janeiro de 2015, para assumir a Presidência da República, sabe que tem uma difícil tarefa pela frente: criar as condições para a retomada do crescimento econômico com um choque de confiança da sociedade, com base no tripé formado pelo controle da inflação, ajuste das contas públicas e redução dos

[114] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 396.
[115] Revista O Empreiteiro, dezembro de 2013/janeiro de 2014, p. 24.

> gastos desbragados da máquina administrativa. Só assim poderão ser ampliados e assegurados os investimentos para infraestrutura e logística.
> Infraestrutura e logística são fundamentais para a retomada, tendo-se em conta o "custo Brasil" com sua perversa mistura de tributação excessiva, legislação trabalhista obsoleta e justiça morosa, cujas reformas prometidas há décadas jamais foram implementadas.
> [...] O novo governo que vai começar em janeiro não precisa perder tempo em formular mais programas de obras. Basta executar tudo o que foi prometido e anunciado nos últimos doze anos. E devolver aos técnicos dos órgãos contratantes de obras públicas a gestão dos projetos, incorporando as tecnologias de informação disponíveis na prateleira para dar clareza ao processo, postando as planilhas do andamento das obras em sites próprios. Com essa transparência, toda interferência política indevida será de imediato repelida e combatida pela sociedade.
> O ministro da pasta pode fazer política, mas a gestão das obras a partir do primeiro escalão será conduzida por técnicos, administradores e engenheiros, com o suporte de empresas de engenharia contratadas, que aportarão a extensa experiência de gestão dos empreendimentos privados, em que prazos, custos e qualidade serão escrupulosamente cumpridos como praxe.
> [...]
> O governo precisa contar com marcos regulatórios consistentes e incentivar as PPPs e as concessões de modo a atrair o capital privado nacional e global para os seus empreendimentos. Hoje, fixar um teto sobre o que um concessionário pode ganhar de remuneração sobre o capital investido e compensá-lo com financiamento barato do BNDES parece uma panacéia esgotada. As fontes de financiamento do mercado global estão com taxas competitivas e o empreendedor privado deve captar recursos por sua conta e risco.
> Infraestrutura não se resume a transporte e logística. Energia, hospitais, escolas, água potável, esgoto tratado, mobilidade, habitação social, obras preventivas contra inundações e segurança também fazem parte dessa pauta.
> [...]
> As cidades brasileiras clamam por maior atenção dos governantes. Nelas está concentrada a maioria da população brasileira, que sofre com as carências do transporte de massa, saúde pública, escolas, creches e a insegurança de toda ordem (REVISTA O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 3).

Em uma de suas seções Opinião, a revista apontava para uma dinâmica que "não deveria ser vista como uma corrida que tivesse um fim, mas sim para um processo que deveria continuar". De acordo com José Roberto Bernasconi, presidente do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) o Brasil havia conseguido realizar uma Copa do Mundo da FIFA de forma razoavelmente bem-sucedida se fosse considerar as desconfianças de efetiva realização do evento.

Segundo Bernasconi essa percepção positiva se deu, principalmente, pela beleza e pela qualidade arquitetônica/construtiva das novas arenas, "fruto da competência da arquitetura e da engenharia de projetos e de construção brasileira, [...] os transportes públicos razoáveis [...] e, especialmente, nossas belezas naturais [...]. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 209).

Contudo, a Revista apontava para o fato de que o Brasil poderia ter se saído melhor, especialmente na mobilidade urbana. Em março último, o Sinaenco desenvolveu estudo em 75 obras, que totalizam R$ 15,4 bilhões, de mobilidade urbana e dos aeroportos. Segundo a Revista os investimentos para mobilidade urbana e acesso aos estádios somavam R$ 7,5 bilhões, referentes a 45 obras, dos quais R$ 2 bilhões foram para nove obras contratadas via RDC e que correspondiam a 27% do total investido em Porto Alegre. Nos aeroportos, das 30 diferentes modalidades de obras, que somavam investimentos de R$ 7,9 bilhões, 11 empreendimentos, em sete aeroportos (Belo Horizonte/Confins, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Rio de Janeiro e Salvador), foram contratados via RDC, correspondentes a R$ 1 bilhão (13% do total). (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 209).

O cenário para o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), no início do mandato do Prefeito da Capital Eduardo Paes, em 2009, mostrou-se favorável, pelo fato de nos últimos anos o estado ter ganhado notoriedade no âmbito nacional e internacional.

De acordo com Osorio e Versiani,

> No ano de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, em face da decadência econômico-social do Estado do Rio de Janeiro e da importância social e simbólica dessa região, criou um Conselho de Ações Federais no estado. [...] Esse Conselho definiu, entre suas prioridades: a criação de um polo petroquímico com base no gás natural, em Duque de Caxias; o desenvolvimento de um porto de contêiner, em Itaguaí, cujo projeto era ser o maior porto da América Latina; e a criação de um grupo de trabalho para atuar em prol da conquista, pelo Rio de Janeiro, da função de sede das Olimpíadas de 2004. Essa iniciativa contribuiu para a política de atração de megaeventos, que redundou no Rio de Janeiro ser a sede dos Jogos Panamericanos, em 2007; dos Jogos Mundiais Militares, em 2011; da Rio+20, em 2012; da Jornada Mundial da Juventude, em 2013; uma das principais sedes da Copa do Mundo, de 2014; e também sediar as Olimpíadas de 2016. (OSORIO; VERSIANI, 2013, p.16).

A capital do Estado do Rio de Janeiro, que já era o principal destino de turistas estrangeiros no País, foi escolhida para ser palco de grandes eventos esportivos, o que atrairia grandes investimentos para a cidade nos próximos anos. Avanços foram dados na questão da segurança pública, em particular com a instalação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) na Capital. Neste momento o ERJ é o maior produtor nacional de petróleo e gás e possuí as maiores bacias de reserva do Brasil localizadas na camada pré-sal de seu litoral. Com uma localização privilegiada, possuí 635 km de costa no Sudeste do Brasil e permite acessar 50% do PIB do país num raio de 500 km. Dessa forma, o estado já despontava como um dos

principais *hubs* logísticos do país, sendo responsável por grande parcela da movimentação nacional de cargas e passageiros. (SANTOS, 2013).

Segundo Santos, o documento “Decisão Rio 2012-2014”, elaborado pela Firjan, projetara para o Estado, entre 2012 e 2014, investimentos da ordem de aproximadamente 212 bilhões de Reais, relacionados principalmente aos investimentos da Petrobrás e das empresas parceiras no setor de petróleo e gás (51%), a infraestrutura (24%), a indústria de transformação (19%), as instalações olímpicas (4%), ao setor de turismo (1%), entre outros (1%).

Os principais investimentos estavam previstos para os setores de exploração e produção de petróleo e gás, logística e transportes, indústria de transformação e centros de pesquisa. Dentro do setor da indústria de transformação estavam os segmentos da construção naval, petroquímico, siderurgia, e automotivo.

Dentro do setor de exploração e produção de petróleo e gás, a Petrobrás e empresas parceiras tinham previsão de investir, segundo a Firjan, cerca de R$ 108 bilhões de reais, além dos investimentos na exploração de campus de petróleo pela empresa OGX, da ordem de R$ 6,5 bilhões.

O Rio de Janeiro é responsável pela produção de 80% do petróleo e 50% do gás nacional, e os investimentos nesse setor são muito importantes também pelas indústrias, empresas prestadoras de serviços e centros de pesquisa e desenvolvimento que acompanham a indústria do petróleo. Todas essas atividades também têm procurado o Rio de Janeiro como local de suas operações.

Para o setor de logística e transportes, segundo a Firjan, entre 2012-2014, o setor de logística tinha previsão de aproximadamente R$ 21 bilhões em investimentos. Contar com infraestrutura logística ampla e de boa qualidade abre oportunidades para a atração de novos investimentos para o estado e gera um grande impacto positivo nas regiões em que são aplicados.

Os investimentos que mais se destacam nesse setor são:

- A construção do Arco Metropolitano. Um anel viário destinado principalmente à movimentação de cargas de longa distância, que contornará a Região Metropolitana, permitindo o acesso adequado de cargas ao Porto de Itaguaí por toda a malha rodoviária do país. Projeto que se destaca por ser um importante fator de atração de empresas para o seu entorno, sobretudo daquelas ligadas à cadeia de petróleo e gás, as indústrias química e petroquímica e a de serviços de apoio logístico.

- A construção de portos de alta capacidade e a ampliação dos já existentes. Nesses portos, serão transportados, além de contêineres, petróleo e derivados, minério de ferro, produtos siderúrgicos, automóveis, entre outros produtos. Com a grande capacidade esperada de armazenamento, escoamento de produtos e de atracação simultânea de vários navios com calados profundos, os portos do estado também serão estratégicos para a exportação e a importação de mercadorias. Os principais projetos são: a construção do Complexo Portuário do Açu e do Porto do Sudeste, e a expansão dos portos do Rio e de Angra.

- A ampliação e construção de aeroportos. Para o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro havia previsão de ampliação. Também havia previsão para a construção e a ampliação de diversos aeroportos regionais com o objetivo primordial de apoiar a movimentação de funcionários nos campos de exploração de petróleo offshore.

- A construção da Linha 4 do metrô na cidade do Rio de Janeiro, além de investimentos em construção e adequação de trechos ferroviários, objetivando integrar melhor as diversas regiões do estado.

- A expectativa era de que os impactos que os diversos investimentos na melhoria e na ampliação da infraestrutura logística do estado fortaleceriam a sua localização privilegiada, tal que este se torne um centro logístico do país, atuando como um estratégico hub internacional.

No segmento da indústria de transformação havia previsão de serem investidos, no período 2012-2014, cerca de R$ 40 bilhões, segundo a Firjan. Os principais setores beneficiados seriam o de refino de petróleo e petroquímica. O ERJ conta atualmente com duas refinarias de petróleo, a Reduc, da Petrobrás, e Manguinhos. Neste setor, investimentos da ordem de R$ 5 bilhões eram previstos para a construção de uma nova refinaria e unidade petroquímica da Petrobrás, o Comperj, que estaria localizado em Itaboraí e abrigaria uma central petroquímica e duas unidades de refino, que produziriam diesel, gasolina, querosene de aviação e gás liquefeito de petróleo.

Em referência a indústria naval, o estado concentra uma cadeia de estaleiros de diversos portes, possuí expertise adquirida, mão de obra qualificada, proximidade com os principais fornecedores de navipeças e dos grandes compradores, além de abrigar os principais centros de pesquisas, inclusive o tanque oceânico na UFRJ. No período analisado o setor naval vinha sendo impulsionado e beneficiado pela política

de compras com conteúdo nacional da Petrobrás. Segundo a Firjan, este setor receberia aproximadamente R$ 15 bilhões entre 2012 e 2014. Dentre os principais investimentos que estariam sendo realizados, destacam-se: 1) O Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil, em Itaguaí, que englobaria a construção de uma base naval e de um estaleiro para fabricação e manutenção de submarinos, bem como a fabricação de quatro submarinos convencionais e um nuclear. 2) A Unidade de Construção Naval do Açu, que se dedicaria a construção, conversão, reparo e manutenção de quaisquer tipos de embarcações, com ênfase na cadeia produtiva de petróleo e gás. 3) Os investimentos na construção dos estaleiros Mauá e Ilha S.A. além dos investimentos em construção naval dos Grupos Fisher CBO e Brasbunker.

Em referência ao setor de Siderurgia o ERJ é um dos principais produtores de aço no Brasil e essa atividade representa uma atividade base da economia que possui fortes encadeamentos com outros setores como a indústria automobilística, naval, metal-mecânica e a construção civil. Em 2010, foi inaugurada, no município do Rio de Janeiro, a siderúrgica ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), dobrando a capacidade de produção de aço no estado. Para o período examinado, segundo a Firjan, estavam previstos cerca de R$ 20 bilhões para investimentos na instalação da siderúrgica Ternium, em São João da Barra, e na expansão da siderúrgica Gerdau, no Rio de Janeiro.

Em referência a indústria automobilística, destaca-se o crescimento continuo na matriz produtiva do estado e tinham sido previstos R$ 6 bilhões em investimentos até 2014. Os municípios da região Sul Fluminense receberiam praticamente todo o montante dessa indústria. Destacam-se neste setor, os investimentos na fábrica Renault-Nissan, em Resende, e na fábrica da PSA Peugeot Citroën em Porto Real.

Em referência aos centros de pesquisa, pode-se dizer que a expansão da indústria do petróleo e siderurgia, somadas a oferta de mão de obra qualificada, tem atraído a instalação de centros de pesquisa de diversas empresas no estado, principalmente voltados para o desenvolvimento de tecnologias na área de petróleo e gás, e localizados no Parque Tecnológico do Rio, na Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. O Parque, que já conta com o Centro de Pesquisa da Petrobrás (CENPES), o centro de Pesquisa em engenharia da UFRJ (COPPE), e os centros de pesquisa da Baker Hughes, da FMC Technologies e da Schlumberger, tinha previsão de receber no período analisado, os

centros de pesquisa da General Eletric e da Usiminas. O centro de pesquisa da L'Oréal também estava sendo previsto ser construído, na ilha de Bom Jesus, vizinha ao Parque Tecnológico da UFRJ. A expectativa é que o polo tecnológico na Ilha do Fundão seja um importante atrativo para novos negócios no ERJ na área de petróleo e gás.

E, por fim, na área de energia elétrica fora previsto a construção da Usina Nuclear Angra 3, capaz de gerar energia equivalente a um quarto do consumo do ERJ.

Figura 42- Espacialização dos Grandes Projetos no ERJ- 201

Fonte: (Martins, 2012).

Figura 43 - Distribuição geográfica dos Polos Econômicos no Estado do Rio de Janeiro - 2010

Fonte: (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2010).

Figura 44 - Distribuição geográfica dos Recursos Humanos no Estado do Rio de Janeiro - 2010

Fonte: (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2010).

Figura 45 - Distribuição Geográfica dos Projetos de Desenvolvimento Urbano para

Fonte: (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2010).

De acordo com a Revista O Empreiteiro[116], a Carioca Engenharia ajudou a tornar realidade o Arco Metropolitano, projeto viário mais importante do Estado do Rio de Janeiro nas últimas décadas. A empresa foi líder do consórcio que executou o Lote 2 da via. Numa extensão de 19,6 km, nos municípios de Nova Iguaçu e Japeri, a obra consistiu na implantação de uma rodovia de duas faixas de rolamento separadas por um canteiro central e incluiu a execução de um volume de aproximadamente 5,5 milhões de m³ de terraplenagem, pavimentação das pistas com cerca de 150 mil t de CBUQ (Concreto Betuminoso Usinado a Quente), 105 mil m³ de base de brita graduada tratada com 4% de cimento e 67 mil m³ de base de brita graduada. Foram executadas 36 obras de arte especiais: 18 viadutos e pontes com vigas pré-moldadas, duas pontes em balanço sucessivo, 14 passagens inferiores e uma passarela.

Em uma entrevista do Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira, para a Revista[117], o executivo apontou para a importância do Arco Metropolitano. Mas não deixou de destacar a grande importância do polo automotivo no Sul Fluminense, o Porto do

[116] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 80.
[117] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 88.

Açu e o Comperj. Em sua percepção diversas empresas iriam procurar o Rio de Janeiro, atraídas pelo Arco, na expectativa de ficarem próximas do forte mercado consumidor local. E, ali, estariam também perto dos maiores centros consumidores de São Paulo e de Minas Gerais.

No Sul Fluminense, segundo Vieira,

> "[...] as montadoras já começaram um forte movimento de atração de fornecedores nos seus arredores e isto será intensificado nos próximos anos. O Porto do Açu, por sua vez, entrará em operação em 2014 e será uma importante base de apoio à exploração de petróleo. Haja vista a implantação de diversas empresas do setor no complexo industrial ao redor do porto. Por fim, o Comperj será um importante indutor na atração de prestadores de serviços ligados ao refino, com potencial para atrair empresas de materiais plásticos caso se concretize a parte petroquímica do projeto. Isso é o que tenho a dizer à revista O Empreiteiro". (O EMPREITEIRO, 2014, p.88).

Ainda no segmento rodoviarista, a revista apresenta alguns números e informações relevantes para o período no ERJ. São previstos investimentos em obras e melhorias provenientes das concessionárias num montante aproximado de R$ 6 bilhões nos principais eixos logísticos rodoviários do Rio de Janeiro sob concessão, entre eles obras em andamento nas rodovias Dutra, BR-040, BR-101 Norte, BR-116 e BR-393, conforme a figura abaixo.

Figura 46 - Principais obras em rodovias concessionadas no ERJ - 2014

EIXO LOGÍSTICO RODOVIÁRIO CONCESSIONADO DO RIO DE JANEIRO

Rodovia	Concessionária	Obras principais
BR-040 (Rio-Juiz de Fora)	Concer	Nova subida da Serra Rio-Petrópolis
BR-101 Norte	Autopista Fluminense (Arteris)	Avenida do Contorno e Contorno de Campos dos Goytacazes
Dutra (BR-116)	Nova Dutra (CCR)	Nova descida da Serra das Araras e ampliação das marginais na Baixada Fluminense
BR-393	Rodovia do Aço (Acciona)	27 km de duplicação e 14 km de variantes

PRINCIPAIS ESTRADAS CONCESSIONADAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Fonte: Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 90.

De acordo com Augusto Diniz, a cidade de Petrópolis, distante cerca de 70 quilômetros da Capital, possui diversos atrativos turísticos e polo vestuário que atrai milhares de brasileiros e estrangeiros, como se pôde constatar no período da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e que deve se repetir para as Olimpíadas de Verão em 2016. Segundo Diniz: "[...] na Copa do Mundo foi comum ver turistas brasileiros e

estrangeiros perambulando por Petrópolis". "[...] a cidade possui diversos prédios e monumentos históricos da época do Império, além de clima serrano agradável, restaurantes bons, fábricas de cerveja, comércio de roupas barato e intenso, além de vegetação exuberante no Parque Nacional Serra dos Órgãos". (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 90).

Acrescenta-se que a estrada do Rio a Petrópolis (BR – 040) é também o principal caminho para veículos pesados que seguem rumo a Minas Gerais. O atual trecho de subida da serra que foi inaugurado há mais de 100 anos está saturado, perigoso e por isso precisa passar por uma readequação.

> É dentro desse contexto de oferecer mais fluidez ao tráfego com menor impacto ambiental que a chamada Nova Subida da Serra está sendo construída, em um custo estimado de R$ 1 bilhão. A obra hoje tem 1.600 trabalhadores em todo seu trecho, com mais de 250 máquinas e caminhões em operação. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 92).

De acordo com a Revista, a nova pista terá ao todo uma adição de 20,7 km, um túnel de 4,6 km, 28 pontes e viadutos.

Em relação às intervenções na BR-101, de acordo com Diniz, fazem parte duas obras de grande envergadura, uma em Niterói e outra nos domínios do município de Campos dos Goytacazes (norte Fluminense). São previstos investimentos nos dois projetos de mais de R$ 1 bilhão. De acordo com a reportagem, dois desafios são colocados à rodovia controlada pela Arteris (Autopista Fluminense), que em 2008 assumiu os 320 km da BR-101, de Niterói à divisa dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo:

> [...] um é ampliar a Avenida do Contorno, um dos maiores gargalos rodoviários do País; e o outro é fazer um contorno de 30 km em Campos dos Goytacazes [...]. A Avenida do Contorno é o início da BR-101 de quem vem da capital fluminense. Criada nos anos 60 para atender os estaleiros da região e ser opção viária entre Niterói e a populosa São Gonçalo, viu transformar-se em um gargalo rodoviário com a inauguração da ponte Rio-Niterói em 1974 e, posteriormente, com a construção da Niterói-Manilha, passagem para a Região dos Lagos, Norte Fluminense e Espírito Santo. [...] Com 2,2 km, a via recebe hoje 90 mil veículos/dia. A concessionária assumiu a ampliação da capacidade da Avenida do Contorno [...].(Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 92).

De acordo com a reportagem de Diniz, a Autopista Fluminense informou ter feito investimentos de R$ 900 milhões na BR-101 e que calculava mais R$ 1,1 bilhão a serem gastos nos próximos cinco anos, sem contar os recursos destinados ao Contorno de Campos. A Concessionária Autopista Fluminense, "pelo contrato de

concessão, deve duplicar 176,6 km da BR-101, entre Rio Bonito (km 261) e Campos dos Goytacazes (km 84)". [...]". (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 96).

Em outra reportagem da Revista, Carlos Brazil, informa que a instalação do Complexo Petroquímico transforma a cidade em polo regional. Ainda, de acordo com o colunista o Município de Itaboraí, localizado a 45 km da cidade do Rio de Janeiro, tem obras de infraestrutura e de edificações industriais e comerciais. E conforme Brazil, naquele momento, já haviam sido concluídas mais de 70% da obra que, quando terminada, permitiria o processamento de 165 mil barris/dia de petróleo, segundo informações da estatal.

Brazil acrescenta, que de acordo com informações da administração municipal, houve significativo aumento da arrecadação local com a construção do Complexo, em uma área de 45 milhões de m² de Itaboraí. E que, somente em relação ao Imposto sobre Serviços (ISS), a arrecadação passou de R$ 45,9 milhões em 2010, para R$ 266,9 milhões, um avanço de mais de 480% no período. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 112).

Outro fato apontado pela Revista foi o de que em razão do crescimento provocado pelo polo petroquímico, dispararam os investimentos imobiliários, com forte presença de construtoras e incorporadoras, tanto em Itaboraí, quanto nos municípios vizinhos. Segundo a prefeitura de Itaboraí, cerca de 1.800 novas unidades residenciais estavam sendo construídas na cidade, hotéis, shopping centers e lojas comerciais. De acordo com a reportagem,

> Um dos grandes projetos na área de construção é o complexo Hellix Business Center, composto de duas torres comerciais, uma torre-hotel, lojas, shopping center e opções de lazer. [...] também está sendo erguido outro complexo, o Itaboraí Plaza, que inclui shopping center, salas comerciais e hotel. Na área empresarial, Itaboraí recebeu, de 2008 a dezembro de 2013, cerca de 500 registros de novas empresas, atraídas pelo Comperj, pelo Arco Metropolitano (complexo viária que circunda a Baía de Guanabara e se inicia em Itaboraí) e pela criação do Polo Industrial Geração II, que será formado por um conjunto de empresas do ramo industrial, de logística e de serviços. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 112).

Na figura abaixo é apresentado um resumo dos projetos e valores envolvidos.

Figura 47 - Projetos, investimentos e andamento das principais obras na região de Itaboraí – Complexo Petroquímico, COMPERJ – 2014.

ITABORAÍ - INICIATIVAS

Projeto	Investimentos	Fase atual
Hellix Business Center	Não informado	Em construção
Itaboraí Plaza	R$ 200 milhões	Em construção
Rede de esgoto	R$ 89 milhões	Em andamento
Construção de habitações	R$ 70 milhões	Em andamento
Bairro Novo	R$ 62,7 milhões	Em andamento
Pavimentação de 10 km de vias	R$ 7 milhões	Em andamento
Asfalto na Porta	Não informado	Em andamento
Reforma da Av. 22 de Maio	R$ 180 milhões	Em licitação

Fonte: Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 112

De acordo com a Revista O Empreiteiro, na escala Municipal, o ano de 2011 é particularmente importante para os Megaeventos, em especial para a construção dos estádios para a Copa do Mundo de Futebol em 2014. É manchete na Revista O Empreiteiro: “Depois de muitos atrasos e estouro de orçamento, 11 arenas para o Mundial estão em obras [...]. Agora, as construtoras enfrentam o desafio próprio das grandes construções e o curto prazo para entregá-las prontas”.[118]

De acordo com a O Empreiteiro, naquele momento o orçamento dos estádios da Copa do Mundo estava em R$ 6,95 bilhões. Isso representava cerca de R$ 2,5 bilhões a mais do que o custo inicial (R$ 4,38 bilhões). Ressaltava-se que quase 100% das obras seriam pagas com recursos públicos. Com as 11 arenas sendo preparadas para receber as partidas do Mundial, os responsáveis pelas construções encaravam a complexidade das obras dentro e fora dos estádios e a corrida contra o tempo — principalmente para os locais que receberiam em 2013 a Copa das Confederações (evento-teste da FIFA para o Mundial no ano seguinte), como era o caso do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador e Porto Alegre. O Itaquerão, em São Paulo, ainda estava em fase de terraplanagem, e era indicado para o jogo de abertura do Mundial. Já o Maracanã, no Rio de Janeiro, era o palco da final. (Revista O Empreiteiro, julho de 2011, p. 130).

[118] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 130.

E em relação às Olimpíadas de Verão 2016, a serem sediadas na Cidade do Rio de Janeiro, a Revista apontava que as intervenções urbanas começavam a tomar forma.[119] De acordo com a Revista, as principais intervenções na Barra da Tijuca seriam de mobilidade, além da instalação de equipamentos olímpicos. A previsão oficial apontava que o bairro receberia até a Olimpíada linha de metrô que viria da Zona Sul e corredor expresso de ônibus articulado (Bus Rapid Transit – BRT) da Zona Norte, Zona Oeste e do Aeroporto Internacional Tom Jobim. Tais projetos de mobilidade eram os principais do Rio de janeiro para sediar os Jogos Olímpicos, mas parte já deveria estar em uso ainda para a Copa do Mundo de 2014.

Ainda, de acordo com a Revista, parte de uma das maiores iniciativas do Rio de Janeiro para receber os Jogos Olímpicos de 2016, o Porto Maravilha, teve o projeto vencedor apresentado naquele ano de 2011. O trabalho era do arquiteto carioca João Pedro Backheuser. E o projeto envolvia a construção de prédios residenciais de três, dez ou 20 andares em uma das áreas mais degradas do Rio: o entorno da Avenida Francisco Bicalho, onde em um extremo se encontra a Rodoviária Novo Rio, já na zona portuária, e no outro a estação de trem da Leopoldina – num trecho entre ambos os terminais de cerca de 1 km e que ao longo da avenida percorre o canal do Mangue, um dos percursos de água mais poluidores da baia de Guanabara.

De acordo com a Revista, a proposta de Backheuser se baseou na experiência de Barcelona. E que de acordo com o arquiteto, o projeto envolveria áreas habitacionais integradas a zonas de comércio, serviços e o espaço público, além de um hotel de luxo de 45 andares. E que a parte que seria envolvida por esta iniciativa representava cerca de 170 mil m2 de área do projeto Porto Maravilha.

A proposta apresentada pelo arquiteto tinha as seguintes características:

1) Criação de uma nova escala de vizinhança que integrasse os usos específicos dos terrenos leste (residências, espaços comerciais e de serviços) e oeste (hotel 5 estrelas, centro de convenções e centro empresarial), buscando a articulação com um entorno diverso e fragmentado;

[119] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 156.

2) A proposta converteria a Avenida Francisco Bicalho em eixo monumental e porta de entrada da cidade, ao mesmo tempo em que receberia um desenho urbano que humanizaria o seu aspecto e funcionalidade;
3) No terreno leste, criar-se-ia um tipo de ordenação não convencional para conferir certa originalidade a um espaço aparentemente residual da área portuária, através do uso misto com unidades residenciais, espaços comerciais, de serviços e áreas públicas. A morfologia urbana configuraria uma ocupação híbrida onde ruas, praças e edifícios sejam indissociáveis. A distribuição de usos seria totalmente flexível, onde aqueles de caráter público seriam colocados nas ruas principais, e os privativos (residencial) nas ruas secundárias e nos pátios interiores das quadras, buscando assim uma maior tranquilidade. Seriam, ainda, criadas pequenas praças e ruas ladeadas de árvores e calçadas cômodas para os pedestres;
4) No terreno Oeste a proposta ofereceria uma ordenação de caráter mais monumental para adequar o programa e a escala dos equipamentos através de uma grande praça elevada de uso público, que envolveria o centro de convenções, o hotel e o centro empresarial. Esta proposta romperia com a estrutura de divisão dos terrenos fragmentada e conciliaria uma escala do pedestre em relação à Avenida Francisco Bicalho;
5) A implantação da rua intermediária que conecta a Avenida Brasil com a Avenida Francisco Bicalho permitiria duas estratégias distintas: que os equipamentos de caráter público possuíssem os seus acessos ao longo da Avenida Francisco Bicalho (centro de convenções e hotel), enquanto o principal acesso ao centro empresarial estaria localizado na Rua Melo e Souza;
6) O lado oeste teria um papel importante da logística necessária para o centro de convenções. O hotel adotaria a função de marco e farol para a cidade com 45 andares. A base do edifício teria a geometria retangular, e à medida que ganhasse altura se realinharia em relação à Avenida Francisco Bicalho, no seu coroamento. Tratar-se-ia de um edifício singular e de aspecto mutante, com uso misto

> que apresentaria geometrias, aparências e cores diferentes ao longo do dia; todas as arquiteturas eram pensadas para um bairro sustentável onde se incluiria conceitos de economia energética e respeito ao meio-ambiente[120].

Ainda de acordo com a Revista, as principais obras para o Rio de Janeiro[121] receber os Jogos Olímpicos de verão em 2016 se encontravam em fase inicial. Os trabalhos se dividiam em mobilidade urbana, complexos olímpicos e revitalização de áreas degradadas, como a zona portuária. A linha 4 do metrô, em obras desde 2010 e que deveria estar finalizada ao final do ano 2015, teria 14 km de extensão e ligaria a estação da Praça General Osório, em Ipanema, até a Barra, passando pelos bairros do Leblon, Gávea e São Conrado – seriam seis estações no total. Seriam investidos R$ 5 bilhões neste trecho do metrô carioca.

Além disso, haveria um corredor expresso de ônibus articulado (Bus Rapid Transit – BRT) da Zona Oeste (Santa Cruz e Campo Grande) até a Barra da Tijuca. Em construção desde julho de 2010, teria 56 km e as obras estavam na primeira fase em 2011. Chamado de Transoeste seria investido R$ 1,2 bilhão na iniciativa. Haveria ainda o chamado BRT Transcarioca, também em construção, que ligaria a Barra da Tijuca ao Aeroporto Internacional Tom Jobim, passando por bairros como Jacarepaguá, Campinho, Madureira e Penha, com 39 km de extensão. O custo da obra estava orçado em R$ 1,3 bilhão. Por fim, uma via BRT faria a ligação direta entre a Barra da Tijuca e Deodoro – chamada TransOlímpica, com 26 km.

O investimento para a Rio 2016 apresentava obras em fase inicial, e era estimado em R$ 1,4 bilhão. Faziam parte:

1) O Parque Olímpico da Barra da Tijuca, onde se concentraria o maior número de equipamentos dos Jogos Olímpicos do Rio (e que depois se transformaria em área urbana de uso diversificado). A Vila Olímpica ou Vila dos Atletas seria construída na Barra da Tijuca em parceria com a construtora Carvalho Hosken. O local teria 48 edifícios de 12 andares, totalizando 2.248 apartamentos.
2) A revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro, o chamado Projeto Porto Maravilha, a maior intervenção urbana fora da Barra da Tijuca, revitalizaria 5 milhões de m² da região ao custo de R$ 4,1 bilhões.

---

[120] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 161.
[121] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 162.

> Desde o início de 2010 em obras, os trabalhos no local entraram na segunda fase. A iniciativa previa a construção de hotéis, centros de convenção, áreas comerciais, residenciais e de lazer. Vários equipamentos voltados exclusivamente para atender atividades da Olimpíada ficariam no local. As intervenções de infraestrutura seriam todas alinhadas com projetos ambientais.

Para o mercado imobiliário carioca, o ano de 2010 foi, no mínimo, intenso, segundo relatos à Revista O Empreiteiro. Segundo reportagem da Revista, o cenário político-econômico do País, com a expansão do crédito, aumento da renda média dos trabalhadores, efeitos positivos da Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, bem como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio, aqueceram a construção civil e o mercado de compra, venda e locação de imóveis na região[122].

Segundo O Empreiteiro, de acordo com levantamento realizado pelo Centro de Pesquisa e Análise da Informação (Cepai) do Sindicato da Habitação do Rio (Secovi-Rio), ao longo de 2010, o metro quadrado dos imóveis ofertados para locação teve expressiva valorização em alguns bairros. Destaque para Botafogo, que apresentou a maior variação para os imóveis de um e dois quartos que valorizou 112,5% e 60,2%, respectivamente. A Tijuca ficou em terceiro lugar, com 55% de valorização para os imóveis de dois quartos. Levando-se em consideração a variação do m² dos imóveis comerciais ofertados para locação, verificou-se que Copacabana foi o bairro onde se registrou a maior valorização: 52,9%.

Ainda conforme a Revista, no que diz respeito à rentabilidade, nos diversos bairros do Rio, o panorama apontava que o maior índice, de janeiro a dezembro de 2010, “foi registrado no Centro, para apartamentos de um quarto: 90,24% (taxa bem superior à dos principais índices financeiros, no acumulado de 2010): poupança (6,22%), IGP-M (11,32%) e INCC (7,57%)”. (Revista O Empreiteiro, julho de 2011, p. 116).

Foi destaque também para a Revista que em todo Brasil, desde que foi lançado, o programa Minha Casa Minha Vida já havia contratado 1.079.689 moradias para famílias que se encaixavam nos pré-requisitos do programa. Dados do Ministério das Cidades apontaram que o valor total gasto foi de R$ 60,2 bilhões. De acordo com a Revista, em junho de 2011, durante o lançamento da segunda fase

---

[122] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 116.

do programa Minha Casa Minha Vida 2, a presidente Dilma Rousseff anunciou a contratação de 2 milhões de unidades habitacionais e investimento de R$ 125,7 bilhões de 2011 a 2014. Desse total, R$ 72,6 bilhões eram para subsídio e R$ 53,1 bilhões para financiamento.

Na edição das 500 maiores da Construção, da Revista O Empreiteiro, em julho de 2010, foram destaque as obras da linha 4 do metrô para o Rio de Janeiro. De acordo com a Revista[123], as obras iniciadas em junho de 2010, avançavam em duas frentes: a primeira ia do Jardim Oceânico, na Barra da Tijuca, à Gávea; e a segunda, da Gávea até a estação existente de General Osório, em Ipanema. Assim, o consórcio construtor Rio Barra (integrado pela Queiroz Galvão, líder do consórcio, além da Odebrecht, Carioca, Cowan e Servix), esperava entregar à população no final de 2015, seis meses antes dos Jogos Olímpicos, a tão sonhada ligação metroviária à Barra da Tijuca. O custo total do projeto era de R$ 5,6 bilhões, sendo R$ 3 bilhões financiados pelo BNDES.

Apontara a Revista que os trabalhos no chamado trecho oeste, do Jardim Oceânico à Gávea, já possuíam todas as licenças ambientais e de execução. Já o chamado trecho sul, da Gávea à estação General Osório, onde a Linha 4 se conectaria a Linha 1 já em operação, estava em fase de licenciamento.

O trecho sul contaria com as estações Nossa Senhora da Paz, em Ipanema, Antero de Quental e Jardim de Alah, no Leblon, e Gávea – o túnel entre elas somaria 5,7 km. O trecho oeste, com 8 km, teria as estações Jardim Oceânico e São Conrado, conectando-se, em seguida, à Gávea.

Segundo a Revista, no trecho oeste, as obras estavam em fase de execução na parte inicial, desde a futura estação Jardim Oceânico até a ponte que daria acesso ao túnel em rocha em direção a São Conrado. Na ligação da Barra da Tijuca com São Conrado, após a execução das paredes-diafragma, previa-se a construção de ponte estaiada, com 275 m, sobre a lagoa da Tijuca, até a Pedra da Gávea. E na Pedra da Gávea, após a ponte estaiada, um túnel, com mais de 2 km já escavados, estava sendo construído. No total, seriam 5 km de extensão de via que atravessaria a Pedra da Gávea[124].

---

[123] Revista O Empreiteiro, Julho de 2012, p. 116.

[124] Revista O Empreiteiro, Julho de 2011, p. 116.

De acordo com O Empreiteiro o sistema de metrô do Rio de Janeiro atendia em 2012 a 650 mil passageiros/dia. E em 2016, segundo estimativas seriam acrescidos 300 mil novos usuários com a inauguração da Linha 4, totalizando 950 mil pessoas/dia.

Figura 48 - Mapa do Metrô Rio de Janeiro com a Linha 4

Fonte: (Empreiteiro, 2013).

Conforme a Revista O Empreiteiro[125], em meados de 2012, das quatro linhas de BRT (Bus Rapid Transit)[126] previstas para operar no Rio de Janeiro, uma já estava em funcionamento, outra em obra, a terceira em fase de licenciamento para início dos trabalhos e a última ainda em estágio de desenvolvimento de projeto pela prefeitura.

Ainda segundo a Revista, o BRT Transoeste (Santa Cruz-Barra da Tijuca) já estava em operação, mas não com sua capacidade plena. Algumas estações precisavam ainda começar a funcionar. De acordo com a Revista,

> A operação do Transoeste estava sendo feita por meio de grupo de empresas de ônibus coletivo urbano, o Consórcio Santa Cruz. Cada veículo era capaz de transportar 140 pessoas. O ônibus, biarticulado e movido a diesel, poderia ter sua capacidade de passageiros ampliada, caso os estudos que estavam sendo feitos pela prefeitura indicassem essa

[125] Revista O Empreiteiro, Julho de 2012, p. 124.

[126] O BRT é um sistema de transporte público com ônibus articulados que circulam em vias segregadas. Este foi o modal escolhido pela cidade para atender a mobilidade para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. (Revista O Empreiteiro, Julho de 2012, p. 124).

> necessidade. A projeção era de que 120 mil passageiros fossem transportados pela linha diariamente. Quando a linha fosse estendida até a estação Jardim Oceânica, interligando o BRT Transoeste à futura Linha 4 do metrô, 220 mil passageiros/dia deveriam ser beneficiados. No entanto, as obras para este trecho somente teriam início quando a Linha 4 do metrô estivesse em fase final - a expectativa era que esta começasse a funcionar em janeiro de 2016. (Revista O Empreiteiro, Julho de 2012, p. 124).

Conforme O Empreiteiro, as obras do BRT Transoeste, sob a responsabilidade da Odebrecht Infraestrutura e Sanerio Construções, se iniciaram em setembro de 2010, com a previsão de um custo total de R$ 900 milhões. E, de acordo com a reportagem, a mais complexa intervenção do projeto foi a construção do Túnel da Grota Funda, com 1,1 km. Considerada uma das maiores intervenções urbanísticas da cidade, foi construído atendendo aos mais modernos requisitos de controle e segurança. O túnel atenderia não somente à linha do BRT, mas também ao tráfego de veículos na região.

De acordo com a Revista, este BRT fora projetado para ser uma opção de transporte na zona oeste do Rio e substituir o ônibus coletivo comum. Também estava em adequação a construção de um trecho do BRT Transoeste ligando Santa Cruz a Campo Grande, e de Campo Grande a Mato Alto. Quando finalizada, a linha Transoeste teria 56 km de extensão e 64 estações.

As obras da Transcarioca (Aeroporto Internacional do Galeão-Barra da Tijuca) foram consideradas, segundo reportagem da Revista, de maior complexidade porque seu traçado cruzava bairros da cidade do Rio de Janeiro de alto adensamento populacional. No total seriam 39 km de linhas segregadas.

Os trabalhos foram divididos em dois lotes: “um já com 35% de sua execução pela construtora Andrade Gutierrez, em um total de 28 km (trecho Barra da Tijuca-Penha); e 2% das obras realizadas, em um trecho com o total de 11 km - a cargo do consórcio OAS/Carioca/Comtern (trecho Penha-Aeroporto Internacional do Galeão). O ponto final da linha na Barra da Tijuca seria no Terminal Alvorada, local em que a Transcarioca teria intersecção com o a linha Transoeste”[127].

Ainda, de acordo com a Revista, teve suas obras iniciadas em março de 2011, com o custo estimado de R$ 1,6 bilhão. A expectativa era que ele atendesse a 400 mil pessoas/dia. O Transcarioca atravessaria os bairros de Curicica, Taquara,

[127] Revista O Empreiteiro, Julho de 2012, p. 124.

Tanque, Praça Seca, Campinho, Madureira, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Penha, Olaria e Ramos.

Em 2012 o consórcio responsável pela construção e operação do BRT Transolímpica (Recreio dos Bandeirantes-Deodoro), consórcio “Rio Olímpico”, formado pelas empresas Odebrecht TransPor, Invepar e CCR teria 35 anos para explorar a via, que, também, permitiria a passagem de outros veículos, desde que pagassem o pedágio para acessá-la. A linha teria 23 km de extensão, com 18 estações, e a implantação do corredor expresso iria custar R$ 1,55 bilhão. A previsão era que as obras ficassem prontas até o final de 2015.

A Transolímpica ligaria a Vila dos Atletas e o Parque Olímpico do Rio, no Riocentro, ao Centro Olímpico de Deodoro. Cerca de 400 mil pessoas/dia deveriam ser atendidas pela linha. A previsão era de que circulassem 55 mil veículos/dia pelo corredor expresso.

Já, de acordo com a Revista O Empreiteiro[128], o BRT Transbrasil encontrava-se em fase de elaboração de projeto e a expectativa era de que as obras começassem até o início do ano de 2013. A linha deveria percorrer em boa parte de seu trecho a Avenida Brasil, a mais importante via de acesso ao Rio de Janeiro. A linha ligaria o centro da cidade, desde o Aeroporto Santos Dumont, a Deodoro. O corredor teria 32 km, com quatro terminais, 28 estações e 15 passarelas. A previsão era de que fossem atendidos 900 mil passageiros/dia - seria a linha de BRT com maior demanda de passageiros.

[128] Revista O Empreiteiro, julho de 2012, p. 124.

Figura 49 - Traçado das linhas BRTs - Rio de Janeiro

Fonte: (Empreiteiro, 2013).

Quando analisamos os custos (considerando, desde o projeto, passando pela preparação do terreno, indenizações e a execução da obra em si) de cada uma dessas linhas do BRT a partir do portal da transparência da Prefeitura do Rio de janeiro[129], temos as seguintes informações:

- TransOeste: R$ 885 milhões.
- TransCarioca: R$ 2.082 bilhões
- TransOlímpica: R$ 2.208 bilhões
- TransBrasil: R$ 734 milhões

Esse conjunto de obras viárias foi parcialmente financiado pelo Governo Federal, com contrapartida do Governo Municipal, dentro do projeto denominado PAC Mobilidades. Assim definido em termos de seus objetivos:

> Combater às desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e priorizando o transporte coletivo urbano. Por isso, a União apóia e incentiva a execução de empreendimentos que promovam a integração física e tarifária de transporte público coletivo, além de fomentar projetos de grande e média capacidade como metrôs, *Bus Rapid Transit* (BRTs), corredores de ônibus, veículos leves sobre trilhos (VLT), aeromóvel, entre outros[130].

[129] http://riotransparente.rio.rj.gov.br/

[130] Disponível em http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana, consultado em 18 de Maio de 2018.

Segundo informações do Governo Federal[131], o volume de investimentos previstos dentro PAC Mobilidades para o Rio de Janeiro teria sido de mais de R$ 4 bilhões sendo R$ 2,9 bilhões da União, através do Ministério das Cidades e BNDES, e R$ 1,3 bi, em contrapartida.

Do conjunto de corredores do BRT apenas um foi construído no formato de parceria público-privada, que foi a TransOlímpica. Com investimentos públicos e privados, este da parte do já citado Consórcio ViaRio formado, atualmente, pela CCR (66,66%) e Invepar (33,34%). A CCR da qual fazem parte Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez, e mais da metade do seu capital em ações de posse de investidores estrangeiros; e a Invepar, composta pela OAS e fundos de investimento como Previ, Petros e Funcef.

O PAC Mobilidades também teria financiado outras intervenções na cidade e estado do Rio de Janeiro como: Linha 4 do Metrô; obras no entorno do estádio Nilton Santos (Engenhão), Parque Olímpico e Porto Maravilha; ciclovias; VLT; e na modernização da Supervia[132].

De modo geral, os corredores do BRT atendem ao processo de consolidação da Barra da Tijuca como centralidade na cidade do Rio de Janeiro, os mais extensos deles se conectam na estação Alvorada; a TransOlímpica está integrada à TransOeste e TransCarioca, na altura de Curicica e Recreio dos Bandeirantes (como pode ser visto no mapa acima), alimentando-as; e mesmo, cirando um novo trajeto rumo à Barra da Tijuca, assim que a TransBrasil for concluída. Com a Linha 4 do Metrô, fecha-se um circuito de transporte público financiado pelo PAC Mobilidades, que articularia todos os pontos da cidade à Barra da Tijuca. De Santa Cruz ao Centro, da Zona Sul ou da Ilha do Governador, bem como Pavuna, Anchieta e Madureira de BRT, Metrô ou carro de passeio (através da Linha Amarela e da TransOlímpica, mas também com o túnel da Grota Funda e a duplicação do Elevado do Joá) todos os caminhos levam à Barra da Tijuca.

Ainda no âmbito do PAC Mobilidade, mas já caminhando para outra centralidade na cidade, o Centro/Zona Portuária, o VLT também foi financiado com

---

[131]http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/arquivos/xiii-conferencia-das-cidades/apresentacoes/mobilidade-urbana-nas-cidades-da-copa. Acesso em 18 de Maio de 2018.

[132] Sobre detalhes sobre essas obras, com relação aos investimentos federais, ver http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana/rj/10. O site atualiza valores, estágio da obra e executores das mesmas.

recursos do Programa num total de R$ 1,1 bilhão, R$ 5,1milhões pelos cofres municipais e outros R$ 600 milhões injetados no Consórcio VLT Carioca composto por CCR, Invepar, OTP – Odebrecht Transportes, Ripoar, RATP e Benito Roggio Transporte; em um contrato que concede a gestão do VLT por 25 anos. Todavia, antes de analisarmos a centralidade Zona Portuária, nos reteremos mais um pouco na Barra da Tijuca.

A Revista em sua edição especial das 500 maiores da Construção, em agosto de 2014[133] destacou que a administração carioca apostava no legado pós-Olimpíada, cuja instalação de abertura ocorreria no dia 5 de agosto de 2016. Tanto apostava que, do orçamento da ordem de R$ 38 bilhões (quase 60% eram recursos privados e o restante, verba pública), mais de R$ 24 bilhões estavam destinados às obras que deveriam permanecer como melhorias urbanas. Dentre estas se encontravam a revitalização da região portuária; a Linha 4 do metrô; a construção dos corredores e operação dos BRTs (Bus Rapid Transit); as linhas dos VLTs (Veículo Leve sobre Trilho); ampliação do Elevado do Joá; a despoluição da Baía de Guanabara e da Lagoa Rodrigo de Freitas e várias outras.

No conjunto, sobressaía o programa de obras do Porto Maravilha, resultado da chamada Operação Urbana Consorciada da Área Especial de Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro (Lei Municipal 101/2009), que previa a construção de 4 km de túneis, reurbanização de 70 km de vias, reconstrução de 700 km de redes de infraestrutura, demolição do Elevado da Perimetral (já parcialmente realizada) e outras alterações.

De acordo com Augusto Diniz, Editor-Executivo da Revista “no dia seguinte ao término da Copa do Mundo, não teve quem não lembrasse de que dois anos depois o Brasil sediaria mais um megaevento esportivo global de enorme responsabilidade”. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 66). E mais uma vez foi colocada em xeque a capacidade de o País realizá-lo. No entanto, de acordo com a reportagem da Revista, para a Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (Aeerj), apesar do prazo curto, não havia dúvida de que uma nova cidade seria entregue aos seus moradores e visitantes em 2016, quando fossem realizados os Jogos Olímpicos.

[133] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 65.

Segundo a Revista, o presidente-executivo da entidade, Luiz Fernando Santos Reis, apontava para as transformações da cidade e para os motivos do otimismo, porém reconhecia que pouco havia sido feito nas cidades-sede do Mundial de futebol no âmbito da mobilidade urbana, mas que no Rio de Janeiro a situação era outra.

Reis relacionava os projetos dos governos estaduais e municipais realizados ou que estavam sendo executados - que atestavam os avanços. “A despeito do atraso por conta de falta de licenças, recursos e inconsistências de projeto, a inauguração do Arco Rodoviário (realizada em julho último) tem uma importância extrema”, cita. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 66). Ainda, de acordo com Reis na reportagem da Revista O Empreiteiro, a obra teve sua primeira fase concluída ligando o porto de Itaguaí, Rodovia Dutra e a BR-040, o que aliviaria o tráfego de caminhões pesados pela cidade do Rio. Mas ainda faltava realizar a duplicação do trecho entre a BR-040 e a BR-101, concluindo o projeto de contorno rodoviário da Baía de Guanabara.

“Outra importante obra do governo do estado é o metrô (Linha 4, ligando Ipanema a Barra da Tijuca). Tem um significado enorme”, menciona. O executivo apontava também volumes grandes de obras dos programas: Bairro Novo e Asfalto na Porta, que envolviam serviços de urbanização, drenagem e saneamento em numerosas regiões. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 66).

Segundo a Revista, o presidente-executivo da Aeerj contava que a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) deveria dar início à construção de um novo sistema produtor de água tratada, denominado Complexo Guandu 2, estimado em pelo menos R$ 3,4 bilhões e que iria atender especialmente a Baixada Fluminense.

No âmbito da prefeitura, Santos Reis explicava que as obras caminhavam em três vertentes: mobilidade urbana, equipamentos olímpicos e outras. “As características dos BRTs do Rio, por exemplo, são que eles vão cruzar transversalmente o município, fazendo integração com os trens e o metrô. Essas obras de mobilidade são fundamentais para o desenvolvimento do município”, dizia, lembrando que dois já foram entregues (BRTs Transoeste e Carioca, este último ainda funcionando parcialmente) e um estava em obras (BRT Transolímpica). (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 68).

No centro da cidade, o engenheiro apontava para a parceria público-privada (PPP) que se tornou referência no País no desenvolvimento urbano: o Porto Maravilha. “O centro do Rio de Janeiro estava abandonado. Com a implantação do Porto Maravilha, começou a ter um novo desenvolvimento da cidade, com a retirada da perimetral e construção da Via Binária”. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 68). Apontava o executivo para o fato de que ali iriam nascer vários empreendimentos imobiliários. Naquele centro iria ter ainda o Veículo Leve sobre Trilhos que iria substituir todos os ônibus que circulavam na região, se interligando ao metrô, ao aeroporto Santos Dumont, às barcas e ao porto. Tratar-se-ia de uma região que viria a ser o maior polo turístico ao lado da Olimpíada, segundo Reis.

Além das obras do Parque Olímpico e da Vila dos Atletas, Reis citou outras obras pulverizadas, mas com enorme impacto social. “São as obras do programa Bairro Maravilha, com investimento de R$ 2 bilhões: incluem pavimentação, urbanização, saneamento e praças públicas. Ela está em curso principalmente na Zona Oeste”, pontuava. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 68).

O Parque Madureira era o maior exemplo dessa intervenção. O projeto entrava na segunda etapa e era uma área de lazer semelhante ao Aterro do Flamengo. E por fim, Reis mencionou a obra de ampliação do viaduto do Joá, ligando a Zona Sul a Barra da Tijuca, ao custo estimado em R$ 457 milhões. A intervenção duraria dois anos e os trabalhos já haviam começado.

Em outra vertente, a Aeerj defendia o respeito aos contratos. “A gente luta há anos para que o governo melhore a gestão da obra pública”, conta. De acordo com ela, as empresas de menor porte dependem de os contratos serem honrados. “As obras estão criando um grupo de engenheiros de excelência. Muito disso vai permanecer por aqui”, conclui. (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 70).

De acordo com a reportagem, o Porto Maravilha era o projeto mais ousado em andamento no Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos. A proposta era reconstruir parte do centro da cidade ocupado pela antiga zona portuária e adjacências. Tratar-se-ia de 5 milhões de m² de área. No total, seriam R$ 8 bilhões em investimentos, de acordo com as informações dadas à Revista pela prefeitura. Intitulada Operação Urbana Porto Maravilha, o projeto era gerido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Ela administrava o contrato com a Concessionária Porto Novo e articulava ações com

agentes públicos e privados (principalmente para ocupação de áreas e reforma de edificações na região) no desenvolvimento e requalificação do território.

A Concessionária Porto Novo era integrada pelas construtoras OAS, Odebrecht e Carioca, e obteve a concessão por 15 anos, em regime de parceria público-privada (PPP), que envolveria a execução de obras e operação e manutenção da área - a iniciativa era pioneira em centro urbano e o modelo de PPP teria inspirado outros projetos semelhantes em cidades brasileiras.

Entre a assinatura do contrato, abril de 2012 e janeiro de 2016, dez termos aditivos teriam sido firmados entre a concessionária e o poder público. Parte deles teria como objetivo readequar as obras; outra parte acrescentou novas ações ao projeto inicial, como a Orla Conde e as obras da TransBrasil nos limites da operação urbana. O resultado desse processo seria um aumento de R$ 7,6 bilhões em novembro de 2010, para mais de R$ 8,2 bilhões em 2016, em valores não atualizados pelo IPCA, como previsto em contrato (WERNECK, 2017).

O contrato foi assinado, da parte do poder público municipal, pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Empresa de capital misto criada pela Prefeitura para promover o desenvolvimento urbano da Zona Portuária, totalizando mais de 5 milhões m^2. Segundo Mariana Werneck (2017), os recurso do seu orçamento, que seriam da ordem de 5% do valor adquirido pela venda das CEPACs, não seria suficiente para que ela alcançasse seus objetivos, de modo que ela veio buscando formas de aumentar suas receitas, todas sob responsabilidade do Município do Rio de Janeiro, o que acabaria por canalizar recursos públicos para a revitalização do Porto do Rio, dando conta dos novos valores adicionados ao contrato.

As CEPACs são Certidões de venda de potencial construtivo em determinados espaços da cidade por meio de títulos financeiros. Segundo Werneck,

> A ideia inicial consistia na definição de áreas da cidade com potencial de adensamento para que, então, se lançasse os certificados, verdadeiras contrapartidas financeiras à concessão do direito de construir acima dos limites definidos na Lei de Zoneamento, em leilão, de modo a gerar recursos imediatos ao Poder Público municipal (WERNECK, 2017, s/p).

As CEPACs apenas teriam êxito em lugares de interesse de mercado, logo, a privatização de parte do espaço do Porto Maravilha através desse dispositivo, implicaria no abandono e ou postergação de obras de habitação popular, demanda da região. No caso do Rio de Janeiro, as CEPACs teriam sido vendidas todas em

um único lote, atendendo a pouco mais de 4 milhões de m2 do porto (quase sua totalidade) – ao contrário do que se via, quando eram vendidas aos lotes – e compradas através do FGTS. De modo que, segundo Werneck, isso viria a criar um laço entre Caixa e o Consórcio Porto Novo, a ser gerido pela CDURP (WERNECK, 2017).

Werneck mostra que a Caixa comprou o total de R$ 3,5 bilhões em CEPACs, ao mesmo tempo em que garantia o valor total da operação urbana, R$ 8 bilhões, o que a teria levado a ter dificuldades para pagar o Consórcio. Frente a essas dificuldades novos aditivos viriam a ser firmados. Ao fim e ao cabo, afirma a autora:

> Ainda não se sabe, todavia, quanto já foi gasto nesse novo capítulo do Porto Maravilha. Sabe-se que em 28 de dezembro de 2016 um novo termo aditivo foi firmado entre CDURP e Porto Novo, postergando mais uma vez as datas de pagamento e quitação das parcelas da contraprestação pública anual. No ato de assinatura do 12º termo aditivo, a CDURP desembolsou cerca de R$ 66 milhões – quase R$ 4 milhões em CEPACs para quitar obrigações fiscais junto à Prefeitura e R$ 62,5 milhões para o pagamento de contraprestações atrasadas. De todo modo, o episódio confirma o arranjo de ônus e benefícios criado para o Porto Maravilha: parceiros privados com interesses resguardados, entes públicos com os riscos e custos da operação – ficando o município, em especial, extremamente vulnerável (WERNECK, 2017, S/P).

Dentre as principais obras sob a responsabilidade da concessionária, estavam: a Via Binário do Porto (composta de dois túneis - Saúde, com 81 m, este já em operação, e Binário, com 1.480 m), com seis faixas de tráfego e viadutos de conexão ao elevado do Gasômetro (que dá acesso à ponte Rio-Niterói e Avenida Brasil); a construção da Via Expressa, com seis faixas, que substituiria o Elevado da Perimetral e que seria composta de um túnel com 2.570 m de extensão; o Museu do Amanhã (projeto do renomado arquiteto espanhol Santiago Calatrava); a implantação de nova infraestrutura, toda subterrânea, de iluminação pública, distribuição de energia e telecomunicações, além de redes de água, esgoto e gás; e um novo padrão urbanístico de ruas e calçadas daquela região do Rio marcada por muitos prédios históricos.

Em relação ao Parque Olímpico da Barra da Tijuca a revista dizia que a Concessionária Rio Mais (Odebrecht Infraestrutura - líder do consórcio -, Carvalho Hosken e Andrade Gutierrez), responsável por boa parte da obra, que tudo estaria pronto para os Jogos Olímpicos de 2016. E que agora o foco estava em erguer as edificações.

Ainda a cargo da Concessionária Rio Mais estava a construção de hotel com 400 quartos, ao lado do MPC (Centro de Mídia Impressa), que iria abrigar os jornalistas que iriam cobrir o evento.

No Parque Olímpico, as obras de infraestrutura eram as que haviam avançado mais. No total, 10,6 km de galerias de drenagem, 5,3 km de tubulação de esgoto e 5,9 km de redes de água, 8,2 km de redes de energia de média tensão e 4,3 km de rede de iluminação pública, 5,9 km de redes de combate a incêndio e 13,9 km de redes de telecomunicações estavam quase prontas.

Seriam, ainda, construídos 7,5 km de vias, incluindo a Via Olímpica, de 1 km, que lembraria em seu percurso o calçadão da praia de Copacabana e seria uma espécie de passeio público. Na área do entorno da Lagoa de Jacarepaguá haveria outro calçadão de 30 m de largura. Esta área perfazia um total de 75 mil m² e seria recomposta pelo Rio Mais com a vegetação nativa de restinga e de mangue da chamada faixa marginal de proteção da Lagoa.

As vias públicas do Parque deveriam ficar prontas no primeiro semestre de 2016. O investimento em regime de parceria público-privada com a Concessionária Rio Mais somava R$ 1,3 bilhão e incluía, além dos trabalhos no Parque Olímpico, a infraestrutura da Vila dos Atletas, também na Barra da Tijuca.

A concessão era de 15 anos a partir do fim das obras. No legado do Parque Olímpico, parte seria transformada em prédios comerciais e residenciais. Depois da Olimpíada, 40% do terreno seria público[134].

De acordo com a Revista, a Vila dos Atletas, que receberia os participantes dos Jogos Olímpicos, se insere dentro de um projeto chamado Ilha Pura, que fica próximo ao Parque Olímpico, na Barra da Tijuca. O consórcio da obra e de sua administração pós-Olimpíada era da Odebrecht Realizações Imobiliárias e Carvalho Hosken. A área total do projeto Ilha Pura era de 820 mil m². Estavam sendo erguidos 31 edifícios residenciais, com 17 andares cada, em sete condomínios. No total, seriam 3.604 apartamentos. O espaço teria uma ciclovia de 4,5 km. A infraestrutura da Vila dos Atletas estava sendo realizada, também, pela Concessionária Rio Mais, que da mesma forma erguia o Parque Olímpico. Pelo projeto, a construção de outras edificações estava prevista depois dos Jogos, como prédios comerciais.

---

[134] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 74.

Ainda, de acordo com a Revista, a via expressa de 13 km que ligaria a Barra da Tijuca a Deodoro e por onde passaria o BRT Transolímpica apresentava cinco dos seus 11 viadutos com estrutura pronta naquela altura. Trabalhos de terraplenagem ainda estavam sendo feitos em vários trechos da via, assim como serviços de drenagem. A obra já avançara 25% do previsto no cronograma e deveria ser entregue no início de 2016.

A obra do túnel na Serra do Engenho Velho, no Maciço da Pedra Branca, de 1,3 km de extensão avançava. O outro túnel da via, no mesmo maciço, com 210 m, também estava em fase de escavação, segundo o Consórcio ViaRio, formado pelas empresas Invepar (líder), CCR e Odebrecht Transport e responsável pela construção e operação durante 35 anos da via[135].

Na reportagem da Revista O Empreiteiro, o Elevado do Joá, que percorre o maciço da Pedra da Gávea, entre os bairros de São Conrado e Barra da Tijuca, tinha a previsão de ser ampliado e ganharia dois novos túneis paralelos aos já existentes. O projeto era da Fundação Geo-Rio e a extensão do projeto era de 5 km, que envolvia a construção de uma ciclovia no local e aumentaria em 30% a capacidade viária de tráfego. O valor da obra fora orçado em R$ 458 milhões[136].

Ainda, de acordo com a Revista, a Região de Deodoro, onde estava localizado o “segundo cluster olímpico” da Rio 2016 (o primeiro será o Parque Olímpico, na Barra da Tijuca), era uma área carente de infraestrutura, embora parte da região pertencesse aos militares. Lá, onde as obras, que começaram sob responsabilidade da Prefeitura do Rio de Janeiro estaria o Complexo Esportivo de Deodoro, sede de 11 modalidades olímpicas. De acordo com a Revista, as intervenções no local estavam sendo realizadas pelo Consórcio Complexo Deodoro, formado pela Queiroz Galvão e OAS. E o valor da obra era de R$ 643 milhões.

Era destaque na Revista em agosto de 2014 a fala do Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira afirmando que não haveria paralisação do fluxo de investimentos federais, municipais ou estaduais para a continuidade das obras que estavam transformando a cidade do Rio e assegurando o crescimento em todas as regiões do

---

[135] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 74.
[136] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 76.

Estado. Esta era a convicção de Gouvêa Vieira, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)[137].

Solicitado pela revista O Empreiteiro a se manifestar sobre aquela possibilidade, considerando que aquele era um ano de eleições e que, por causa disso, todas as coesões políticas eventualmente podiam ficar instáveis, ele disse que exatamente por esse motivo, pela força das perspectivas da política, acreditava que a cidade, e o conjunto dos municípios fluminenses, continuariam crescendo. Nas palavras de Gouvêa Vieira, "Vamos eleger presidente e governador e, naturalmente, o alinhamento entre estas duas esferas de governo, e a administração municipal, dependerá desse exercício democrático. Mesmo assim, acredito que teremos o nosso crescimento assegurado". (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 88).

Gouvêa Vieira afirmara que teriam prosseguimento tranquilo todas as obras em andamento na cidade e no Estado. Dentre elas destacava, como as mais significativas, o Porto Maravilha, a implantação dos BRTs e a expansão do metrô, com a Linha 4.

O Porto Maravilha, em seu entendimento, iria alterar radicalmente o perfil da zona portuária da cidade, transformando-a em centro comercial, cultural e residencial. E em suas palavras: "E, quando enfocamos as obras aqui mencionadas, estamos falando da maior PPP em curso no País - algo da ordem de R$ 8 bilhões". (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 88). Ainda de acordo com Vieira, com as mudanças na zona portuária ela voltaria a reconquistar o seu perfil misto de área de negócios e moradia, ao mesmo tempo em que tornaria a região um importante centro cultural e de lazer, conectado à Lapa. Já as obras de mobilidade seriam fundamentais para tornar viável a expansão populacional, em particular para as zonas Norte e Oeste, o que reforçaria a possibilidade do surgimento de novas identidades urbanas.

Segundo a Revista, na entrevista concedida ao presidente da Firjan, apontava que, embora não tenha feito comparações entre personalidades, no caso entre o prefeito Pereira Passos e Eduardo Paes, não deixava de salientar que, "assim como a administração Pereira Passos promoveu profundas intervenções urbanísticas no Rio daquela época, hoje ele vive um novo processo de revitalização e de

[137] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 88.

transformação, o que é uma garantia para o melhor futuro da cidade e de sua população". (O EMPREITEIRO, agosto de 2014, p. 88).

Na Seção "Opinião" da Revista O Empreiteiro, intitulada "Corajoso plano de privatização", Jaime Rotstein, presidente da Sondotécnica – Engenharia de Solos, dissera que o Rio de Janeiro, como uma cidade espremida entre o mar e a montanha, apresentava características bastante particulares, com expansão verticalmente concentrada. Ainda, segundo Moreira, os bairros com alta taxa de ocupação careciam de um bom serviço público de transporte de massa, como, também de intervenções em saneamento.

Segundo Rotstein,

> Cumpre registrar que a saída para os desafios que estão postos inclui um corajoso plano de privatização, inclusive com o uso das parcerias público-privadas. A Prefeitura do Rio de Janeiro vem realizando um plano de obras que atende parcialmente à conjuntura, inclusive com a construção da Transolímpica, da Transcarioca, do VLT no centro da cidade, do Porto Maravilha, entre outras obras para modernizar a cidade, tanto abrindo lugar para novos empreendimentos mobiliários, quanto mudando a feição turística da cidade, degradada por distorções que se prolongaram no tempo. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 104).

Ainda conforme o engenheiro,

> O crescimento dos centros urbanos é uma característica do mundo moderno, trazendo demandas crescentes para atender aos padrões de vida desejáveis e possíveis na atualidade. O problema é o da disponibilidade de recursos e, por isso, abriram-se novos espaços com as parcerias público-privadas e com as privatizações, que ultrapassaram os problemas ideológicos e tornaram-se uma imposição de sobrevivência urbanística e econômica. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 104).

Em outra Seção "Opinião", da Revista, intitulada "245 km de vias expressas até 2016"[138], Francis Bogossian, presidente do Clube de Engenharia e do Conselho Consultivo da Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (Aeerj), apontava que a Lei nº 12.587/12, com as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, já estava em vigor e priorizava o uso de veículos não motorizados e o transporte público.

De acordo com o executivo, havia uma contradição na política, pelo fato de a proposta buscar, por um lado, um caminho para cidades sustentáveis, estimulando o transporte de massa, e por outro incentivava a venda de automóveis e a construção

[138] Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 106.

de novas fábricas no País. Segundo o engenheiro, apesar das contradições, o Rio de Janeiro buscava se beneficiar dessa nova política e obteve vários financiamentos para promover uma grande mudança no seu sistema de transporte urbano.

De acordo com o engenheiro, dentre a grande mudança no sistema de transporte urbano da cidade do Rio de Janeiro estariam contemplados: mais 16 km de metrô, com a Linha 4, entre a Barra da Tijuca e Ipanema; um novo formato de transporte rodoviário, o BRT (Bus Rapid Transit), com custo bem inferior ao do metrô e do trem, circulando em corredores exclusivos. BRT Transoeste (63 km e 57 estações), ligando os bairros de Santa Cruz/Campo Grande à Barra da Tijuca, e o BRT Transcarioca (39 km e 47 estações), que iria do Aeroporto Internacional Tom Jobim à Barra da Tijuca e teria conexões com o metrô e a Supervia. E mais outros dois corredores que seriam o BRT Transolímpica (26 km e 18 estações), em construção, de Deodoro à Barra da Tijuca, e o BRT Transbrasil (32 km e 28 estações), em fase de licitação, que seria implantado ao longo da Av. Brasil, entre Deodoro e o centro da cidade. E, por fim, segundo o presidente do Clube de Engenharia, eram previstos seis linhas de bondes VLT (Veículos Leves sobre Trilhos), com 28 km de vias, 42 paradas e quatro estações.

Ao todo, com metrô, BRT e VLT, o Rio de Janeiro contaria com 245 km de vias expressas em 2016 que beneficiariam todas as regiões. Esperava-se, assim, uma transformação completa no sistema de mobilidade da cidade.

Ainda, na região metropolitana, os trens urbanos começariam a ser modernizados com a concessão dos serviços ferroviários para a Supervia. A rede tinha 270 km, 99 estações e abrangeria 12 municípios do Grande Rio.

O maior diferencial no estado foi, no entanto, segundo Bogossian, o Arco Metropolitano (RJ-109), inaugurado no início de julho, que cruza o Rio de Janeiro da BR-101 Norte até a BR-101 Sul, passando pela BR-040 (RJ/MG) e BR-116 (RJ/SP).

Francis Bogossian destacava, portanto, que o Rio de Janeiro, com os legados da Copa e da Olimpíada, teria uma oportunidade singular para desenvolver suas atividades nas áreas habitacional, comercial e industrial. O engenheiro estava se referindo aos corredores de mobilidade urbana que atravessariam uma grande quantidade de áreas com terrenos que serviriam para os Projetos de Estruturação Urbanas (PEUs), que deveriam permitir a criação de bairros de uso misto residencial, comercial, industrial não poluente, serviços públicos de saúde, educação e segurança.

Para o engenheiro, com os corredores se resolveria o problema de transporte coletivo de massa de boa qualidade, restando, as instalações de infraestrutura, como saneamento total e energia elétrica e solar, em que o Fundo de infraestrutura do FGTS poderia participar. Neste projeto, o também presidente do CE, acreditava que se daria uma excelente ocupação, com bairros de uso misto na região metropolitana do Rio, que se somaria com a obra parcialmente inaugurada do Arco Metropolitano (70 km concluídos), em cujas margens haveria muitas indústrias e, consequentemente, bairros de uso misto. Com famílias, morando próximas de seus locais de trabalho, de escolas e de outros espaços de serviços públicos.

De acordo com Roberto Kauffmann, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Rio de Janeiro (Sinduscon-Rio), para que a construção civil continuasse a desenvolver-se de forma segura, seria necessário que algumas medidas fossem adotadas no âmbito federal, o que foi sugerido pelo Sindicato Patronal:

> - Que o Ministério das Cidades agregasse engenheiros, arquitetos, economistas e administradores com bons conhecimentos nas áreas de infraestrutura, urbanização e construções industriais, comerciais e residenciais e respectivos sistemas de financiamentos públicos e privados;
> - Que o programa Minha Casa, Minha Vida fosse permanente, independentemente de quem ocupasse o governo e que fossem feitos os ajustes necessários em suas atuais regulamentações;
> - Que fosse definido de forma clara que a terceirização dos serviços fosse permitido no setor da construção civil, e que atendesse todas as legislações tributárias e trabalhistas existentes e que fosse de responsabilidade do contratante principal exigir e fiscalizar; e
> - Que fosse dado apoio dos governos federal, estaduais e municipais através de incentivos fiscais para implantação de novas indústrias estrangeiras com inovações tecnológicas, nas grandes cidades para que fossem abandonados no País os processos construtivos ainda “artesanais” e pudéssemos contar com processos avançados de “montagens industriais”, de acordo com a recente norma de desempenho já aprovada e que qualificariam os produtos. (Revista O Empreiteiro, agosto de 2014, p. 106).

Passado o tempo dos megaeventos esportivos e das grandes intervenções na infraestrutura urbana, notadamente na cidade do Rio de Janeiro, o país como um todo, mais de forma aguda o ERJ, viu crescer o agravamento da crise econômica juntamente ao *débâcle* político-institucional do Governo Federal e a derrocada da economia fluminense.

O Pacto Federativo como opção para a retomada do crescimento e para a saída da grave crise econômica em que se encontrava o país foi defendido por muitos dos que pensavam o Brasil.

A reportagem da Revista O Empreiteiro[139] deixava clara a posição das entidades de classe, dentre elas a da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) quanto à necessidade de medidas estruturantes que favorecessem a retomada da economia e reduzissem as dúvidas que tomavam conta do setor produtivo. Neste contexto o economista Eduardo Gianetti da Fonseca afirmara "que o Brasil vive um quadro crônico de dificuldades em que a solução de seus problemas fiscais exige a rediscussão do pacto federativo". (Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 19).

De forma semelhante o engenheiro Cyro Laurenza, um dos articuladores do Instituto para o Desenvolvimento dos Sistemas de Transporte (Idestra) dizia que

> Uma das medidas para realizar obras que atendam aos interesses da população é conceber uma federação, onde as responsabilidades sejam distribuídas correta e coerentemente por Estados e municípios. Não dá para impor obras; elas precisam ser feitas onde sejam necessárias e resultem de reivindicações de populações de Estados e municípios. (Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 19).

O economista Armando Castelar Pinheiro, coordenador de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV/IBRE), afirmara, em entrevista à Revista[140], que a mudança no comando da economia já havia trazido algum alento ao País, e que havia otimismo para a retomada. Ele avaliara que a recuperação de investimento poderia vir da indústria e de serviços, incluindo a indústria da construção.

Armando, destacava a importância do papel da infraestrutura na guinada para o crescimento. Segundo Castelar, a infraestrutura "é um gargalo de crescimento do Brasil". Quando se tem instalações de portos e rodovias congestionadas, perde-se muita produtividade na economia, afirmara o economista da Fundação. De acordo com o Armando, investimentos em infraestrutura dariam uma grande contribuição para ocupar a ociosidade das empresas, principalmente na construção. Nas palavras do economista, "a partir do anúncio de que haverá investimento em infraestrutura, já há um impacto muito positivo de confiança". (Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 10).

---

[139] Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 19.
[140] Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 10.

Ainda, de acordo com Castelar, há três décadas o Brasil investe algo em torno de 2% a 2,5% do PIB. O razoável seria investir algo em torno de 4% a 5% do PIB[141].

Para o engenheiro Márcio Alberto Cancellara, presidente da Projectus Consultoria, uma das medidas para sair da crise seria a preservação da engenharia nacional. Segundo o engenheiro, “a contratação de projetos de engenharia (de custo baixo) sobre obras de infraestrutura de necessidade premente, poderia deflagrar o processo de recuperação setorial”. (Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 10). Para Márcio, os projetos, quando concluídos, poderiam alavancar a retomada, incluindo, nesse processo, a engenharia industrial.

O engenheiro entende que “chegamos ao ponto mais baixo da curva descendente” e que, por causa disso, “temos que nos preparar para a reversão”. Cancellara calcula que ao longo dos próximos dois anos seria possível a recuperação de pelo menos 50% do que o mercado era há cerca de quatro anos. Conforme Márcio, haveria pelo Brasil milhares de obras inacabadas, incluindo um pouco mais de dois mil projetos relacionados há algum tempo pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) como prioritários. Elas (as obras inacabadas) fizeram parte inicialmente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Programa de Investimento em Logística (PIL) e, hoje, integrariam a lista do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que também relaciona novos projetos[142].

Entre as obras necessárias ao processo de reconstrução do País, segundo o engenheiro, estariam as duplicações rodoviárias e novas estradas, expansão de hidrovias, dragagem de portos, complementação de importantes eixos ferroviários entre outras. Ainda, a conclusão da Transnordestina, Norte-Sul, Oeste-Leste, finalização de obras aeroportuárias, incluindo os aeroportos regionais, linhas de metrôs em diversas capitais, corredores de ônibus, trens de passageiros, monotrilhos, terminais de passageiros e outros mais.

Para Cancellara haveria também obras essenciais na área energética, incluindo a Usina Hidrelétrica de São Luiz, no rio Tapajós, a custos estimados de

---

[141] Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 10.
[142] Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 10.

US$ 9,2 bilhões. E haveria demandas em outras áreas, dentre elas, a de telecomunicações[143].

Na reportagem da Revista de outubro/novembro de 2016[144] era colocada a urgência do governo federal em buscar uma solução para destravar a pauta de concessões, principalmente nas áreas rodoviárias e aeroportuárias, a qual passava pelo crivo do Congresso, notadamente em se comprometer em aprovar a Medida Provisória que, entre outras medidas, previa a revisão de contratos e a retomada das concessões. Com isso, esperava-se equacionar projetos comprometidos ou paralisados pela situação econômica do País e pelo envolvimento de empresas concessionárias nas investigações em curso da Operação Lava Jato. De acordo com a reportagem,

> A MP fixa regras para que o governo negocie, por meio de arbitragem, por exemplo, a retomada de concessões com problemas. Na prática, cria o arcabouço legal para a relicitação, que beneficia especialmente projetos de rodovias e aeroportos que estão nas mãos de empresas com dificuldades financeiras ou com alguma relação direta ou indireta com a Lava Jato. O texto também traz normas para que se faça a antecipação da renovação de concessões que ainda estão por vencer, como aquelas em que o prazo de vigência das concessões já ultrapassou a metade do tempo previsto. Essa é a grande aposta do governo atual para conseguir colocar em prática o seu Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Anunciado em setembro, o Projeto Crescer, capitaneado pelo Ministro de Minas e Energia do governo Michel Temer, Moreira Franco, prevê a concessão de 34 projetos nas áreas de rodovias, aeroportos, portos, ferrovias e energia. O objetivo é ampliar os investimentos em infraestrutura para reaquecer a economia e estimular a criação de empregos. (Revista O Empreiteiro, outubro/novembro de 2016, p. 16).

Na lista de projetos do Governo Federal, de acordo com a reportagem da Empreiteiro, estavam, entre outros, quatro aeroportos, duas rodovias, dois terminais portuários e três ferrovias. Observa-se que grande parte dessas concessões já estava prevista no Programa de Investimentos em Logística (PIL), anunciado em 2015, pelo governo Dilma. A meta do governo seria arrecadar R$ 24 bilhões com as concessões em 2017. Ainda de acordo com a Revista, economistas da GO Associados estimavam que os projetos anunciados pelo governo no PPI teriam potencial para gerar R$ 67 bilhões em investimentos de forma direta, se considerados os setores de logística, saneamento e energia elétrica[145].

---

[143] Revista O Empreiteiro, julho/agosto de 2016, p. 16.
[144] Revista O Empreiteiro, outubro/novembro de 2016, p. 16.
[145] Revista O Empreiteiro, outubro/novembro de 2016, p. 16.

Conforme a Revista, quatro aeroportos integravam a lista de concessões incluídas no Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), anunciado pelo governo federal. Os aeroportos de Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza, somados deveriam receber investimentos totais de R$ 6,5 bilhões em melhorias de instalações e infraestrutura aeroportuária.

Ainda, de acordo com a reportagem, na primeira etapa do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o governo federal incluiu nos editais três terminais portuários. Dois para combustíveis, no Estado do Pará, e um para trigo, no Rio de Janeiro[146].

Especificamente, para o caso do estado do Rio de Janeiro, a revista destacava que o Porto do Açu, no litoral norte fluminense, recebera investimentos de R$ 1,3 bilhão em 2015. Desse total, R$ 900 milhões foram destinados, principalmente, às obras do Terminal de Petróleo, no Terminal Multicarga e na infraestrutura geral do empreendimento. De acordo com a Revista, desde o início de sua construção, em 2007, já foram aplicados R$ 12,4 bilhões no Porto do Açu. Deste montante, R$ 6,4 bilhões foram investidos pelo Porto do Açu Operações (subsidiária da Prumo Logística) e R$ 3,7 bilhões pela Ferroport (joint venture formada pela Prumo e a Anglo American) e por esta última. Para 2016, a Prumo planejava investir R$ 750 milhões.

6.4 Considerações finais

Uma série de processos desencadeados no que chamamos de Era Cesar Maia I, desenvolvidos na Era Cesar Maia II vão encontrar seu ápice e culminância durante o que nominamos como Era Eduardo Paes. Nesta, a regulamentação federal construída ao longo de duas décadas, sobretudo, no que tange às PPPs e privatizações, vão desembocar no Rio de Janeiro Olímpico; bem como o crescimento do estado fluminense também vai compor um quadro de expansão econômica, especialmente, para a construção civil, que vai estar em expansão por todo o país por conta da realização da Copa do Mundo de 2014. O que será ainda mais pujante na cidade do Rio de Janeiro dos grandes eventos: Pan de 2007; Jogos Militares, 2011; Rio+20; Jornada Mundial da Juventude, 2015; e Jogos Olímpicos de

[146] Revista O Empreiteiro, outubro/novembro de 2016, p. 24.

Verão, 2016. Realizados com o apoio dos governos estadual e federal, em uma nova “sagrada aliança” (LESSA e DAIN, 1986) localizada no Rio de Janeiro, um alinhamento entre os três níveis de governo, temperado e sustentado pelos grupos econômicos empreiteiros.

Resgatando a relação entre os grupos econômicos empreiteiros e a agenda urbana carioca, com a produção de suas centralidades. Vemos com os Jogos Olímpicos, e toda a preparação (esportiva e de infraestrutura), que todos os caminhos têm como ponto final (como novo centro de lazer e entretenimento) a Barra da Tijuca e adjacências. Onde foi construído o Parque Olímpico, novos equipamentos esportivos, uma nova Vila dos Atletas; mas também, neste processo a consolidação da Cidade do Rock (in Rio) ou a inauguração, depois de mais de dez anos de obras, da Cidade das Artes (novo nome, para uma obra antiga), anteriormente conhecida como Cidade da Música. Mostrou a necessidade de levar as pessoas para essa nova fronteira, se constituindo em uma nova centralidade do entretenimento. Entre 2009 e 2016, buscou-se garantir isso.

Assim, de modo geral, os corredores do BRT atenderam bem a este processo de fortalecimento da Barra da Tijuca como reforço de uma nova centralidade para a cidade do Rio de Janeiro, os mais extensos deles se conectam na estação Alvorada (TransOeste e TransCarioca); a TransOlímpica está integrada à TransOeste e TransCarioca, na altura de Curicica e Recreio dos Bandeirantes, alimentando-as; e mesmo, criando um novo trajeto rumo à Barra da Tijuca, assim que a TransBrasil for concluída. Com a Linha 4 do Metrô, fecha-se um circuito de transporte público financiado pelo PAC Mobilidades, que articularia todos os pontos da cidade à Barra da Tijuca. De Santa Cruz ao Centro, da Zona Sul ou da Ilha do Governador, bem como Pavuna, Anchieta e Madureira de BRT, Metrô ou carro de passeio (através da Linha Amarela e da TransOlímpica, mas também com o túnel da Grota Funda e a duplicação do Elevado do Joá) todos os caminhos passaram a levar à Barra da Tijuca.

A histórica coalizão de forças que levava a Barra da Tijuca ganhou novos e poderosos atores, desde 2007, como o governo federal (vide o PAC Mobilidades) e grupos econômicos da construção civil que cresceram muito desde a década de 1990, passando pelas transformações vistas no capítulo 2. Elas também se expandiam pelo estado do Rio de Janeiro, ao se permitirem ramificar suas atividades, no caso fluminense, em particular, destacam-se o setor de petróleo,

siderurgia, o automobilístico, rodoviário e da construção naval. Foi o período de construção do Arco Metropolitano; de novos lotes de concessão rodoviária, como a BR 101; e a construção de megaportos como Sepetiba e do Açu.

Retornando a cidade do Rio de Janeiro, é apenas na Era Eduardo Paes que a revitalização de uma antiga centralidade, já há muito consolidada, o Centro da Cidade, a Zona Portuária e adjacências será retomada. Vimos os esforços, realizados desde o primeiro mandato de Cesar Maia, para requalificar e reconstruir o espaço do Centro da Cidade, em iniciativas esparsas de relativo e interrompido sucesso, como o Teleporto/Cidade Nova, Cidade do samba; e outras que foram frustradas, como o Museu Guggenheim.

O Governo Eduardo Paes vai encontrar outro quadro legal para realizar, de modo exitoso, sua empreitada sobre o Centro da Cidade. O mecanismo de ação urbana chamado de operação consorciada, que havia sido realizado mais de uma vez, com relativo sucesso na Cidade de São Paulo. Dispositivo que foi criado junto com o Ministério das Cidades; por outro lado, mas ainda associado a isso, a possibilidade de constituição de parcerias público-privadas era mais concreta e foi bastante utilizada na revitalização do Centro da Cidade, não à toa o Porto Maravilha, como vimos é a maior PPP da história deste país.

Então, do ponto de vista do nosso argumento, extraído de Ribeiro (2013), a produção de novas centralidades se refletia nas direções que as obras na cidade tomavam. Vimos com a Era Eduardo Paes mais um importante passo para a consolidação da Barra da Tijuca como uma nova perspectiva, de um novo centro de serviços, de comércio e cultural para a cidade do Rio de Janeiro, além da consolidação como o novo lugar de moradia, notadamente, para as frações de maior poder aquisitivo, bem como a reconquista do Centro da Cidade, após três décadas de tentativas com pouco êxito, que existiam desde o fim da década de 1970, mas foi apenas com Cesar Maia que esses caminhos começaram a ser pavimentados, até serem potencializados na gestão de Paes.

Outros investimentos, em outras centralidades, também foram observados, como os circuitos dos estádios e adjacências, com obras de revitalização/readequação para a Copa do Mundo de Futebol (2014) e para os Jogos Olímpicos de Verão (2016), do Maracanã e Engenhão; Deodoro, com a criação de parte do Parque Olímpico para as Olimpíadas, que levou também a um nova rodovia e linha de BRT; Madureira, com a criação do Parque de Madureira, terceiro maior da

cidade do Rio de Janeiro. Porém, Centro e Barra da Tijuca foram, por assim dizer, as centralidades “sacramentadas” na Era Eduardo Paes.

Esse conjunto de investimentos, junto com ações como o Minha Casa, Minha Vida, levaram a um aquecimento do mercado imobiliário do Rio de Janeiro, como visto ao longo do capítulo. Inclusive na Zona Sul, também beneficiada com as novas conexões com a Barra da Tijuca ou intervenções no centro da cidade, como o Boulevard Olímpico, o Museu do Amanhã e outras intervenções que tornaram o Centro da Cidade mais atrativo.

Esse aquecimento imobiliário e de intervenções da construção civil, em geral, na cidade do Rio de Janeiro vai ser uma exceção ao quadro econômico do restante do país, mesmo do estado fluminense. Vimos que o fim da Era Lula foi marcado por um cenário de crise internacional, que levou o país a recessão, ainda que em escala menor por conta da escalada nos gastos públicos. A partir de 2011, já no governo Dilma o cenário mundial se torna mais favorável, e a realização da Copa do Mundo no país, em 2014, vai aquecer em muito o mercado empreiteiro no país. O que vai ser celebrado pela indústria da construção civil, como vimos nas matérias da Revista O Empreiteiro com perspectivas positivas com relação à construção de estádios e de infraestrutura para realização do torneio, sobretudo de mobilidade, em particular a rodoviária, metroviária e aeroportuária.

Pautando seu discurso na renitente crítica a ineficiência do Estado, a solução para realização das obras necessárias passaria pelos investimentos privados, realização de parcerias público-privadas, mas sem prescindir da intervenção do BNDES. Vemos novos lotes de concessões rodoviárias sendo feitas; bem como a privatização de aeroportos, muito em PPP’s e boa parte delas com associação ao capital estrangeiro.

Porém, passada a Copa do Mundo e a demanda por grandes obras de infraestrutura, o país vai enfrentar uma nova onda de desaquecimento do setor da construção civil, como mostram os números da PAIC analisados neste capítulo. Itens como Pessoal Empregado, Valor de Obras ou Valor Adicionado, vão decrescer substancialmente em todas as regiões do país após 2014. Parece não ter havido previsão para os investimentos em infraestrutura no país para o período pós-Copa.

E o setor da construção no país, vai sentir isso. De modo que, como pudemos constatar pelas reportagens da Revista O Empreiteiro, que esforços e medidas estavam sendo tomadas em diversas áreas, em várias frentes, para que o País

pudesse sair de uma das mais graves crises econômicas já experimentadas. Projetos novos, mas, principalmente, projetos em andamento e interrompidos por causa da grave crise estavam sendo destravados, notadamente pelo Governo Federal, tendo em vista que o ERJ e o MRJ que passavam por aguda crise fiscal e especialmente por um “apagão” na governança pública, com representantes nos governos, ineptos, incapazes de contornar tamanha crise econômica e de gestão.

Assim, não se teve notícias, nas escalas estadual e municipal, de projetos de investimentos públicos e/ou privados para esses últimos anos de nosso recorte temporal. Na verdade o ERJ, sofrendo os efeitos da grande crise que afetou o estado muito antes do auge das intervenções na infraestrutura urbana do município do Rio de Janeiro, por conta, entre outros, dos megaeventos esportivos, em grande medida pela perda dos royalties do petróleo, acabou sofrendo o golpe maior com a derrocada da má gestão do governo Dilma e a consequente interrupção dos diversos investimentos federais para o ERJ, com a grave crise no setor do petróleo patrocinado pelos escândalos de corrupção da Petrobras, interrupção do COMPERJ e de diversas iniciativas patrocinadas pelo Governo Federal com financiamento do BNDES, instituição financeira que foi colocada em cheque pelas escolhas questionáveis de fomento nos últimos anos.

O congresso praticamente paralisado, com um governo Federal considerado por muitos como ilegítimo a espera de uma conclusão no pleito eleitoral para o novo governo. No MRJ o novo Prefeito não parece muito hábil com as questões de governança econômica e política, o que se percebe é que a cidade do Rio de Janeiro após a apoteose dos megaeventos esportivos está passando por um momento de “depressão psicológica”, afeita aos que passaram por um grande momento festivo e que se depara com a ressaca pós-festa. O que parece é que o alinhamento entre as três esferas de governo que experimentamos no governo Lula, Sergio Cabral Filho e Eduardo Paes dificilmente se repetirá com os novos governantes. E com eles dificilmente teremos um grande ciclo de investimentos na infraestrutura urbana da cidade do Rio de Janeiro como a recentemente experimentada pela cidade.

7 CONCLUSÃO

Chegamos ao final desta tese na expectativa de termos alcançado os objetivos que traçamos. A exposição que se segue, vai avaliar cada um dos objetivos específicos apresentados na Introdução – e distribuídos por capítulos - para então avaliar o alcance do objetivo intentado e exposto previamente.

Inicialmente, podemos dizer que o aparato conceitual do regime urbano apresentado no primeiro capítulo nos atendeu satisfatoriamente como uma chave analítica para a atuação dos grupos econômicos da construção civil. Quando optamos por este referencial, não quisemos, como alguns dos estudos citados – em particular, como Hamel e Jouve (2008) para Toronto e Van Ostaaijen (2010) para Roterdã – reconstituir os regimes urbanos instaurados na cidade do Rio de Janeiro, ao longo do tempo. Tampouco, seguir o caminho de Almeida, Clementino e Silva (2017) – trabalho norteador para a reflexão realizada no capítulo 1 -, de fazer uma construção teórica sofisticada para criar a possibilidade de se pensar as cidades brasileiras sob a luz deste conceito.

A grande validade teórico-metodológico deste conceito, para nós, se deu pela capacidade de criar uma escala intermediária de análise na qual o que se passa no espaço urbano não é fruto apenas dos jogos de interesses localistas, tampouco é resultado imediato do desenrolar de fenômenos sociais mais amplos e gerais. Ele permite entender um espaço, ou a formação de uma coalizão sustentada à base de constantes negociações e barganhas. Essa perspectiva nos permitiu compreender a ação dos grupos econômicos empreiteiros como ator hegemônico das coalizões, mas não o ator determinante dos rumos do desenvolvimento urbano. Ele é mais um, ainda que não qualquer um, ator que tem de barganhar, em diversas escalas, a realização dos seus interesses.

Por suas dimensões, por articular diversas empresas, nos mais variados segmentos da economia, através de *holdings*, seus interesses e áreas de influência transcendem as escalas locais, ainda que suas intervenções precisem ser territorializadas. Assim, buscamos a todo o tempo, sobretudo, nos capítulos de 3 a 5, considerar as relações interescalares e intergovernamentais e como elas impactam ora mais imediatamente, ora de modo mais distendido no tempo, a produção do espaço urbano.

Este objetivo específico não visava um grande aprofundamento teórico sobre o regime urbano – fizemos um mapeamento apenas para ressaltar as características essenciais deste conceito e delas extrair as que mais contribuiriam com esta tese -, trazendo neste aspecto uma contribuição para este debate, todavia, cremos que algumas sugestões podem ser feitas. Uma em particular, na verdade. Ao longo do capítulo 1, vimos um debate sobre a necessidade de estabelecer atores chaves que seriam imprescindíveis para pensar e definir um regime urbano, de modo simples, o peso do governo central na Europa, por exemplo, em detrimento de sua atuação nos Estados Unidos, onde predominavam os atores privados.

O que podemos sugerir com este trabalho, frente, também, às necessidade de adaptação, ou "alargamento" deste conceito, para realidades não-estadunidenses nas últimas décadas (com destaque para o já citado Almeida, Clementino e Fraga [2017] para pensar a realidade brasileira), é que um ator que se tornou crucial para entender a formação dos regimes urbanos, não só no Brasil, mas em países periféricos no geral, são os grupos econômicos (não necessariamente os ligados a construção civil), devido à instabilidade econômica desses países, como sugerido por Rocha (2013).

Quer dizer, como relata este autor, se os grupos econômicos se mostram como a forma mais bem-sucedida das firmas capitalistas nas áreas periféricas, pois é um mecanismo de garantia e sustentabilidade dessas empresas em um contexto de incerteza e insegurança, acreditamos ser possível sugerir que, eles se tornam atores, se não imprescindíveis, bastante relevantes para entendermos os regimes urbanos no Brasil e nos países periféricos em geral. Com o acréscimo de que, como iremos reiterar à frente, não se pode pensar a atuação da escala desses grupos apenas no nível local, tornando, sim, imperioso investigar a coesão entre as diversas escalas de poder político e ação econômica dentro do país.

Isto posto, buscamos definir o escopo do que entenderíamos como grupo econômicos, tendo chegado a cinco características básicas, aquelas expressas no trabalho de Portugal Jr. et al (1994): a centralização da tomada de decisões e estratégias de comando, ainda que a gestão fosse descentralizada nas empresas que compõem o grupo; o porte superior ao da média no conjunto da economia; a financeirização de suas atividades e ativos; ausência de organização institucional padronizada; e a capacidade de influenciar nas ações e decisões do Estado. Esta

última característica se mostrou muito relevante para nós, sobretudo, pelo diálogo que acabou apresentando com os regimes urbanos, especialmente em suas relações intergovernamentais.

Como mencionado acima, quando olhamos a realidade desses grupos econômicos na periferia do capitalismo, o que lhes caracteriza é a atuação em um ambiente de incerteza econômica (ROCHA, 2013). Em seguida vimos, a constituição desses grupos no Brasil. Passando pela produção das condições necessárias ainda com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, com seus planos de metas; mas que vai tomar força com o regime militar de 1964. Os investimentos em obras públicas dos governos que compuseram o período militar deram um forte estímulo para expansão desses atores econômicos, lançando, inclusive, as bases para dois processos que vão se aprofundar nas décadas seguintes: a diversificação das atividades e a sua internacionalização. No caso dos grupos econômicos empreiteiros, por um lado, a ramificação é estimulada pela indústria petrolífera e de seus derivados, por outro, pela incorporação vertical de atividades associadas a construção.

A década de 1980 foi chamada de “década perdida”, mas como vimos por conta do suporte estatal, que segue nos governos não militares e durante a redemocratização, em particular com a atuação do BNDES, os grupos econômicos conseguiram, não só sobreviver a este período, como se fortaleceram, o que lhes permitiu não ficar muito atrás dos investidores estrangeiros por conta das privatizações (1990), período chave na formação dos grupos econômicos brasileiros, segundo Rocha (2013). Assim, através de parcerias, alguns dos quais com empresas estrangeiras, foi possível que muitos grupos econômicos, sobretudo, os ligados a construção pesada, abocanhassem boa parte dos volumosos recursos disponibilizados pelos governos federal, estaduais e municipais.

Algumas características se destacam junto a formação dos grupos econômicos brasileiros pós-privatizações: as parcerias com os fundos públicos e privados; o aprofundamento do processo de diversificação das atividades, onde incluímos também a internacionalização desses atores; bem como sua financeirização, que analisamos dando ênfase ao setor imobiliário.

Isto posto, apresentamos de modo sintético, algumas características e trajetórias dos grupos econômicos da construção brasileira como Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior; a Carioca Christiani-Nielsen,

de forte atuação no município e no estado do Rio e a Delta Engenharia, que se destacou com uma trajetória de forte crescimento fundada nas alianças com as forças políticas que governavam o estado do Rio de Janeiro desde os fins da década de 1990, e que foi um dos protagonistas na realização das obras do PAC e de equipamentos esportivos para os megaeventos, especialmente na gestão de Sérgio Cabral Filho.

Uma vez apresentados os atores econômicos a serem estudados bem como um escopo para entender como atuavam, voltamo-nos para análise da realidade carioca, para o que, lançamos mão da proposta de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2013) de entender esta história urbana a partir de ciclos de expansão, articulados com a dialética: obras/produção de novas centralidades; produção de novas centralidades/obras. Assim, vimos no início do Século XX (Pereira Passos), a apropriação do Centro da Cidade; seguido, a partir das décadas de 1930 e 1940 da "invenção" da Zona sul, o que canalizou boa parte dos investimentos imobiliários no período, bem como foi expressão de forte expansão da malha rodoviária da cidade; e, num ciclo que começaria no final da década de 1960 e ao longo da 1970, de expansão da cidade para a Barra da Tijuca e a busca pela retomada da expansão pelo Centro da Cidade.

Propusemos que o período de análise delineado para esta tese (1993-2016) estava inserido neste último ciclo, e tentamos identificar um possível novo ciclo de expansão. Ainda que, talvez, passado o período de megaeventos e na esteira da "ressaca dos investimentos" para a Barra da Tijuca e Zona Portuária, talvez vejamos um novo ciclo se iniciar, de modo a desencadear o desenvolvimento da cidade.

Dividimos este período em três momentos, ou como chamamos de "Eras": Era Cesar maia I e II, e Eduardo Paes. As duas primeiras estudadas no capítulo 4 e a última, no quinto capítulo desta tese. Quando as olhamos em conjunto, vemos uma trajetória ascendente de preparação de condições na cidade para a imposição de uma agenda significativamente favorável aos grupos econômicos empreiteiros de obras públicas e imobiliários, bem como uma trajetória mais ou menos regular nas centralidades produzidas no período.

Assim, os dois primeiros mandatos com os quais compusemos a Era Cesar Maia I, o primeiro de Cesar Maia e de seu sucessor Luiz Paulo Conde (que mantivemos sob a nomenclatura de Era Cesar Maia, pela continuidade da agenda

urbana construída por seu sucessor), marcam uma espécie de transição de uma agenda urbana ainda influenciada pelos movimentos sociais urbanos e o clima cívico constituído no processo de redemocratização, para àquela capitaneada pelo empreendedorismo urbano, cuja imagem mais emblemática era a coexistência do Plano Diretor, construído ao menos em concepção nos moldes do movimento da reforma urbana da década de 1940, como o Plano Estratégico Rio Sempre Rio. O primeiro de 1992 e o segundo de 1995/1996.

Outras marcas dessa transição foram os projetos mais marcantes do período. O programa Favela-Bairro, bem como o projeto Rio Cidade, a Linha Amarela e o Teleporto. Eles nos indicaram algumas coisas. O primeiro deles registra uma preocupação com as favelas e, em alguma medida com os processos produtores de segregação espacial, que se perderá nas eras seguintes. A Linha Amarela expressa por um lado, a consolidação da marcha rumo à Barra da Tijuca, como uma localização imediata do processo em âmbito nacional das privatizações, bem como do fortalecimento dos grupos econômicos ligados a construção pesada. Uma vez que ela vem no bojo das concessões rodoviárias e de transportes realizada na década de 1990; em nível estadual, isso se expressou na concessão de rodovias, e na privatização da malha ferroviária e metroviária. Foi, também, uma obra realizada enquanto parceria público-privada, antecipando tendência que alcançará sua plenitude alguns anos depois.

O Teleporto marcaria um esforço de retomada do Centro da Cidade, que vinha sendo ensaiado desde a década anterior, sem muito êxito; ainda assim, estaria longe da Zona Portuária, “estrela” dessa retomada do Centro, junto com a região da Lapa, por exemplo, que será revitalizada bem antes, já na década seguinte.

Mas o Rio Cidade, se mostrou a meio caminho de uma antiga visão de gestão urbana, para uma nova, empreendedora. Por um lado, no esteio de uma defesa da descentralização administrativa e econômica, ensaiada já com Saturnino Braga (1986-88), e que estava em voga para os grandes municípios do país, visou produzir e revitalizar diversas centralidades na cidade; em suas duas fases, atendeu mais de trinta bairros. Por outro lado, nas diversas obras realizadas, diversas empreiteiras foram contratadas, algumas pequenas e locais, mas já se podia ver ali a chegada, por exemplo, da Camargo Corrêa, marcando território para o grande momento da

atuação dos grupos econômicos empreiteiros que vai ser alcançado na Era Eduardo Paes.

Ao fim desta Era, um movimento mais forte foi dado no sentido de encerrar essa transição e sepultar as bandeiras da década de 1980, a “fracassada” candidatura da cidade do Rio de Janeiro pra sediar as Olimpíadas de 2004. Fracassada entre aspas porque teve entre outros objetivos a formação de um ideário e consenso de que o melhor para a cidade seriam os megaeventos esportivos, com o objetivo precípuo de desenvolvimento da cidade.

Na Era Cesar Maia II já não há transição. Poucos são os resquícios da cidade democrática e participativa que se vislumbrava na década de 1980, ainda que os planos para uma cidade global estivessem longe de terem condições para serem realizados. Assim, por exemplo, quando olhamos o Pentágono do Milênio, conjunto de cinco grandes projetos apresentados no segundo mandato de Cesar Maia, vimos a seguinte configuração: a consolidação da Barra da Tijuca como nova centralidade da cidade, em particular com as obras da Cidade da Música, que não serão concluídas até o fim dessa “Era” e do parque esportivo voltado para os jogos Panamericanos de 2007, na área próxima ao antigo autódromo internacional de Jacarepaguá. Que foi uma espécie de recuo nas pretensões esportivas da cidade, mas que se mostrou uma tomada de impulso para a realização das Olimpíadas de 2016, por conta da infraestrutura produzida que atenderia parcialmente um novo megaevento.

As obras da Cidade do Samba, bem como o projeto do Museu Guggenheim, na Praça Mauá, eram indicativos da vontade de se investir e revitalizar o Centro da Cidade. A primeira foi concluída, mas, a segunda não, que seria, de certa forma, uma frustração nas pretensões do governo municipal de revitalização dessa importante centralidade que é o Centro da Cidade. Por isso, talvez, a ênfase que será dada aos Jogos Pan-Americanos de 2007.

Por fim, as obras de construção do atual estádio Nilton Santos (Engenhão) e do Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas (Feira de São Cristóvão) indicavam a busca por outras centralidades, as quais foram razoavelmente bem-sucedidas, tendo em vista os impactos imobiliários nessas regiões. Observamos que já não se tratavam de centralidades difusas quanto as do Rio Cidade, sendo

pontuais, ainda que visassem não ficarem reféns dos imperativos da Barra da Tijuca e Centro da Cidade.

Desses projetos, apenas o Museu Guggenheim (que não saiu do papel) seria realizado no modelo de PPP. Os demais foram custeados com recursos públicos, a maior parte deles municipais. Porém, no contexto dos investimentos para os Jogos Pan-Americanos houve fortes investimentos estaduais e federais também. Esses investimentos já visavam o que estava por vir, a escolha do país como sede para a Copa do Mundo de 2014, em Outubro de 2007 (depois da realização do Pan 2007), e da cidade para as Olimpíadas de 2016, no mandato de Eduardo Paes.

O fim do período Cesar Maia também foi marcado por vultosos investimentos em obras públicas decorrentes dos investimentos realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que estimulou o “ressurgimento” da economia fluminense, que experimentava uma nova onda de crescimento liderada pelo setor petrolífero, automobilístico, rodoviário e naval; ainda que outros setores também despontassem com menos ímpeto.

Esse processo, junto com outros mais gerais, fortaleceu os grupos econômicos da construção contratados pelo governo estadual e municipal para as obras financiadas dentro do PAC. Somando isso ao início do mandato de Cabral e Eduardo Paes, eleito em 2008, veremos uma nova “Sagrada Aliança” sustentada pelo alinhamento político dos três níveis de governo com os interesses da indústria da Construção.

Em termos nacionais, os investimentos nos megaeventos vão tirar o país da recessão que começou a se desenhar a partir de 2010, mesmo com os investimentos públicos amalgamados no PAC. Mas, como vimos no capítulo 5, a partir de 2014, após a realização da Copa do Mundo, os índices econômicos, em particular os da construção vão apresentar queda substancial. Inclusive para o estado do Rio de Janeiro, ainda que sua capital não fosse imediatamente atingida por conta dos Jogos Olímpicos de 2016.

Sob este aspecto, vemos a consolidação da Barra da Tijuca, como nova centralidade, em suas cercanias se instalou o novo Parque Olímpico, a Vila dos Atletas e a consolidação de um espaço para a realização de um dos maiores eventos de música, o Rock in Rio (que em outros momentos foi realizado em outros espaços da cidade que não a região da Barra da Tijuca). A abertura dos corredores

do BRT, a abertura do túnel da Grota Funda, a chegada da linha 4 do metrô, a rodovia expressa TransOlímpica e a duplicação do Elevado do Joá, abriam a possibilidade de, praticamente, qualquer pessoa em qualquer lugar da cidade, chegar com facilidade à Barra da Tijuca. A Cidade da Música, já Cidade das Artes também foi finalmente inaugurada.

Por outro lado, em uma coalizão construída em mais de uma escala geográfica e governamental, e em ações realizadas em momentos distintos do tempo, mas, com efeitos que se tornaram possíveis na Era Eduardo Paes, finalmente o Centro da Cidade é retomado e a Zona Portuária revitalizada, através da maior PPP do país.

Outras centralidades também foram estimuladas, aquelas que receberiam outros parques esportivos como Deodoro, o grande Méier (Engenho de Dentro e adjacências) com obras no entorno do estádio Nilton Santos (Engenhão) e a Zona Sul; mas também, Madureira com a construção do terceiro maior parque da cidade no bairro suburbano.

Enfim, quando olhamos para o Rio de Janeiro no recorte temporal desta tese, vemos um longo processo de preparação mais ou menos previstos, com idas e vindas, seja nas centralidades escolhidas, seja na entrada gradativa dos grupos econômicos empreiteiros no urbano – até o momento em que acelera, a partir de 2007 – nas intervenções urbanas, até a Era Eduardo Paes, momento em que alcança um patamar nunca antes visto. Vemos que boa parte das intenções de Cesar Maia só puderam ser realizadas por seu sucessor na prefeitura, ainda que ele tenha construído boa parte das condições para o êxito de Paes.

Em se tratando dos grupos econômicos e sua atuação na cidade, podemos sugerir que sua atuação é multiescalar, por conta das suas dimensões e escalas onde jogam seus interesses. Que se iniciam na construção dos marcos formais de regulação que permitirão o desenvolvimento econômico do país, na definição das formas de seu financiamento, bem como dos atores (públicos e/ou privados) responsáveis pelo crescimento – isto em âmbito nacional -, até sua territorialização nas cidades, onde têm de construir novas alianças com os atores locais para garantir seus interesses.

Os efeitos de decisões tomadas em nível nacional vão reverberar com temporalidades distintas nas cidades. Podem ser imediatas como a Linha Amarela

ou as obras do PAC, mas podem ser mais distendias no tempo, como a regulamentação das PPPs ou a previsão das operações consorciadas no Estatuto das cidades. Por seu porte, o entendimento da ação dos grupos econômicos tem de ser compreendido nesta perspectiva interescalar, onde diversas alianças e barganhas são feitas, com atores distintos, para realização de agenda que defendem.

Assim, esperamos ter conseguido dar conta do objetivo geral da tese que foi compreender a atuação dos grupos econômicos da construção civil no espaço urbano, tomando a cidade do Rio de Janeiro como estudo de caso para nossa análise e, com isso, termos contribuído para o desenvolvimento dos estudos urbanos realizados no âmbito do INCT Observatório das Metrópoles e o do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o Capital. In. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, (16) 2: p.510-555, 1995. http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1790/2158.

ABREU, Maurício de. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO; Zahar, 1997. 147 p.

AGACHE, A. (Dir.). **Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embellezamento**; organizações projectadas pela administração Antonio Prado Junior. Tradução Francisca de Souza. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

ALVES, L.A; RIBEIRO FILHO, V. **A (re)estruturação do espaço urbano de Uberlândia-MG: uma análise a partir dos processos de centralização e descentralização.** Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia, v.1, n.1, p.170-184, jan. 2009. Disponível em: <http://www.observatorium.ig.ufu.br/jan2009.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ARAGÃO, T. A. **A financeirização da moradia no Brasil:** a cidade como direito ou mercadoria? Le monde diplomatique - Brasil, web, 26 ago. 2016.

ARANTES, Pedro Fiori. **O ajuste urbano:** as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. 183f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais e Urbanas). – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

AZEVEDO, André Nunes. **A cura pela técnica:** o Clube de Engenharia e a questão urbana na cidade do Rio de Janeiro na virada do século XIX ao XX. Lócus: revista de história, Juiz de Fora, v. 19, n. 02, 2013, p. 273-292.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRITTO. Natalia Daniela Sá. **REFLEXÕES ACERCA DAS ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO E EXPANSÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E SUAS IMPLICAÇÕES NA RECONFIGURAÇÃO URBANA EM PELOTAS/RS.** VII CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS. AGOSTO, 2014. Disponível em <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404401161_ARQUIVO_Comunicacao.pdf>. Página acessada em 09/01/2015.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro:** as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In.: ZALUAR, A. E ALVITO, M. (Org.). Um Século de Favela. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1998, pp. 25-58.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais:** as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988 / Pedro Henrique Pedreira Campos. – Niterói : Editora da UFF, 2013. - 444 p.; 23cm.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A indústria da construção pesada do Rio de Janeiro no século XX:** protagonismo, tensões políticas e decadência, Espaço e Economia [Online], 12 | 2018, consultado em 19 de outubro de 2018. URL: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/3356.

CARDOSO, Adauto Lucio; LAGO, Luciana Corrêa do. "Dinâmica imobiliária: Estado e o capital imobiliário". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 320-353. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 23 out. 2017.

CARVALHO, Nelson Rojas de; Luis Cesar de Queiroz Ribeiro. A Ordem Urbana Contra a Metrópole. A Metrópole em Questão: desafio da transição urbana. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v. , p. 176-205.

CARVALHO, Nelson Rojas de. "Poder local: clientelismo e *déficit* legislativo". IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 427-452. Disponível em: <http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 7 ago. 2017.

CARDOSO DA SILVA, A. F.; MIRANDA CLEMENTINO, M. L. e BENTO ALMEIDA, L. S. (2017). **Regimes Urbanos e Governança Democrática:** abordagens sobre o Poder na Cidade. XVII Enanpur, São Paulo 2017.

HIRT, Carla. **O BNDES, O DESENVOLVIMENTO E O GRANDE CAPITAL NACIONAL:** UMA ANÁLISE ESCALAR E TERRITORIAL. Revista de Geografia, v. 31, p. 87, 2014.

CDURP. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp). **Relatório Trimestral de Atividades Período:** julho, agosto e setembro de 2015.

COLI, Luis Régis. **O Programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. 2006. 146f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO (CPCORJ). **Megaeventos e violações de direitos humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: maio 2013. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com /2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf> Acesso em 12 maio, 2017.

DIGAETANO, A. and STROM, E. **Comparative Urban Governance:** an integrated approach. **Urban Affairs Review**, v. 38, n. 3, p. 356-395, 2003.
DIGAETANO, A.; J. S. KLEMANSKY. Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain. **Urban Affairs Quarterly**, n. 29, p. 54-83, 1993.

ELKIN, S. 1987. **City and regime in the American Republic. Chicago:** Univ. of Chicago Press.

FAINSTEIN, Susan S. **The City Builders Property Development in New York and London**, 1980–2000. Studies in Government and Public Policy. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

FERNANDES, Fátima. **O Museu Guggenheim do Rio de Janeiro:** prelúdio de uma nova época? 2004. 166f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FREITAS RIBEIRO, Viviani de Moraes. **A (des)construção do espaço carioca na 'era César Maia' (1993-2008):** reflexões sobre o modelo de planejamento urbano estratégico e o conjunto de objetos arquitetônicos denominados 'Pentágono do Milênio'. 2009. 353f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FRIDMAN, Fania. Os donos da terra carioca: alguns estudos de caso. In: Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar; Garamond, 1999. p. 233-252.

FRIDMAN, Fania; SIQUEIRA, Eduardo Cezar. **Uma cidadela global no Rio de Janeiro.** Revista Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 9, p. 23-40, 2003.

GONÇALVES, Reinaldo. (1991.a), **Grupos econômicos:** Uma análise conceitual e teórica, Revista Brasileira de Economia, vol. 45, nº 4, out-dez, p. 491-518.

GONÇALVES, Reinaldo. (1991.b), **"Grupos privados nacionais e o futuro do capitalismo no Brasil:** Uma visão alternativa", em M. D. David (org.), Economia Política da Crise Brasileira, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, p. 109-118.

GONÇALVES, Reinaldo. (1999.c), **"Capital financeiro e desnacionalização do sistema bancário brasileiro"**, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, mimeo.

GOTHAM, Kevin Fox. **Creating Liquidity out of Spatial Fixity:** The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis. Volume 33.2 June 2009 355–71 International Journal of Urban and Regional Research DOI:10.1111/j.1468-2427.2009.00874.x

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Edusp, 1997, 2ª edição, 310 p.

HAMEL, Pierre and JOUVE, Bernard (2008) **'In search of a stable urban regime for Montreal:** issues and challenges in metropolitan development', Urban Research & Practice, 1: 1, 18-35. http://dx.doi.org/10.1080/17535060701795322

HARDING, A. 1994. **Urban regimes and growth machines.** Urban Affairs Quarterly 29 (3): 356-383.

HARDING, A. Review Article: **North Urban Political Economy, Urban Theory and British Research.** British Journal of Political Science 1999, 29, pp 673-698.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **The Urban Process Under Capitalism:** A Framework for Analysis. International Journal of Urban and Regional Research, 2009. 2. 101 - 131. 10.1111/j.1468-2427.1978.tb00738.x.

HARVEY, David. **The limits to capital.** Londres: Verso, 1999 [1982], pp. 235-38. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100006>. Página acessada em 15/03/2015.

HORAN, C. 1991. **Beyond governing coalitions:** Analyzing urban regimes in the 1990s. Journal of Urban Affairs 13:119-136.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção** - PAIC. Rio de Janeiro: IBGE, 1996-2016.

IMBROSCIO, D., 1998. **The necessity of urban regime change:** a reply to Clarence Stone. *Journal of urban affairs*, 20, 261–268.

JESSOP, B., 1997. **A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes.** *In:* M. Lauria, ed. *Reconstructing urban regime theory.* London: Sage, 51–73.

JONAS, Andrew e WILSON, David; **"The urban growth machine:** critical perspectives two decades later", Albany: Estate University of New York Press, 1999.

KANTOR, P.; SAVITCH, H. 1993. **Can politicians bargain with business:** A theoretical and comparative perspective on urban government. Urban Affairs Quarterly 29 (2): 230-255.

KANTOR, P.; SAVITCH, H. (2005). **How to Study Comparative Urban Development Politics:** A Research Note.

KANTOR, P.; SAVITCH, H.; VICARI HADDOCK, S. **The Political Economy of Urban Regimes:** a comparative perspective. Urban Affairs Review, v. 23, p. 348-377, 1997.

KLEIMAN, Mauro. (1994), **De Getúlio a Lacerda:** Um "Rio de Obras" Transforma a Cidade do Rio de Janeiro. As Obras Públicas de Infra-Estrutura Urbana na Construção do "Novo Rio" no Período 1938-65. Trabalho apresentado no 3ºSeminário de História da Cidade e do Urbanismo, São Carlos, SP.

KLEIMAN, Mauro. **As obras de infraestrutura urbana na construção do moderno Rio de Janeiro.** Série Estudos e Debates, n. 8, set. 1996.

KLEIMAN, Mauro. **Permanências e mudanças no padrão de alocação socioespacial das redes de infraestrutura urbana no Rio de Janeiro: 1938 a 2001. Cadernos IPPUR/UFRJ**: planejamento e território, Rio de Janeiro, v. 15 n.2/v.16 n.1, p. 123-153, ago/dez. 2001/jan/jul 2002.

LAZZARINI, S. G. Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAURIA, Mickey. “Introduction: Reconstructing Urban Regime Theory”. In: LAURIA, Mickey (Editor). **Reconstructing Urban Regime Theory:** Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP & A editora, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space***.* Oxford, UK: Blackwell, 1994. 454 p.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. **Capitalismo associado:** algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz. Gonzaga; COUTINHO, Renata. (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil:** ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1980.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. **Urban Fortunes, the political economy of place. Berkeley:** University of California, 2007 (1987).

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. **A continuidade do “problema da favela”.** In: Oliveira, Lúcia Lippi (org). **Cidade:** Histórias e Desafios. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 220 – 237.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado:** Instituições e Atores Políticos na Produção da Infra-Estrutura Urbana no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, IFCH/Unicamp, Campinas, SP. 1998.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro.** Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999. http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280174 - Dados vol.42 n.2 Rio de Janeiro, 1999.

MATIOLLI, Thiago Oliveira Lima. **O que o Complexo do Alemão nos conta sobre a cidade:** poder e conhecimento no Rio de Janeiro no início dos anos 1980. 2016. 231f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MAZIAH bt. Ismail. **A Review of The Models of Land Development Process:** The Structure Models. Buletin Ukur. Jld. 7, No.3, ms. 198-219, Disember 1996.

MINELLA, Ary Cesar. **Grupos financeiros e organização da burguesia financeira no Brasil.** Ensaios FEE, v. 17, n.2, p. 80-94. Porto Alegre: FEE, 1996.

MINELLA, Ary Cesar. **Grupos financeiros no Brasil:** um perfil econômico e sociopolítico dos maiores credores privados. V WORKSHOP EMPRESA,

EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE. O mundo empresarial e a questão social. Porto Alegre, 2 a 5 de maio de 2006 – PUCRS www.cedec.org.br/files_pdf/gruposfinanceirosnobrasil.pdf

MOSSBERGER, Karen. **"Urban Regime Analysis".** In: DAVIES, J. S.; IMBROSCIO, D. L. (Eds.). Theories of Urban Politics: Second Edition. London, Thousand Oaks, New Delhi & Singapore: Sage Publications Ltd, 2009. pp. 40-54.

MOSSBERGER, Karen.; STOKER, Gerry. **The Evolution of Urban Regime Theory:** The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review, v. 36, n. 6, p. 810-835, jul. 2001.

NACIF, Cristina Lontra. **Legislação urbana, política, conflitos e implicações espaciais na cidade do Rio de Janeiro (1993-2004)**. 2007. 183f. Tese (Doutorado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Novas Institucionalidades na infraestrutura de transportes e redesenho espacial.** In: Rosélia Piquet. (Org.). Rio de Janeiro: Perfis de uma metrópole em mutação. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000, v. 1, p. 85-118.

NATAL, Jorge Luiz Alves; OLIVEIRA, Alberto de; SILVA, Maurício; SANTOS, Mariana Minhava dos. **O Rio Discriminado (?)** - pelo governo federal. 1. ed. Rio de Janeiro: FAPERJ - Armazém das Letras l, 2007. v. 1. 196p.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Conjuntura fluminense recente 2:** memórias selecionadas 2004-2008/Jorge Natal (Org.)... [et al.]. – 1.ed. – Rio de Janeiro: J. Natal, 2009. 250p.: Il.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda. Rio de Janeiro**. LAGO, Luciana Correa do (Org.). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. Conjuntura urbana, 9.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil**. Espaço e Debates, n. 6, jul/set 1982. 214

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. **Projeto Rio Cidade:** intervenção urbanística, planejamento urbano e restrição à cidadania na cidade do Rio de Janeiro. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Diez Años de Cambios En El Mundo, En La Geografía Y En Las Ciencias Sociales, 1999-2008. Barcelona, 26 - 30 de mayo de 2008, Universidad de Barcelona. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/338.htm

OMENA, Erick. **Desafios no Caminho para o "Rio 2016":** o que nos dizem as experiências anteriores? Revista e-metropolis. Rio de Janeiro, a. 2, n. 4, 2011.

ORR, M., and G. Stoker. 1994. **Urban regimes and leadership in Detroit.** Urban Affairs Quarterly 30 (September): 48-73.

OSORIO, M.; VERSIANI, M. H. **O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro.** Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n.2, julho/ 2013.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira.** ESTUDOS AVANÇADOS 31 (89), 2017. 10.1590/s0103-40142017.31890013. P.125-144.

PAUL, D. E. 2004. **World cities as hegemonic projects:** the politics of global imagineering in Montreal. *Political geography*, 23, 571–596.

PAULANI, L. **Capitalismo Financeiro e estado de emergência do Brasil.** São Paulo, 2004. (mimeo).

PEREIRA, Antonio Luis Messeder. **A Linha Amarela e o mercado imobiliário do Rio de Janeiro:** contextualização histórica e análise de impactos. 2000. 187f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

PINHEIRO, B.R. **O processo de financeirização da economia brasileira:** o papel ativo dos grupos econômicos. Trabalho de conclusão de curso. Salvador, 2007.

PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no Poder e Governo Lula:** grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano / Eduardo Costa Pinto. – Rio de Janeiro, 2010. 265 p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2010.

PINTO, Eduardo Costa; BLANCO, Paulo. **Estado, bloco no poder e acumulação capitalista:** uma abordagem teórica. Revista de Economia Política, vol. 34, no 1 (134), pp. 39-60, janeiro-marco/2014.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação:** as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus: 2000.

PONTES, Eduardo. **Sistema de transportes, acessibilidade/mobilidade espacial e desigualdades socioespaciais na região metropolitana do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2012.

PONTES, Eduardo. **Exclusão socioespacial, acessibilidade e mobilidade:** notas para uma análise da Região Metropolitana do Rio de Janeiro pela ótica do sistema de transportes, no contexto dos grandes eventos esportivos. Chão Urbano (Online), v. XIII, p. 3-26, 2013.

PONTES, Eduardo. **The Transformation of the Urban Accumulation Circuit in the City of Rio de Janeiro post-1990 and its Relation with Public Policy.** (Presentation of Work/Seminar). Institute of Latin American Studies/Columbia University – NY/USA, 2016.

PORTUGAL Jr., J. G. et al. **Grupos econômicos:** expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

PORTUGAL, Jr. & COMIN, A. & NARETTO, N. & BRESLER, R. **Grupos econômicos:** Expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo, Fundap/Iesp (Estudos de Economia do Setor Público, 2), 1994.

PULICI, Andréa Paulo da Cunha. **Intervenção Pública na década de 90:** uma análise dos impactos espaciais do Programa Rio-Cidade no mercado imobiliário da cidade do Rio de Janeiro. 2006. 154f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

REGO, Helena de Almeida. **Urbanismo e infraestrutura, construindo a cidade do Rio de Janeiro:** da formação do município ao Projeto Rio Cidade. 2004. 278f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo). – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RENNÓ, Raquel. **As cidades das marcas, marcas na cidade**. In**:** INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Belo Horizonte-MG, 2 a 6 set 2003. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP15_renno.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Rio de Janeiro: metamorfoses da ordem urbana da metrópole brasileira:** o caso do Rio de Janeiro. Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010/organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro , Marcelo Gomes Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018. 428 p.: il. ; 24 cm.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Transformações na Ordem Urbana na Metrópole Liberal-Periférica:** 1980/2010. Hipóteses e estratégia teórico - metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório Das Metrópoles/Instituto Nacional De Ciência E Tecnologia / FAPERJ – CAPES – CNPq, 2013. 75p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A ordem urbana na metrópole do Rio de Janeiro:** caminhos e síntese. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (editor). Rio de Janeiro**:** transformações na ordem urbana: território, coesão social e governança democrática. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARVALHO, Nelson Rojas de. **RIO DE JANEIRO IN THE CONTEXT OF MEGA EVENTS:** THE HEGEM-ONY OF A DEVELOPMENT MODEL AGAINST THE METROPOLIS. EURA/UAA City Futures Conference - Cities as strategic places and players in a globalized world Paris, June 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidadania na Metrópole Desigual:** a cultura política na metrópole fluminense. In: AZEVEDO, Sergio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS

JUNIOR, Orlando Alves dos. Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para a governança metropolitana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Governança Empreendedorista e Megaeventos Esportivos:** reflexões em torno da experiência brasileira. O Social em Questão, n. 29, primeiro semestre de 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RODRIGUES, J. M**.** Da crise da mobilidade ao apagão urbano**. Observatório das metrópoles**, IPPUR/UFRJ, 2012. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=tag&tag=Crise%20da%20Mobilidade&Itemid=165&lang=pt >. Acesso em: 10 mar. 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Rio de Janeiro [recurso eletrônico]: **transformações na ordem urbana**/reorganização e coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

ROCHA, M. Tese de doutorado de Marco Antonio Martins da Rocha, **Grupos Econômicos e Capital Financeiro:** Uma História Recente do Grande Capital Brasileiro. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, fev. 2013.

SALLUM Jr., Brasilio. **O Brasil sob Cardoso:** neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 11, n. 2, 1999.

SANTOS, Leandro Bruno. RESENHA: Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n.37, v.2, p.123-126, ago./dez. 2015. Em: < http://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/viewFile/4200/3612>. Página visitada em 25 de ago de 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Metropolização e Megaeventos.** Proposições gerais em torno da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016 no Brasil. P 21-40. Em: Brasil [recurso eletrônico]: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016/organização Orlando Alves dos Santos Júnior, Christopher Gaffney, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers, 2015.542 p. : il. ; 23 cm. recurso digital.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e ROCHA LIMA, Caio Guimarães. **Impactos Econômicos dos Megaeventos no Brasil:** investimento público, participação privada e difusão do empreendedorismo urbano neoliberal. P. 57-78. Em: Brasil [recurso eletrônico]: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016/organização Orlando Alves dos Santos Júnior, Christopher Gaffney, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers, 2015.542 p. : il. ; 23 cm. recurso digital.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Governança empreendedorista: a modernização neoliberal. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Rio de Janeiro:** Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. pp. 453-483. Disponível em:

<http://transformacoes.observatoriodasmetropoles.net/livro/rio-de-janeiro/>. Acesso em 25 jan. 2017.

SANTOS, R. M. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO INSTITUTO DE ECONOMIA MONOGRAFIA DE BACHARELADO. **DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: REGIÃO SERRANA**, 2013.

SARTOR, Carlos Eduardo. Imagem da cidade - cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana no Rio Cidade. **Cadernos Metrópole**, n. 4, 2000, pp. 65-91.

SARUE, Betina. **OS CAPITAIS URBANOS DO PORTO MARAVILHA**. DOSSIÊ CAPITAIS DO URBANO, 05_BetinaSarue_dossie_105_p78a97.indd, 2016.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SAVITCH, H. and J. THOMAS, eds. 1991. **Big city politics in transition.** Thousand Oaks, CA: Sage.

SAVITCH, H. and P. KANTOR. 1993. **Urban mobilization of private capital:** A cross-national comparison. Comparative urban studies occasional paper, Nº 3. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

SAVITCH, H. and P. KANTOR. 1995. **City business:** An international perspective on marketplace politics. International Journal of Urban and Regional Research 19 (4): 495-512.

SAVITCH, H. and P. KANTOR. 2002. ***Cities in the international marketplace.*** Princeton, NJ: Princeton University Press.

SAVITCH, H. V. 1989. **Post industrial cities:** Politics and planning in New York, Paris, and London. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

SAVITCH, H. V. 1996. **Cities in a global era:** A new paradigm for the next millennium. In Preparing for the urban future: Global pressures and local forces, edited by M. Cohen, B. Rubie, J. Tulchin, and A. Garland, 39-65. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

SOARES, Ricardo Pereira; NETO, Carlos Alvares da Silva Campos. **Das Concessões Rodoviárias às Parcerias Público-Privadas:** preocupação com o valor do pedágio. Texto para Discussão 1186, IPEA, Brasília, maio de 2016.

STOKER, Gerry; MOSSBERGER, Karen, 1994. **Urban regime theory in comparative perspective.** *Environment and planning C: government and policy*, 12, 195–212.

STONE, C. N. **Looking Back To Look Forward:** Reflections on Urban Regime Analysis. Urban Affairs Review, v. 40, n. 3, p. 309-341, 2005a.

STONE, C. N. **Now what?** The Continuing Evolution of Urban Regime Analysis. Washington: Washington Institute of Public Policy, 2005b.

STONE, C. N. **Regime Politics:** Governing Atlanta 1946-1988. Kansas: Lawrence University Press, 1989.

STONE, C. N. **The Atlanta Experience Re-examined:** The Link Between Agenda and Regime Change. International Journal of Urban and Regional Research, v. 25, n. 1, p. 20-34, 2001.

STONE, C. N. **Urban Regimes and the Capacity to Govern:** A Political Economy Approach. Journal of Urban Affairs, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

STROM, E. A. **In Search of the Growth Coalition:** American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin. Urban Affairs Review, v. 31, n. 4, p. 455-481, 1996.

TAVARES, M. C. **Substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro.
Zahar, 1974.

TRETTER, E. M. **Scales, Regimes and the Urban Governance of Glasgow.** Journal of Urban Affairs, 2008. Volume 30, N. 1, pages 87–102. University of Texas at Austin.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único.** 3ª ed. Petrópolis, Vozes, 2002.

VAN OSTAAIJEN, J. J. C. (2010). **Aversion and accomodation:** Political change and urban regime analysis in Dutch local government: Rotterdam 1998-2008 Delft: Eburon Academic Publishers.

VETTER, David Michael. **A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas**: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. In: Espaços e Debates, n. 4. São Paulo, Cortez, 1981.

VILAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VICARI, S., and H. MOLOTCH. 1990. **Building Milan:** Alternative machines of growth. International Journal of Urban and Regional Research 14 (4): 602-624.

WARD, Kevin. **Rereading Urban Regime Theory:** a Sympathetic Critique. **Geoforum**, v. 27, n. 4, p. 427-438, 1996.

WERNECK, Mariana. **Porto Maravilha:** agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. 239 p. Dissertação. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ.

WERNECK, Mariana. DESENVOLVIMENTO, CRISE E RESISTÊNCIA: QUAIS OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL? **Interesses em Jogo**

na Cidade Olímpica: o Porto Maravilha e seu arranjo institucional e financeiro. SESSÃO TEMÁTICA 3: PRODUÇÃO E GESTÃO DO ESPAÇO URBANO, METROPOLITANO E REGIONAL. XVII Enanpur, São Paulo, 2017.

LIVROS E PUBLICAÇÕES DE ASSOCIAÇÕES, SINDICATOS E ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

AEERJ. AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005). Rio de Janeiro: AEERJ, 2005. 265p.

PERIÓDICOS

Andrade Gutierrez em Revista. Belo Horizonte: Andrade Gutierrez.
Anuário Abdib.
ODEBRECHT, Construtora Norberto. Boletim Técnico. Salvador: CNO S.A.
ODEBRECHT Informa.
Revista do Clube de Engenharia. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia.
Revista O Empreiteiro. São Paulo: Emep.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

<http://ademi.webtexto.com.br/>. Acesso em: 05 abr. 2017.
<http://portal.aeerj.com.br/>. Acesso em: 26 out. 2017.
<http://www.abdib.org.br/>. Acesso em: 08 fev. 2017.
<http://www.abemi.org.br/>. Acesso em: 05 abr. 2017.
<http://www.andradegutierrez.com.br/>. Acesso em: 20 ago. 2017.
<http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2017.
<http://www.bndes.gov.br/>. Acesso em: 16 ago. 2017.
<http://www.caixa.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2017.
<http://www.camargocorrea.com.br/>. Acesso em: 20 ago. 2017.
<http://www.cariocaengenharia.com.br/>. Acesso em: 04 fev. 2017.
<http://www.cbic.org.br/>. Acesso em: 26 jul. 2017.
<http://www.clubedeengenharia.org.br/>. Acesso em: 21 abr. 2017.
<http://www.cpdoc.fgv.br/>. Acesso em: 09 jan. 2017.
<http://www.dnit.gov.br/>. Acesso em: 27 set. 2017.
<http://www.engevix.com.br/>. Acesso em: 08 fev. 2017.
<http://www.galvao.com/>. Acesso em: 30 ago. 2017.
<http://www.grupoccr.com.br/>. Acesso em: 20 ago. 2017.
<http://www.institutodeengenharia.org.br/>. Acesso em: 26 abr. 2017.
<http://www.mendesjunior.com.br/>. Acesso em: 20 ago. 2017.
<http://www.metrorio.com.br/>. Acesso em: 26 jan. 2017.
<http://www.mme.gov.br/>. Acesso em: 29 jan. 2017.
<http://www.oas.com.br/>. Acesso em: 20 ago. 2017.
<http://www.odebrecht.com.br/>. Acesso em: 19 ago. 2017.
<http://www.queirozgalvao.com/br/>. Acesso em: 30 ago. 2017.
<http://www.rio.rj.gov.br/rio_memoria/>. Acesso em: 6 jan. 2017.
<http://www.secovirio.com.br/>. Acesso em: 30 ago. 2017.
<http://www.sinduscon-rio.com.br/>. Acesso em: 26 jul. 2017.

APÊNDICE

1 Pesquisa Anual da Indústria da Construção – PAIC/IBGE para o período compreendido entre 1993 e 2016

Os dados que se seguem são oriundos da tabulação especial da Pesquisa Anual da Indústria da Construção - PAIC/IBGE e do SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática). Tais dados tratam do Estado do Rio de Janeiro e são tabulações especialmente elaboradas com o objetivo de retratar a evolução dos indicadores para a "Unidade da Federação de atuação" das Empresas da Construção Civil, ou seja, não são dados referentes à "UF Sede" das Empresas[1]. Isto traz uma particularidade importante e fundamental para nossas análises, pois referem-se aos resultados das operações exclusivamente executadas no Estado do Rio de Janeiro, dentre eles os resultados da Receita Bruta da Produção, exclusivamente auferida no estado do Rio de Janeiro, cujo Valor das Obras (VO) será aqui utilizado como sua *proxy,* com uma correspondência em torno de 96%.

Antes de apresentarmos os resultados para a Pesquisa é importante anotarmos que a mesma passou por algumas mudanças de cunho metodológico nos períodos examinados. E estes são assinalados neste momento. A começar pelo período da "Era Cesar Maia I" (1993-2000), que engloba duas metodologias diferentes em relação ao âmbito, classificação de atividades[2] e amostra das empresas pertencentes à Pesquisa, sendo similares entre 1993 e 1995 e depois durante 1996 a 2000. Nos três primeiros anos o cadastro de seleção era formado pelas empresas[3] da construção, incorporação de imóveis e/ou loteamentos, quando associadas à construção e por empresas de incorporação de imóveis e/ou loteamentos, quando não associadas à construção. As mesmas deveriam ter realizado obras e/ou serviços da construção e ainda terem respondido que estavam em operação no Censo da Construção de 1985.

---

[1] A UF Sede é onde se encontra fisicamente a matriz da Empresa, seu escritório, e onde é contabilizado todo o seu faturamento. É o caso de Empresas sediadas em determinado Estado e que operam em todo território Nacional e até no exterior, como a Odebrecht, cuja matriz encontra-se na UF Sede localizada no Rio de Janeiro, mas a maior parte de seu faturamento é procedente de sua atuação fora do ERJ.

[2] Classificação de atividades tem como objetivo agrupar atividades econômicas homogêneas, permitindo elaborar estatísticas comparáveis, organizando os resultados obtidos na pesquisa e possibilitando uma análise individual de cada atividade.

[3] Entende-se por empresa, neste período, a unidade jurídica, representada por uma firma ou razão social que exercem atividades econômicas em uma ou mais unidades locais e são responsáveis pelo capital investido nestas atividades.

Para essas empresas também era obrigatório possuir registro no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) e auferido receita bruta superior a Cr$ 245 milhões no ano base da investigação. O âmbito era constituído pelas empresas com as características apontadas acima e que todo ano, juntas representavam 80% do valor bruto da produção[4]. Em relação a classificação de atividades, para estes anos, foi usada a mesma do Censo da Construção de 1985, que era composto pelos seguintes subgrupos: Edificações; Obras viárias; Grandes estruturas e Obras de arte; Montagens industriais; Obras de urbanização e paisagismo; Obras de outros tipos; Construção de etapas específicas de obras; Serviços diversos; e Outros serviços. A amostra de informantes utilizada foi intencional, representada por um painel de empresas selecionadas de acordo com o âmbito já mencionado. Em 1990, ano que iniciou a PAIC, a amostra foi de 2.504 empresas. A cada edição da pesquisa, neste período, a amostra era atualizada pelo ano anterior. Ou seja, em 1993, esse painel foi atualizado pelas empresas investigadas em 1992, em 1994 pelas de 1993 e, em 1995 por 1994.

Em 1996, o âmbito da Pesquisa continua sendo constituído pelas empresas da Construção pertencentes ao Cadastro de Seleção, que era composto pelas empresas classificadas em construção e que estavam presentes no Censo Cadastro e na Pesquisa Anual da Indústria da Construção de 1995, como explicado anteriormente. Porém a partir de 1996, ocorreram alterações na Classificação e na Amostra de informantes. Esta sofreu uma mudança, passando a englobar um painel de empresas de construção com 40 ou mais pessoas ocupadas em 31.12 do ano anterior da Pesquisa, selecionadas no cadastro de seleção, que por sua vez, não passou por modificações, continuando a ser atualizado pelas empresas do ano anterior da Pesquisa, no caso 1995. O IBGE, em 1996, também passou a adotar a Classificação Nacional de Atividades Econômicas-CNAE , que representa uma reestruturação em relação as classificações anteriores e possibilita uma comparabilidade internacional às estatísticas produzidas. Os grandes grupos de atividades da CNAE relacionadas a Construção (seção F, divisão 45) passam a ser: Preparação do terreno; Construção de edifícios e obras de engenharia civil; Obras de acabamentos e serviços auxiliares

[4] Valor bruto da produção é calculado pela soma do valor da obra mais o valor das incorporações associadas à construção, mais o valor dos serviços da construção, diminuído do custo dos terrenos, mais a margem das incorporações não associadas à construção, mais as receitas operacionais suplementares.

da construção; e Aluguel de equipamentos de construção e demolição com operários. Esta mudança qualitativa não afetou a comparabilidade das séries históricas das atividades e variáveis selecionadas para objeto de estudo desta Tese. Ainda na “Era Cesar Maia I”, em 1999, ocorreu uma mudança no Cadastro básico de seleção, que passou a ser formado pelas empresas em operação do Cadastro Central de Empresas do IBGE - CEMPRE, mantendo a atualização com as empresas da Pesquisa no ano anterior, no caso 1998. No ano 2000 não foi observada alteração.

A “Era Cesar Maia II” (2001-2008), inicia-se com a metodologia de 1999 e 2000, que passou a adotar a CNAE e uma amostra de informantes com um painel de empresas com 40 ou mais pessoas ocupadas, em 31.12 do ano anterior da Pesquisa, e selecionadas no CEMPRE, que vai até o ano 2001.

A partir do ano de referência 2002, a PAIC passou a ser realizada com base numa amostra probabilística, permitindo a ampliação do seu âmbito para o Universo das empresas de Construção. A amostra passa a ser composta por dois estratos, o certo e o amostrado. O primeiro leva em consideração a concentração da atividade produtiva nos segmentos de maior porte e inclui as empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas. E o estrato amostrado engloba as empresas de 0 a 29 pessoas ocupadas, numericamente majoritárias, e que são objeto de seleção amostral. Para as empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas é possível se obter informações mais detalhadas. Com este método, a produção de informações sobre a estrutura empresarial da Construção passa a ser sistemática, com um custo menor, maior rapidez e englobando um conjunto maior de variáveis. Por este motivo, observa-se um incremento significativo do número de empresas pesquisados na PAIC em 2002 em comparação com os anos anteriores. Ainda na “Era Cesar Maia II”, houve a mudança de CNAE 1.0 para a 2.0. E, a partir do ano base de 2008, apresentando resultados retroativos a 2007, o IBGE passou a divulgar uma nova série de dados na versão mais atualizada da CNAE. Para a PAIC, na medida do possível, a estrutura da classificação não alterou as principais categorias, embora a CNAE 2.0 apresente um nível de desagregação das atividades econômicas maior do que a CNAE 1.0. Os grandes grupos de atividades da Construção, que antes estavam numa única divisão da Seção F, foram alterados para três divisões (41, 42 e 43), agrupando as atividades da construção de edifícios, de obras de infraestrutura e dos serviços especializados de construção, respectivamente. A atividade de incorporação de empreendimentos imobiliários passa a fazer parte da Seção F e, portanto, entram para o âmbito da PAIC.

Antes desta data esta atividade era investigada na Pesquisa Anual de Serviços (PAS). A correspondência entre a CNAE 2.0 e a CNAE 1.0, da seção F, consta no Anexo 1. Junto da adoção da CNAE 2.0, o IBGE também realizou pequenos ajustes metodológicos no desenho da amostra da pesquisa. Destaca-se no estrato certo, a inclusão das empresas que auferiram receita bruta da construção superior a R$ 8,5 milhões. E o estrato amostrado (empresas com menos de 30 pessoas ocupadas) foi subdividido em quatro: de 1 a 4 pessoas ocupadas; de 5 a 9 pessoas, de 10 a 19 pessoas, e de 20 a 29 pessoas.

Na “Era Eduardo Paes” (2009-2016), não ocorreu mudança metodológica na PAIC, permanecendo como foram descritas as características de 2007 até 2016.

2 Era Cesar Maia I (1993-2000)

2.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção PAIC/IBGE - 1993-2000

Os dados obtidos a partir da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC/IBGE) mostram que na "Era Cesar Maia I" (1993-2000) nos três primeiros anos da Pesquisa (1993-1995) quando do início da Pesquisa e cuja metodologia indicava os resultados das empresas com 40 ou mais Pessoas Ocupadas (PO), e era realizada através de um Painel, não houve praticamente mudanças nos indicadores, permanecendo para o caso da participação da região sudeste em relação ao total Brasil uma estabilidade em torno dos 40% do número de empresas. Já, para a relação entre o ERJ e a região Sudeste o patamar ficou próximo dos 25%, e quando comparados o ERJ e o total Brasil não houve mudança, ficando os três anos em um nível de 10%.

Gráfico 1 - Participação do número de Empresas da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Mas, o importante a ser destacado nesses resultados, conforme já colocado nos comentários acima é o peso que os estados que compõem a região sudeste têm perante o total Brasil, tendo como carro chefe o estado de São Paulo, seguido do Rio de Janeiro e do estado de Minas Gerais, respectivamente as três maiores economias

do país. Peso esse que deve se perpetuar para os demais indicadores que serão analisados mais adiante.

A partir de 1996, levando-se em conta que nesse ano houve uma mudança na metodologia da Pesquisa, a participação do sudeste no total Brasil alcança os 50% mantendo-se até o final da Era Maia I em um patamar próximo a este percentual. A proporção do Rio de Janeiro dentro da Região Sudeste caiu um pouco em sua participação ao se estabilizar em torno dos 21% e em relação ao Brasil permanece na casa dos 10%.

Quando olhamos para a tabela auxiliar (abaixo), fica compreensível saber por que o ERJ perde espaço dentro do quadro exposto acima. Minas Gerais e São Paulo ganham participação em contrapartida o Rio de Janeiro perde participação, apesar de todos os estados que compõem a região sudeste terem aumentado o número de empresas atuantes em seus respectivos estados os EMG e ESP apresentaram significativos acréscimos a partir de 1996.

Tabela 1 - Número de empresas da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e nas Unidades da Federação da Região Sudeste – 1993-2000

	Ano							
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	2.890	2.704	2.433	2.525	2.688	3.021	3.868	3.523
Norte	203	170	145	55	62	68	94	86
Nordeste	646	584	512	434	442	527	784	691
Sudeste	1.129	1.064	979	1.493	1.571	1.701	2.065	1.880
Sul	579	561	521	359	413	504	633	597
Centro-Oeste	333	325	276	184	200	221	292	269
Minas Gerais	218	199	193	338	355	424	571	533
Espírito Santo	85	82	69	51	50	55	75	69
Rio de Janeiro	280	263	238	265	292	310	363	332
São Paulo	546	520	479	839	874	912	1.056	946

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Fato é que a região sudeste é a região de maior peso no país, agregando o maior número de empresas da construção civil no Brasil. Tendo o ERJ 1/10 de todas as empresas atuantes na UF de atuação. E a região sudeste cerca de metade de todas as empresas do total Brasil.

Vamos agora passar para a análise dos resultados do número de Pessoal Ocupado no período analisado (1993-2000) e tentar fazermos algumas inferências sobre esses dois resultados.

Gráfico 2 - Participação do número de Pessoal Ocupado na Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Em relação ao número de Pessoal Ocupado, o gráfico aponta mais uma vez para o grande peso que a região Sudeste tem perante o Brasil, isto é, não só é a região que agrega o maior número de empresas, mas é também a maior empregadora no país, com uma média no período em tela de 56,75% de participação no total Brasil. Ou seja, mais da metade dos empregos formais da construção civil estão na região Sudeste. E o estado do Rio de Janeiro desponta como um importante ente da federação com um resultado significativo, no patamar próximo a ¼ do total para o Sudeste e em média, quando levamos em consideração o período entre 1993-2000, de 13% de participação no total Brasil, cabendo observar que no ano de 1998 houve um significativo aumento da participação do ERJ em relação à Região Sudeste, chegando aos 30% de participação, enquanto a participação da região caía de 1997 para 1998 em 4%, quando confrontado com o total Brasil. Veremos na tabela abaixo uma possível explicação para esse movimento.

Duas são as explicações para tais movimentos, primeiro a perda de PO por parte tanto do ESP quanto do EMG e pequeno aumento do no ERJ. O que explicaria então este movimento de forte aumento relativo do Rio de Janeiro seria mais uma perda mais significativa de São Paulo, colaborado com uma perda de menor intensidade por parte do EMG e para o total de participação da região Sudeste em relação ao total Brasil, dois movimentos explicam os novos patamares. Primeiro a

perda de postos de trabalho por parte da região Sudeste e o aumento relativo das demais regiões do Brasil.

Tabela 2 - Pessoal ocupado na construção civil, Brasil, Grandes Regiões e nas Unidades da Federação da Região Sudeste - 1993-2000

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	436.093	374.429	323.550	470.776	499.605	518.731	561.357	555.164
Norte	15.206	13.253	13.713	15.441	16.749	23.503	26.032	31.940
Nordeste	77.859	59.652	49.178	79.226	88.084	98.286	116.308	117.119
Sudeste	246.032	217.324	186.873	293.186	295.378	285.167	301.624	286.504
Sul	54.048	51.103	45.197	49.670	60.279	72.740	72.698	69.766
Centro-Oeste	42.948	33.097	28.589	33.253	39.115	39.035	44.695	49.835
Minas Gerais	47.104	43.785	36.037	62.621	61.238	58.097	61.200	63.523
Espírito Santo	9.939	8.094	7.012	11.386	10.969	9.470	10.713	11.978
Rio de Janeiro	55.963	47.044	45.078	64.798	63.985	66.320	63.656	55.232
São Paulo	133.026	118.401	98.746	154.381	159.186	151.280	166.055	155.771

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

O valor adicionado, que representa o quanto o setor da construção civil agrega de valor novo à economia, quando visto a relação entre o ERJ e a região Sudeste vê-se um aumento relativamente significativo nos primeiros quatro anos do período analisado, saindo de um patamar de 10% em 1993, alcançando 31% em 1997, da mesma forma que sua participação junto ao total Brasil. Comportamento que já não se pôde notar quando comparada a região Sudeste com o Brasil, a qual perdeu cerca de 10% de participação nos três primeiros anos 1993-1996, recuperando o mesmo percentual em 1997, juntamente com o crescimento de participação do ERJ. O que leva a crer que o ERJ tenha puxado essa recuperação.

Gráfico 3 - Participação do Valor Adicionado da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 e 582 - Dados gerais das empresas de construção segundo as grandes regiões e unidades da federação.

Depois desse período, no restante da série, observa-se uma oscilação tanto na participação do ERJ, quanto dos demais entes da Federação pertencentes a esta região, como se pode constatar na tabela abaixo. Mas, o importante a ser assinalado é que ao contrário da participação da Região Sudeste em relação ao Brasil, que oscilou durante esse período e que chega ao final com perda de participação, o ERJ com alguma oscilação, chega ao final da série com crescimento na participação nas duas escalas de comparação, Regional e Nacional.

Tabela 3 - Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste - 1993-2000

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	1993 (1)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	1.864.219	8.784.198	6.959.840	11.027.390	12.195.376	13.701.541	12.539.426	14.677.307
Norte	10.771	53.790	85.633	139.128	130.436	197.046	215.906	281.552
Nordeste	170.810	663.752	661.455	1.127.927	1.123.171	1.297.602	1.396.148	1.520.507
Sudeste	1.422.624	5.785.316	4.619.874	8.332.913	9.083.970	9.343.625	8.477.337	10.051.466
Sul	91.160	1.105.143	1.127.447	927.166	1.134.692	1.931.738	1.520.679	1.663.230
Centro-Oeste	168.854	1.176.197	465.431	500.256	723.107	931.530	929.355	1.160.553
Minas Gerais	623.292	2.099.612	1.152.246	1.347.721	1.607.888	1.872.645	1.596.269	2.151.670
Espírito Santo	4.337	32.235	49.894	83.720	81.300	118.550	148.059	170.145
Rio de Janeiro	136.585	898.967	962.492	2.495.651	2.783.050	2.168.360	2.337.834	2.554.659
São Paulo	658.410	2.754.502	2.455.241	4.405.821	4.611.732	5.184.070	4.395.175	5.174.992

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 e 582 - Dados gerais das empresas de construção segundo as grandes regiões e unidades da federação. Valores Nominais.

Nota 1: (1) Em Milhões de Cruzeiros Reais

Nota 2: A partir de 1994 em 1.000 R$

De qualquer forma, é relevante assinalar o peso que a região Sudeste tem em sua contribuição para com o PIB-Brasil. Neste período examinado, o valor adicionado na economia flutuou entre 66% e 76% de participação no total Brasil, o que indica forte concentração regional das indústrias da construção civil nesta região. E observa-se, ainda, examinando o quadro abaixo, que dentro desta participação o ESP é sempre o mais representativo em todo o período, com 31% ou mais de contribuição no total Brasil em toda a série e com exceção dos três primeiros anos da série obteve quase o dobro de participação, a partir de 1995, em relação ao ERJ e o EMG, as duas maiores economias nacionais depois do ESP. Importante assinalar que dentro desse período a participação do Valor Adicionado no PIBcf esteve em média no patamar dos 7%, conforme pode ser verificado na tabela no Anexo da tese.

Tabela 4 - Participação do Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 1993-2000

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	1993 (1)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sudeste/Brasil	76%	66%	66%	76%	74%	68%	68%	68%
Minas Gerais/Brasil	33%	24%	17%	12%	13%	14%	13%	15%
Rio de Janeiro/Brasil	7%	10%	14%	23%	23%	16%	19%	17%
São Paulo/Brasil	35%	31%	35%	40%	38%	38%	35%	35%
Minas Gerais/Sudeste	44%	36%	25%	16%	18%	20%	19%	21%
Rio de Janeiro/Sudeste	10%	16%	21%	30%	31%	23%	28%	25%
São Paulo/Sudeste	46%	48%	53%	53%	51%	55%	52%	51%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 e 582 - Dados gerais das empresas de construção segundo as grandes regiões e unidades da federação

Como relatado anteriormente, a Pesquisa do IBGE, nesse nível de desagregação regional, não capta todas as variáveis que são captadas no nível nacional, entre elas a da receita das empresas, mas capta o valor das obras (VO) que é uma *proxy* aceitável para a receita bruta da produção (RBP) com uma aderência de cerca de 96%. Isto é, podemos utilizá-la como a variável que irá retratar o quanto é auferido de receita proveniente diretamente das operações das empresas e, em especial, porque é o resultado contabilizado na UF de atuação, ou seja, onde realmente as empresas atuam e extraem suas receitas, diferentemente da UF sede que não retrata essa particularidade. Como por exemplo, temos grandes corporações que estão sediadas no ERJ, mas que obtêm suas receitas em outros estados da federação e também no exterior. Esses resultados com que estamos trabalhando captam somente, e é o que importa para o nosso trabalho, as receitas provenientes das operações da construção civil e não outras receitas em outros segmentos da economia e/ou em outras praças.

Gráfico 4 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro - 1993-2000

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas Tabela 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e construções executadas segundo grandes regiões e unidades da federação.
Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

Isto posto, podemos assinalar que os dados acima atestam que a região Sudeste, assim como nos resultados para as outras variáveis contempladas em nossas análises anteriores, é a maior receita no total Brasil, com uma média de cerca de 70% de participação no total nacional, tendo chegado a 76% de participação em 1996. O ERJ apresentou um resultado crescente chegando a uma participação relativa de 25% em alguns anos da série, contra o total da região Sudeste, mas perde um pouco de espaço e fecha em 24% no ano 2000. De qualquer maneira é um resultado significativo, reforçando o grau de concentração das empresas que geram valor, na região Sudeste. Em relação a sua participação no total nacional, sai de 8% em 1993, chega a um máximo de participação de 19% em 1996, com uma média de participação de aproximadamente 15% no período (1993-2000).

A tabela abaixo apresenta em valores absolutos os resultados nominais para o total Brasil, para as cinco Regiões brasileiras e para as três maiores economias do País, Estado de São Paulo (ESP), Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e Estado de Minas Gerais (EMG), respectivamente. Nos três primeiros anos da série podemos constatar que o EMG está à frente do ERJ, sendo ultrapassado nos anos seguintes até o final da série que tem como recorte temporal a chamada Era Cesar Maia I. O ESP sempre esteve à frente, assim como representa a maior parcela do VO da Região Sudeste

também nessa variável, assim como já constatado nas demais variáveis acima examinadas.

Tabela 5 - Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000 (Valores Nominais)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	1993 (1)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	2.442.989	13.292.901	14.252.417	22.971.562	25.921.989	32.763.367	29.740.566	33.091.504
Norte	19.797	109.517	183.910	336.761	361.004	577.410	541.902	668.162
Nordeste	345.974	1.367.056	1.520.314	2.105.953	2.469.639	3.282.274	3.419.186	3.421.382
Sudeste	1.753.697	9.080.717	9.036.633	17.399.106	18.907.193	22.684.463	20.234.881	22.870.150
Sul	151.543	1.739.125	1.989.173	1.823.279	2.479.089	3.854.676	3.363.830	3.584.677
Centro-Oeste	171.977	996.486	1.522.386	1.306.463	1.705.065	2.364.544	2.180.767	2.547.134
Minas Gerais	697.076	2.813.768	2.208.938	3.107.040	3.388.207	4.581.514	3.931.877	4.684.351
Espírito Santo	6.521	38.964	95.861	156.827	185.740	218.007	287.858	378.044
Rio de Janeiro	202.660	1.601.384	1.871.134	4.326.551	4.713.905	5.107.141	4.995.609	5.472.315
São Paulo	847.440	4.626.601	4.860.701	9.808.687	10.619.341	12.777.799	11.019.536	12.335.439

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas Tabela 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e construções executadas segundo grandes regiões e unidades da federação. 5 ou mais Pessoas Ocupadas. Obs: Em Valores Nominais. Nota 1: (1) Em Milhões de Cruzeiros Reais. Nota 2: A partir de 1994 em 1.000 R$

Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

Com a finalidade de examinarmos os resultados para o ERJ, para a Região Sudeste e para o Brasil sem a interferência da inflação, fizemos com que os parâmetros fossem comparáveis ao longo do tempo ao produzir a tabela abaixo, a qual foi inflacionada para valores de 2016. Observamos que na primeira parte da série, a metodologia da Pesquisa era outra, com menos atividades e consequentemente menor valor auferido para o VO. Mas já é possível apontar para alguns resultados interessantes, como o forte aumento no valor do VO de 1993 para o restante da série, 1994 e 1995. Após esse período inicial e já considerando outro recorte da série, com a mesma metodologia podemos perceber que em todos os recortes, Rio de Janeiro, Sudeste e Brasil, os valores auferidos no VO oscilaram e que para as duas primeiras variáveis apresentadas os valores de 1996 foram maiores que no final da série, ao final do ano 2000. Para o ERJ houve uma perda de 31,67%, para a Região Sudeste uma perda de 9,9% e para o total Brasil um aumento de 9,70%. Apesar de que em todas as variáveis o ano em que apresentaram o maior VO foi em 1998, tendo todos uma perda significativa quando comparados os anos de 1998 e o ano 2000. Mais de 5,1 bilhões de reais de perda para o ERJ, mais de 9,1 bilhões de reais para o Sudeste

e por fim, mais de 13,8 bilhões de reais para o total Brasil. Esse movimento pode ser atribuído a trajetória da economia política e da política econômica dos governos Itamar Franco e FHC, num primeiro momento de crescimento econômico, controle inflacionário, com a implantação do Plano Real, diminuição do déficit público, privatizações e um segundo momento de arrefecimento da economia, tendo passado por alguns episódios de sérias crises internacionais e crises internas com déficits fiscais crescentes, aumento da dívida pública, altas taxas de juros, entre outros.

Tabela 6 - Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Valor da Obra							
	Ano da Pesquisa							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Rio de Janeiro	5.618.978	10.107.508	10.854.024	16.523.326	14.843.685	17.738.647	14.955.272	12.549.977
Total Sudeste	30.197.681	58.885.601	56.692.220	75.019.755	71.038.438	77.438.363	67.918.376	68.270.118
Total Brasil	51.614.571	98.071.898	93.059.731	114.104.614	117.524.658	139.071.221	122.861.593	125.175.983

Fonte: Elaboração do autor com dados do SIDRA.
Nota: Valores constantes a 2016

Tabela 7 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 1993-2000

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sudeste/Brasil	72%	68%	63%	76%	73%	69%	68%	69%
Minas Gerais/Brasil	29%	21%	15%	14%	13%	14%	13%	14%
Rio de Janeiro/Brasil	8%	12%	13%	19%	18%	16%	17%	17%
São Paulo/Brasil	35%	35%	34%	43%	41%	39%	37%	37%
Minas Gerais/Sudeste	40%	31%	24%	18%	18%	20%	19%	20%
Rio de Janeiro/Sudeste	12%	18%	21%	25%	25%	23%	25%	24%
São Paulo/Sudeste	48%	51%	54%	56%	56%	56%	54%	54%

Fonte: Elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas Tabela 258 e 592 - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e construções executadas segundo grandes regiões e unidades da federação.
Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

A tabela acima ilustra bem a representatividade da região Sudeste no total da receita obtida pelas empresas da construção civil em nível nacional, como já mencionado anteriormente. O estado de São Paulo, como se esperava, com uma participação expressiva, alcançando em todos os anos participações bem acima do Rio e de Minas, quando confrontado com o total da região Sudeste e com o total nacional mais de 1/3 de toda a receita auferida pelo setor da construção civil no Brasil é obtida pelo estado de São Paulo. O ERJ consolida-se, a partir de 1996, como a segunda maior economia no setor, atrás do ESP e a frente do EMG. Observa-se que o EMG perde crescentemente participação desde o início da série em 1993.

3 Era Cesar Maia II (2001-2008)

3.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção – PAIC/IBGE, 2001-2008

Gráfico 5 - Participação do número de Empresas da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro - 2001-2008

Fonte: Elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 (2001), 2373 (2002-2007) e 1762 (2008) - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Voltamos a examinar como na Era Cesar Maia I, os resultados que a PAIC apresenta. Podemos verificar que nesse recorte da Pesquisa o indicador assinala um percentual muito parecido com os já constatados a partir de 1996, apresentados no gráfico anterior, o qual se referia ao período entre 1993-2000. Isto se deve, como relatado antes das análises, à nova metodologia (que engloba dois princípios diferentes, em relação ao âmbito, classificação de atividades e amostra das empresas pertencentes à Pesquisa) que abrange um número maior de atividades e em consequência eleva o patamar anterior, entre 1993 e 1995, que apresentava um resultado em torno dos 40%, para um novo patamar de aproximadamente 50%, no caso da participação da região Sudeste em relação ao total Brasil.

Quando examinada a participação do ERJ e a região Sudeste verifica-se que o ano de 2001 após manter-se no mesmo patamar dos anos anteriores, entre 1996 e 2000 (21%), passa para um novo “padrão” com média entre 17% e 19% entre 2002 e 2008. Observamos que este novo nível pode também ser efeito da metodologia que muda a partir de 2002 e vai até 2007/2008. Já no comparativo entre o ERJ e o total

Brasil percebe-se um gradativo e suave declínio que vai dos 10% de participação, estabiliza-se nos 9% na maior parte do período e chega a 8% ao final da série examinada. Valores parecidos com a série anterior, apresentando, porém, ligeira queda na participação.

Tabela 8 - Número de empresas da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2001-2008

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	6.433	32.627	32.577	32.344	32.536	32.769	34.141	38.260
Norte	338	1.404	1.553	1.621	1.746	1.657	1.759	1.794
Nordeste	1.383	5.487	5.446	5.556	5.385	5.538	5.775	5.975
Sudeste	3.075	16.279	16.185	15.580	15.897	16.159	16.645	19.508
Sul	1.049	7.097	6.926	6.978	7.024	6.932	7.327	8.212
Centro-Oeste	588	2.361	2.468	2.610	2.482	2.483	2.634	2.771
Minas Gerais	738	3.765	3.720	3.502	3.444	3.711	3.851	4.367
Espírito Santo	154	866	863	944	918	953	1.037	1.072
Rio de Janeiro	650	2.809	2.863	2.848	3.003	2.786	2.910	3.133
São Paulo	1.533	8.838	8.739	8.285	8.532	8.709	8.847	10.936

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 (2001), 2373 (2002-2007) e 1762 (2008) - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Na tabela acima é perceptível a mudança de nível dos valores auferidos. Até 2001 a metodologia apresentava valores em outros patamares, devido a tudo que já foi mencionado anteriormente sobre âmbito e escalas da Pesquisa que de tempos em tempos sofreram alterações. Pois bem, o que fica explícito são os valores absolutos apresentados para o número de empresas em 2001 e para o restante da série, mas isso é resolvido na análise acima quando fazemos um exame nos referindo a participação, que apesar de haver sempre alguma mudança acaba por retratar mais fielmente, sem grandes distorções os resultados da Pesquisa.

O que podemos depreender dos resultados acima, considerando nossas análises a partir de 2002 é que o EMG, como na Era Cesar Maia I, desde o ano de 1996 apresenta um número sempre maior de empresas quando comparado ao ERJ. E o ESP, como sempre, é o Estado com o maior número absoluto de empresas da Região Sudeste, assim como de todas as regiões do Brasil. E apresenta quase sempre um múltiplo maior ou próximo a três quando comparado com o resultado do ERJ e no mínimo um múltiplo maior que dois quando comparado com o EMG, segundo maior em número de empresas da Construção Civil no Brasil. Enfim, o quadro não

apresenta mudanças significativas, pelo contrário, apresenta o mesmo padrão da Era anterior.

O gráfico abaixo, relativo a participação do PO no ERJ entre 2001 e 2008 apresenta um nível um pouco acima dos 50% de participação da Região Sudeste com o total Brasil em todo o período examinado. Se comparado com a Era Maia I o quadro se mantém próximo dos últimos resultados da série anterior, onde a partir de 1996 apresentou decrescentemente uma participação que chegou a superar os 60% neste ano e gradativamente foi se estabilizando próximo dos 50% como podemos ver abaixo. O comportamento dos dados para a comparação entre o ERJ e a Região Sudeste aponta para uma ligeira recuperação a partir de 2001 até 2004 quando volta a ficar abaixo dos 20% de participação. Um movimento de certa forma parecido com a série anterior para a Era Maia I. Quando vemos a relação ERJ/Total Brasil verificamos que se mantém entre 10 e 12% durante toda essa série. Valores mais próximos dos auferidos ao final da série anterior para a Era Cesar Maia I, que ficou no entorno dos 10%, perdendo participação relativa quando examinado os outros anos desta série (CMI).

Gráfico 6 - Participação do número de Pessoal Ocupado na Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 (2001), 2373 (2002-2007) e 1762 (2008) - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

Dos resultados abaixo podemos destacar que apesar do EMG ter apresentado na tabela referente ao número de empresas, valores sempre maiores que a do ERJ nesta série, o mesmo não se repete em relação ao número de PO, que de 2001 a 2004 supera Minas, apesar de ter menos empresas que este Estado. Isso pode caracterizar a natureza das obras, mais intensivas em mão de obra, obras de maior envergadura para o ERJ. Mesmo depois de 2004, quando o número de PO de Minas ultrapassa o RJ o número de empresas bem mais elevado para Minas não justifica a diferença de PO para o ERJ. Outro dado a se destacar é o de que o ESP sozinho emprega mais mão de obra do que todos os Estados da Região Sudeste somados e quase ¼ do PO do total Brasil. E mais uma vez percebemos a forte concentração de mão de obra no Sudeste, mais da metade do total Brasil, que chega ao ano de 2008 empregando mais de 880 mil trabalhadores na Construção Civil brasileira, um aumento de mais de 43% se comparado ao início da nova série em 2002, contra um aumento de apenas 22% do ERJ na mesma comparação, contra 49% do ESP e 55% do EMG. Então, dos três maiores empregadores da CC brasileira o ERJ foi o que menos cresceu seu contingente empregado no período examinado, quando comparamos com São Paulo e Minas. Resultado bem diferente da Era CMI quando o ERJ havia perdido poder de empregabilidade e os Estados de São Paulo e Minas pouco haviam avançado. Ou seja, neste período analisado para a Era CMII, todos os Estados da Região Sudeste melhoraram seu desempenho, mas o ERJ dentre eles foi o que obteve um resultado mais modesto.

Tabela 9 - Número de Pessoal Ocupado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2001-2008

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	673.843	1.181.330	1.180.203	1.338.034	1.245.893	1.286.828	1.495.012	1.708.589
Norte	42.497	64.965	70.107	84.768	78.698	83.385	107.385	113.699
Nordeste	140.359	242.760	216.727	257.620	232.434	252.923	300.408	339.213
Sudeste	356.866	617.481	617.095	698.021	659.037	680.779	764.985	884.052
Sul	82.864	164.298	187.603	193.026	174.394	172.479	198.854	230.789
Centro-Oeste	51.257	91.827	88.670	104.599	101.329	97.262	123.381	140.836
Minas Gerais	71.503	129.564	131.840	156.529	149.408	169.194	188.436	201.013
Espírito Santo	18.485	38.619	30.166	45.963	46.949	49.875	50.564	49.196
Rio de Janeiro	74.817	140.606	140.985	163.012	124.216	132.921	143.094	172.344
São Paulo	192.061	308.691	314.104	332.517	338.465	328.789	382.891	461.499

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 258 (2001), 2373 (2002-2007) e 1762 (2008) - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação.

O resultado do Valor Adicionado da CC aponta para certa estabilidade e mantém-se num patamar pouco acima dos 60% de participação da Região Sudeste quando confrontada com o total Brasil. Patamar este que vem se configurando desde a série anterior para a Era Cesar Maia I, quando desde 1998 essa participação tem esse viés. O mesmo pode ser verificado para a participação do ERJ com a Região Sudeste, que após alcançar os 30% de participação nos anos de 1996 e 1997 mantém um padrão próximo aos 20%. Da mesma forma que a participação do Rio de Janeiro com o total Brasil mantém-se em torno dos 10%.

Da mesma forma que na série anterior verifica-se a importância da Região Sudeste na composição do PIB-Brasil dentro do setor em que atua, o setor industrial. Lembrando que a participação do VA da CC no PIBcf esteve durante esse período no patamar dos 5%, conforme podemos ver na tabela no Anexo.

Gráfico 7 - Participação do Valor Adicionado da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008

Fonte: Elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) - Pessoal ocupado, salários, custos e despesas e obras e serviços segundo grandes regiões e unidades da federação**.**

Da tabela abaixo podemos depreender que, com exceção do ano 2003 e 2006, tanto o Rio de Janeiro quanto São Paulo apresentaram resultados crescentes nos valores adicionados, sendo que se comparados em termos nominais os valores de 2008 e 2002, período em que podemos fazer uma comparação dentro de uma mesma metodologia os valores mais que dobraram para as UFs de SP, RJ e MG. Para essa variável, mais uma vez vemos que o ESP apresenta significativa diferença para o restante das UFs do Sudeste. Sozinho o Estado representa mais que todos os Estados da Região somados.

Tabela 10 - Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2001-2008 (Valores Nominais)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	19.028.400	34.192.627	31.867.119	45.792.623	45.951.782	42.159.766	56.271.277	71.236.166
Norte	467.071	1.081.422	1.190.795	1.601.866	1.830.942	1.676.427	2.144.223	2.479.462
Nordeste	2.571.462	5.228.356	4.564.986	6.322.660	6.034.310	6.409.251	7.378.101	9.178.458
Sudeste	12.751.553	21.584.840	19.592.396	29.238.795	28.489.035	25.636.974	36.085.987	45.936.012
Sul	2.103.113	3.850.070	4.186.775	5.332.416	5.582.069	4.957.042	6.768.844	8.297.311
Centro-Oeste	1.135.200	2.447.940	2.332.168	3.296.886	4.015.426	3.480.072	3.894.122	5.344.923
Minas Gerais	2.360.536	3.626.515	3.870.936	6.201.498	5.516.191	5.016.585	6.912.176	8.788.915
Espírito Santo	154.056	712.866	681.879	1.134.727	963.052	1.048.124	1.048.427	1.487.197
Rio de Janeiro	2.975.429	5.225.427	3.959.139	5.792.354	5.923.695	5.516.176	7.922.636	10.175.295
São Paulo	7.261.533	12.020.032	11.080.441	16.110.215	16.086.096	14.056.090	20.202.748	25.484.606

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) – Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável - Valor adicionado (Mil Reais).

Nesta tabela podemos confirmar o peso que a Região Sudeste tem em relação ao total Brasil, tendo, em toda esta série, permanecido em um patamar superior aos 60% de participação relativa. Mais uma vez o ESP teve participação expressiva, acima dos 30% no total Brasil, acompanhado pelo ERJ e pelo EMG respectivamente com aproximadamente 12% e 11%. Quando olhamos para as comparações entre os Estados e a Região Sudeste esses valores evidentemente são mais expressivos, tendo o ESP participado com 55% ou mais na série analisada. Em seguida temos o Rio e Minas com patamares mais próximos, mas com ligeira preponderância do Rio de Janeiro, consolidando-se nesse período como a segunda maior participação do VA no total da Região Sudeste. Podemos dizer que o padrão permanece o mesmo, desde o início da série em 1993. Algumas alterações entre Rio e Minas, mas fora isso nada de significativo ocorreu.

Tabela 11 - Participação do Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2001-2008

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sudeste/Brasil	67%	63%	61%	64%	62%	61%	64%	64%
Minas Gerais/Brasil	12%	11%	12%	14%	12%	12%	12%	12%
Rio de Janeiro/Brasil	16%	15%	12%	13%	13%	13%	14%	14%
São Paulo/Brasil	38%	35%	35%	35%	35%	33%	36%	36%
Minas Gerais/Sudeste	19%	17%	20%	21%	19%	20%	19%	19%
Rio de Janeiro/Sudeste	23%	24%	20%	20%	21%	22%	22%	22%
São Paulo/Sudeste	57%	56%	57%	55%	56%	55%	56%	55%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável - Valor adicionado (Mil Reais).

A variável “Valor da Obra” (VO) a qual temos usada como um valor aproximado para a Receita Bruta da Produção, que é estritamente operacional, auferida pelas empresas na atividade da Indústria da Construção, como já anteriormente assinalado, é a variável que para nossos propósitos consideramos ser a mais relevante para as análises que nos propusemos realizar, pois é a que retrata o quanto as empresas da Construção Civil auferiram de receita, e isso aponta para os momentos em que políticas públicas de investimento em infraestrutura urbana são efetivamente colocadas em prática em cada momento das séries aqui analisadas. Assim podemos fazer as devidas correlações com a temática da tese. E que em toda a tese é o que estamos procurando apontar, o peso que os investimentos em infraestrutura urbana e em edificações residenciais e/ou comerciais e em outras intervenções tiveram para as empresas e para o ERJ em cada “Era” aqui examinada e o que esse evento possa estar relacionado com o Regime Urbano vigente. Com isso pretendemos fazer as correlações apropriadas com o nosso objeto de estudo.

O gráfico abaixo aponta para um mesmo padrão em todas as escalas de participação do VO, tanto para a relação do ERJ/Total Brasil, como para RJ/Sudeste e Sudeste/Brasil. Ou seja, todos apontando para um padrão que já foi relatado na série anterior referente aos anos de 1993 a 2000, talvez um pouco acima. Isto é, para a participação da Região Sudeste, confrontada com o total Brasil, o VO esteve situado em toda essa nova série em torno dos 65%, máximo no ano 2001 com 68% e mínimo no ano de 2003, 2005 e 2006 de 63% (conforme dados da tabela auxiliar abaixo). Na relação ERJ/Sudeste a série manteve o padrão anterior e esteve situado em torno dos

20%, com participação abaixo da série anterior. E para o ERJ/Brasil manteve-se no patamar entre 12% e 15%, também abaixo do patamar constatado na série da Era Cesar Maia I.

Gráfico 8 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil – Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE – Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) – Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável – Valor adicionado (Mil Reais).
Nota: Valor da Obra é uma proxy da Receita Bruta da Produção

Tabela 12 - Participação percentual do Valor da Obra da Construção Civil – Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008

Participação Valor da Obra	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sudeste/Brasil	68%	64%	63%	65%	63%	63%	66%	66%
Rio de Janeiro/Sudeste	23%	22%	20%	20%	21%	20%	21%	20%
Rio de Janeiro/Brasil	15%	14%	12%	13%	13%	12%	14%	13%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE – Pesquisa Anual da Indústria da Construção.

Tabela 13 - Valor da Obra da Construção Civil – Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008 (Valores Nominais)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	40.947.827	71.578.473	65.573.340	87.113.146	84.975.788	99.546.050	123.918.997	156.742.960
Norte	967.234	2.252.035	2.422.382	3.100.629	3.161.849	3.900.090	4.233.927	5.196.498
Nordeste	5.038.492	9.996.694	8.773.103	10.859.911	10.558.099	13.454.581	14.536.719	18.377.041
Sudeste	27.996.031	45.700.258	41.133.189	56.204.476	53.863.601	62.549.077	82.120.559	104.148.118
Sul	4.338.065	8.051.509	8.556.605	10.615.347	10.651.020	11.851.615	14.720.346	17.854.320
Centro-Oeste	2.608.005	5.577.977	4.688.061	6.332.783	6.741.219	7.790.688	8.307.446	11.166.983
Minas Gerais	5.528.062	6.927.724	7.468.509	11.833.790	10.304.516	12.739.428	16.413.726	21.399.957
Espírito Santo	379.414	1.366.627	1.196.064	1.933.616	1.584.835	2.237.100	2.264.872	2.952.708
Rio de Janeiro	6.331.264	9.902.789	8.098.356	11.486.864	11.092.466	12.296.704	17.106.330	21.022.528
São Paulo	15.757.291	27.503.118	24.370.261	30.950.205	30.881.785	35.275.844	46.335.630	58.772.924

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE – Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) – Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável – Valor adicionado (Mil Reais).

Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

Na tabela abaixo, tomando como recorte alguns valores da tabela acima para o ERJ, Sudeste e Brasil, em valores constantes, podemos ter uma noção mais clara do resultado da "receita bruta da produção" (VO) no período Cesar Maia II. Nele percebemos que o VO do Rio de Janeiro oscila significativamente no período examinado, e chega ao último ano da série com forte crescimento, um crescimento de cerca de 120% quando apurados os resultados de 2008 contra 2001. É um ganho real e substancial. E podemos ver que para o Sudeste e para o Total Brasil o crescimento também é substancial quando tomados os anos em tela, 105% para ambos, Sudeste e Brasil.

Depois de várias oscilações em todas as variáveis analisadas e depois de perceber que há uma forte queda entre 2004 e 2005, pode-se ver que a partir de 2005 os resultados retomam um viés crescente de maneira vigorosa. O ERJ sai de um patamar de receita em torno de 20 bilhões de reais e chega a mais de 35 bilhões de reais em 2008, um crescimento de mais de 71%. O mesmo para a Região Sudeste que sai de R$ 104 bilhões para fechar 2008 com cerca de R$ 164,3 bilhões. Crescimento de cerca de 58%. E o Total de VO auferido para o Brasil apresenta um crescimento quando comparado 2008 com 2005 de cerca de 55%, saindo de um total de R$ 191,3 bilhões para chegar ao final da série com um total de R$ 296,2 bilhões.

Tabela 14 - Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2001-2008 (Valores constantes a 2016)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Valor da Obra							
	Ano da Pesquisa							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total Rio de Janeiro	16.045.364	27.165.327	21.351.936	28.072.994	20.561.288	23.206.048	29.642.828	35.291.460
Total Sudeste	80.149.893	130.966.751	105.312.652	123.207.318	104.179.184	115.407.710	131.545.662	164.334.557
Total Brasil	143.873.560	231.049.017	187.529.880	217.733.335	191.308.913	209.763.614	237.780.330	296.223.464

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE
Pesquisa Anual da Indústria da Construção.

Pelos resultados da tabela abaixo, pode-se verificar que quando comparadas as participações de Minas e Rio com a Região Sudeste e com o Total Brasil, ambos Estados apresentam uma participação parecida nesta série, contribuindo junto com o ESP com a maior participação no resultado do VO no Total Brasil, sempre acima dos 60%. Mas se a participação nessa escala é significativa, agora que já temos como compará-la com a série anterior, da Era Cesar Maia I, podemos constatar que apesar de continuar sendo significativa a participação do Sudeste ele perde em participação para alguns anos da série anterior. Por exemplo, em alguns anos da série anterior, como os anos de 1993, 1996 e 1997 a participação do VO Sudeste/Brasil ficou acima dos 70%. E a partir de 1996 quando a participação alcança seu maior valor (76%) a série decresce gradativamente quase em todos os anos, chegando a um mínimo de 63% em 2006 e voltando a crescer a partir de 2007, fechando 2008 com o mesmo valor do ano anterior (66%).

Em geral todos os três Estados perderam participação, mas o resultado geral é de gradativo decréscimo, puxado principalmente por Minas e Rio de Janeiro, quando verificados os resultados da tabela do período 1993-2000.

Tabela 15 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro - 2001-2008

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sudeste/Brasil	68%	64%	63%	65%	63%	63%	66%	66%
Minas Gerais/Brasil	14%	10%	11%	14%	12%	13%	13%	14%
Rio de Janeiro/Brasil	15%	14%	12%	13%	13%	12%	14%	13%
São Paulo/Brasil	38%	38%	37%	36%	36%	35%	37%	37%
Minas Gerais/Sudeste	20%	15%	18%	21%	19%	20%	20%	21%
Rio de Janeiro/Sudeste	23%	22%	20%	20%	21%	20%	21%	20%
São Paulo/Sudeste	56%	60%	59%	55%	57%	56%	56%	56%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabelas 227 (2001), 2372 (2002-2007) e 1757 (2008) - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável - Valor adicionado (Mil Reais).

Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

4 Era Eduardo Paes (2009-2016)

4.1 Resultados da pesquisa anual da indústria da construção – PAIC/IBGE - 2009-2016

Gráfico 9 - Participação do número de Empresas da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009- 2016

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1761 – Pessoal Ocupado, salários, retiradas e outras remunerações, custos e valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção, das empresas de construção com 5 ou mais pessoas ocupadas.

O gráfico acima é o último da série estudada e podemos trazer os dois primeiros períodos e tentar fazer uma análise entre eles. Nesse último período, quando examinamos os resultados para a participação do Sudeste em relação ao total Brasil verificamos que pouca mudança houve entre as séries, mantendo-se no patamar próximo aos 50%, neste último período com uma média de 48%. Com exceção, como já mencionado anteriormente do primeiro período da série da Era Cesar Maia I, entre os anos 1993 e 1995, em que a Pesquisa possuía metodologia diferente e era um Painel, cujo âmbito era reduzido.

O resultado para o ERJ em relação à Região Sudeste, que vinha se mantendo no patamar de 20% entre 1996 e 2001, continua numa trajetória descendente já apontada a partir de 2002. Nesta série a representatividade do estado em relação ao Sudeste mantém-se no patamar dos 16%. E o resultado do ERJ em relação ao total Brasil neste período é o mesmo desde 2002, mantendo uma média de 8% contra uma média de 10% desde o início da série, 1993 até 2001.

Tabela 16 - Número de empresas da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2009-2016

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	40.308	47.247	51.362	56.082	59.736	64.688	64.368	58.486
Norte	2.057	2.447	2.489	2.496	2.688	2.979	3.005	2.365
Nordeste	6.472	7.407	8.650	8.571	9.650	10.884	10.909	10.258
Sudeste	19.817	22.751	25.374	27.709	28.845	30.727	30.518	27.825
Sul	8.556	10.504	11.975	14.044	14.505	16.380	15.961	14.742
Centro-Oeste	3.405	4.138	4.768	5.012	5.469	5.643	5.635	5.021
Minas Gerais	4.568	5.409	6.785	7.255	6.767	8.088	8.016	7.344
Espírito Santo	1.177	1.329	1.427	1.630	1.518	1.605	1.655	1.235
Rio de Janeiro	3.148	3.697	4.092	4.385	4.822	5.226	5.081	4.467
São Paulo	10.925	12.316	14.257	15.400	16.614	17.088	16.619	15.585

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1761 – Pessoal Ocupado, salários, retiradas e outras remunerações, custos e valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção, das empresas de construção com 5 ou mais pessoas ocupadas**.**

Olhando agora para dentro dos números podemos apontar para um movimento quase sempre crescente do número de empresas no total Brasil, desde o início das séries em 1993, com pequenas oscilações entre os anos 1993 e 2000. Apresentando um significativo aumento em 2001, em 2008, em 2010 até 2014 e, a partir de 2015 começando uma trajetória de diminuição. Sempre quando comparados com os anos imediatamente anteriores. Neste último período examinado em 2009 o total de empresas atuantes era de cerca de 40 mil no Brasil, aumentando com certo vigor até alcançar o máximo da série em 2014, com cerca de 64,7 mil empresas e chegando ao final do período com aproximadamente 58,5 mil empresas, em 2016.

O mesmo podemos perceber para o total da Região Sudeste e para as unidades da Federação examinadas na tabela acima, que apresentam um comportamento muito parecido com o acima citado. Nesta última série, da mesma forma que para o total Brasil, apresentam aumento constante entre 2009 e 2014 e a partir de 2015 também começam uma trajetória descendente. Em 2016, das cerca de 58, 5 mil empresas contabilizadas no total Brasil, a Região Sudeste contribuiu com aproximadamente 27,8 mil, sendo que, 15, 6 mil eram de São Paulo, 7,3 mil de Minas Gerais e 4,5 mil do Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 10 - Participação do número de Pessoal Ocupado na Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009-2016

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1761 - Pessoal Ocupado, salários, retiradas e outras remunerações, custos e valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção, das empresas de construção com 5 ou mais pessoas ocupadas.

Os dados de participação do Pessoal Ocupado do Sudeste contra o total Brasil nos mostram certa regularidade neste período, ficando em torno dos 48% a partir de 2010. Quando olhamos para trás vemos que o comportamento dessa variável no primeiro período da série (1993-2000) oscilou, mas sempre se manteve acima dos 50%, chegando até alcançar os 60% em 1996 e de lá pra cá vem numa trajetória descendente, mantendo-se estável no período da Era Cesar Maia II (2001-2008), mas sempre um pouco acima dos 50% desde 1999 até 2009, quando pelo primeiro ano em toda a série apresenta um indicador próximo, mas abaixo dos 50%.

O resultado do ERJ em relação ao total do Sudeste neste período já apresenta uma dinâmica diferente, partindo de 20% em 2009, chega a 24% em 2014 e a partir de 2015 começa a perder participação chegando ao último ano da série em 19%. Esta é uma variável que desde o início da série mantém-se hora um pouco acima dos 20% hora um pouco abaixo, com exceção para o ano de 1998 que alcançou pela única vez nas três séries os 30% de participação.

E por fim, a relação entre o Rio de Janeiro e o total Brasil manteve-se em torno dos 10% no período atual, entre os anos de 2009 e 2016. No primeiro período da série esteve sempre um pouco acima dos 10%, com exceção também para o ano de 1998, no qual superou os 15%.

Tabela 17 - Pessoal Ocupado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2009-2016

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	1.960.537	2.327.140	2.518.134	2.707.587	2.773.953	2.687.539	2.261.493	1.829.144
Norte	135.683	160.858	181.027	191.205	212.011	207.423	160.610	99.417
Nordeste	405.345	530.968	603.160	620.379	642.530	614.551	500.723	391.847
Sudeste	994.723	1.128.658	1.198.105	1.292.731	1.316.157	1.280.688	1.085.148	877.525
Sul	255.348	312.272	328.708	366.311	365.087	373.530	340.145	299.102
Centro-Oeste	169.439	194.386	207.134	236.961	238.168	211.347	174.867	161.253
Minas Gerais	228.146	265.392	288.494	301.895	315.406	299.293	235.320	193.825
Espírito Santo	53.809	54.896	55.627	60.100	59.344	52.572	41.516	33.434
Rio de Janeiro	194.011	225.274	234.342	289.093	303.489	303.891	242.871	168.141
São Paulo	518.757	583.096	619.642	641.643	637.918	624.932	565.441	482.125

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1761 - Pessoal Ocupado, salários, retiradas e outras remunerações, custos e valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção, das empresas de construção com 5 ou mais pessoas ocupadas.

Olhando mais de perto os números dessa variável podemos avaliar o comportamento das UFs do Sudeste e também as demais Regiões do País. Como havíamos visto anteriormente, no gráfico acima, e agora podemos ampliar nossa visão para o resto do País, vemos que a partir de 2013/2014 praticamente todas as Regiões brasileiras e muitos estados começam a perder mão de obra no setor da Indústria da Construção. Esse é o momento em que a crise político-institucional e econômica se acirra e causa um aumento de perda de Pessoal Ocupado neste, que é um dos setores mais sensíveis às crises.

Em 2013 a Pesquisa aponta para o maior número de empregados na Construção no total Brasil, cerca de 2,8 milhões de pessoas, mas chega ao último ano da série, em 2016, com uma perda de cerca de 945 mil trabalhadores, o que corresponde a aproximadamente 33% do contingente de empregados no setor em 2013. De forma generalizada todas as Regiões e quase todos os estados perderam mão de obra. Quando comparados os anos de 2016 com 2013, ano em que em todas as Regiões os números de empregados chegaram ao máximo, temos que além do Brasil, como mencionado, a Região Norte perdeu 53%, o Nordeste 39%, o Sudeste 33%, a Região Centro-Oeste também 33% e a Região Sul, a que menos recuou, com uma perda de 18%. Quando olhamos os resultados para a região Sudeste, vemos que o ERJ liderou os estados com um recuo de 45%, seguido do Espírito Santo com recuo

de 44%, Minas com menos 39% e São Paulo com 24% de perda de trabalhadores na Indústria da Construção.

Gráfico 11 - Participação do Valor Adicionado da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009-2016

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado.

O resultado para o Valor Adicionado da Região Sudeste em relação ao total Brasil, seguiu uma trajetória de queda, que vem se configurando com alguma oscilação desde 1993, quando esta variável apresentou seu melhor resultado, com 76% em 1993 e 1996, e sempre num patamar acima dos 66%, no período de 1993 a 2000 e também acima ou próximo dos 60% no período entre 2001 e 2008. Nesse período atual (2009-2016), como podemos ver, o VA perde participação ano após ano, começando a série em 63% e terminando em 2016 com 56%.

Quando a comparação é entre o total do ERJ contra o da Região Sudeste percebemos que o mesmo acontece, começando a série com 22% em 2009 e paulatinamente perdendo participação, chegando em 2016 com 18%. E da mesma forma quando olhamos o resultado entre o Rio de Janeiro e o Brasil, começando a série com 14%, em 2009 e chegando em 2016 com 10%. Tendo obtido a maior relação ERJ/Sudeste e ERJ/Brasil em 1997, com 31% e 23% respectivamente.

Tabela 18 - Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2009-2016

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	90.665.081	112.057.148	128.833.957	153.422.532	162.389.639	172.395.776	158.679.309	140.053.474
Norte	3.182.775	3.962.968	4.170.924	5.285.865	5.888.837	6.754.848	6.181.346	4.760.320
Nordeste	12.155.126	16.671.361	18.448.971	23.069.387	24.390.518	27.318.233	27.066.891	23.975.324
Sudeste	57.339.178	69.211.491	79.765.140	92.602.797	99.997.297	101.057.215	91.029.040	77.942.302
Sul	10.584.436	13.380.066	16.602.055	21.153.594	19.687.450	23.253.332	22.850.590	22.839.454
Centro-Oeste	7.403.565	8.831.261	9.846.867	11.310.889	12.425.537	14.012.148	11.551.442	10.536.074
Minas Gerais	11.617.221	13.082.185	15.693.115	18.713.793	20.100.299	20.279.345	18.593.999	16.347.580
Espírito Santo	1.475.651	1.576.384	1.845.358	2.676.387	2.569.193	2.748.418	2.674.646	2.077.905
Rio de Janeiro	12.468.154	14.133.481	16.998.888	19.860.160	19.108.315	19.410.594	17.697.655	13.713.185
São Paulo	31.778.152	40.419.442	45.227.779	51.352.457	58.219.490	58.618.858	52.062.740	45.803.632

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável - Valor adicionado (Mil Reais).

Analisando em maiores detalhes os resultados para o VA no período em tela, podemos observar que a partir de 2014 o total Brasil, todas as Regiões brasileiras e os estados do Sudeste perderam, em valores absolutos, Valor Adicionado. Começando pelo total Brasil com perda de 19%, seguido da Região Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com 30%, 12%, 23%, 2% e 25% de perda respectivamente. E os estados de MG, ES, RJ e SP com perdas de 19%, 24%, 29% e 22% respectivamente. Destaque para a Região Sul que como podemos ver perdeu apenas 2% de 2014, ano em que recrudesce a crise, para 2016. E para a Região Norte que foi a que relativamente mais perdeu, 30%, apesar de que, em valores absolutos, quem mais perdeu VA foi a Região Sudeste, com cerca de 23 bilhões de Reais contra apenas R$ 2 bilhões da Região Norte.

E fechando esta análise podemos destacar o ERJ com perda de 29%, quando olhadas as UFs do Sudeste, segunda maior perda em valores absolutos, com menos 5,7 bilhões de reais. Sendo que o ESP foi o que mais perdeu com menos 12,8 bilhões de Reais, seguido de MG e ES, com R$ 3,9 bi e R$ 670 milhões respectivamente de perda.

Tabela 19 - Participação do Valor Adicionado da construção civil, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação da Região Sudeste – 2009-2016

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sudeste/Brasil	63%	62%	62%	60%	62%	59%	57%	56%
Minas Gerais/Brasil	13%	12%	12%	12%	12%	12%	12%	12%
Rio de Janeiro/Brasil	14%	13%	13%	13%	12%	11%	11%	10%
São Paulo/Brasil	35%	36%	35%	33%	36%	34%	33%	33%
Minas Gerais/Sudeste	20%	19%	20%	20%	20%	20%	20%	21%
Rio de Janeiro/Sudeste	22%	20%	21%	21%	19%	19%	19%	18%
São Paulo/Sudeste	55%	58%	57%	55%	58%	58%	57%	59%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado.

Pela tabela acima podemos nos ater um pouco mais nos resultados da Região Sudeste, a região que mais agrega valor para o PIB. Nela vemos os três estados que mais criam valor, que são respectivamente, ESP, EMG e ERJ. Sendo que o Rio e Minas disputam ano a ano o 2º posto no ranking quando confrontados com o total Brasil quanto total Sudeste.

São Paulo participa com uma média de 34% em todo o período e RJ e MG com uma média de 12% quando confrontados com o total Brasil. E SP com 57% e Rio e Minas com 20% em relação ao total da Região Sudeste.

Gráfico 12 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro - 2009-2016

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado.
Nota: Valor da Obra é uma proxy da Receita Bruta da Produção

Analisamos, neste momento, o Valor das Obras para o último período das séries (tabela acima). Mais uma vez lembramos que essa variável é a apurada, nesse grau de desagregação para o Regionalizado da Pesquisa, e que ela é uma *proxy* para o Valor da Receita Bruta da Produção, com uma aproximação de cerca de 96%.

Este retrato aponta para uma trajetória parecida com o das outras variáveis examinadas para o período compreendido entre 2009 e 2016, com inflexão negativa para todas as relações aqui vistas a partir de 2013/2014. Na verdade, a relação de participação Sudeste/Brasil apresenta uma gradativa queda a partir de 2009, quando participava com 65% e ano a ano perde 1% até chegar 2016 com 57% de participação.

A relação ERJ/Sudeste apresenta uma trajetória um pouco diferente, partindo de 20% no início dessa série ganha participação em 2011, e daí em diante se mantém quase estável para perder participação em 2016 chegando ao final com 17%. O mesmo acontece com a relação Rio de Janeiro/Brasil, sai de 13%, alcança 14% em 2011, e daí em diante oscila entre 12% e 11%, para chegar mais uma vez com o menor percentual na série, com 10%, em 2016.

Tabela 20 - Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009-2016 (Valores Nominais)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	191.282.958	248.328.230	273.136.531	325.068.945	342.485.408	371.447.730	330.742.381	289.711.953
Norte	6.473.441	8.042.252	8.607.113	10.345.910	12.247.735	13.338.296	11.382.563	9.166.752
Nordeste	23.421.948	34.075.284	38.036.879	45.739.134	49.302.402	55.442.808	52.767.264	46.927.449
Sudeste	125.100.786	159.027.510	171.974.765	203.122.927	212.390.714	223.713.887	194.462.828	166.308.452
Sul	22.089.709	28.793.140	34.181.721	41.951.463	41.753.303	49.939.023	48.513.197	45.974.711
Centro-Oeste	14.197.074	18.390.044	20.336.053	23.909.511	26.791.254	29.013.716	23.616.529	21.334.589
Minas Gerais	24.930.859	30.813.486	34.437.370	42.843.174	42.883.935	47.379.659	40.190.080	34.440.299
Espírito Santo	2.958.197	3.393.129	4.028.988	5.204.608	5.053.150	5.535.059	5.082.340	4.180.683
Rio de Janeiro	25.135.359	32.157.694	37.088.024	42.006.667	42.013.930	42.408.487	38.415.394	28.662.654
São Paulo	72.076.372	92.663.201	96.420.383	113.068.478	122.439.699	128.390.682	110.775.014	99.024.816

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado. Variável - Valor das incorporações, obras e/ou serviços da construção (Mil Reais).

Nota: Valor da Obra é uma proxy da Receita Bruta da Produção

Examinamos os números por dentro, neste momento. Como assinalado acima, todos os resultados apontaram para um momento de inflexão negativo a partir de 2014, momento em que o Brasil, as Regiões e os estados da Região Sudeste, aqui analisados, apresentaram a maior soma no VO nesta série. Destaque para o ESP que sozinho alcançou a quantia de cerca de R$ 128 bilhões em 2104, contra aproximadamente R$ 42,4 bi do ERJ e R$ 47,4 bi do EMG, respectivamente as três maiores economias do País. Neste momento o total Brasil alcança o valor de cerca de 371,4 bilhões de Reais, a Região Sudeste, R$ 223,7 bi, a Região Nordeste, R$ 55, 4 bi, a Sul, 49,9 bilhões de Reais, a Centro-Oeste com 29 bilhões de Reais e com o menor patamar, a Região Norte, com cerca de R$ 13,3 bilhões.

Tabela 21 - Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009-2016 (Valores Constantes a 2016)

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Valor da Obra							
	Ano da Pesquisa							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Rio de Janeiro	39.829.856	44.761.554	46.387.077	52.755.736	57.122.866	59.389.735	45.805.095	31.539.728
Total Sudeste	176.035.291	211.814.252	215.047.559	237.154.479	236.285.392	237.540.037	192.471.892	147.934.174
Total Brasil	323.142.480	406.306.535	414.676.692	459.131.671	451.578.526	453.109.740	377.237.402	289.711.948

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção.

Para termos uma melhor dimensão dos valores da série, destacamos alguns recortes, na tabela acima, com resultados a valores constantes de 2016. Nesta tabela fica mais aparente a perda de valor para as variáveis pesquisadas, a partir de 2014. O ERJ começa a série em 2009 com cerca de R$ 39,8 bilhões de receita e vai ampliando esse resultado ano após ano, alcançando o montante de 59,3 bilhões de Reais em 2014 e perdendo valor até chegar a 2016 com aproximadamente 31,5 bilhões de Reais. Trajetórias semelhantes podemos constatar para a Região Sudeste e para o total Brasil. O Sudeste como um todo parte de R$ 176 bilhões em 2009, chega ao seu ponto máximo em 2014, com 237,5 bilhões de Reais e acaba a série com cerca de 147,9 bilhões de Reais. O total Brasil parte de R$ 323,1 bilhões em 2009, a partir de 2010 ultrapassa a barreira dos R$ 400 bilhões, chegando ao seu maior valor em 2012, com R$ 459,1 e fechando a série com R$ 289,7 bilhões.

Tabela 22 - Participação do Valor da Obra da Construção Civil - Brasil, Grandes Regiões e Estado do Rio de Janeiro – 2009-2016

Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Ano							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sudeste/Brasil	65%	64%	63%	62%	62%	60%	59%	57%
Minas Gerais/Brasil	13%	12%	13%	13%	13%	13%	12%	12%
Rio de Janeiro/Brasil	13%	13%	14%	13%	12%	11%	12%	10%
São Paulo/Brasil	38%	37%	35%	35%	36%	35%	33%	34%
Minas Gerais/Sudeste	20%	19%	20%	21%	20%	21%	21%	21%
Rio de Janeiro/Sudeste	20%	20%	22%	21%	20%	19%	20%	17%
São Paulo/Sudeste	58%	58%	56%	56%	58%	57%	57%	60%

Fonte: elaboração do autor com dados provenientes do SIDRA/IBGE - Pesquisa Anual da Indústria da Construção. SIDRA: Tabela 1757 - Dados gerais das empresas de construção, segundo as faixas de pessoal ocupado.
Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

Fechando essa parte da análise, vamos olhar as relações entre algumas das UFs do Sudeste contra esta mesma Região e contra o total Brasil. Nela podemos ver que o ESP, em relação ao total do Sudeste, participa em todos os anos, aqui examinados, com 56% ou mais do total do VO, inclusive aumentando essa fatia e chegando pela primeira vez, nessa série, a 60%, em 2016. O ERJ e o de Minas disputam de perto o posto de segundo colocado, mas o Rio chega em 2016 em desvantagem, com 17% contra 21% de Minas.

A mesma trajetória podemos perceber quando examinados os resultados dos estados contra o total Brasil, Rio e Minas disputam a segunda colocação, com uma média de 13%, mas o ERJ chega ao final da série com 10% contra 12% de Minas.

E por fim, a relação da Região Sudeste com o total Brasil, como já analisada anteriormente, apresenta alguns números que partem de um patamar 65%, em 2009, e gradativamente vai perdendo espaço para outras Regiões do País e chega em 2016 com menos 8% de participação.

5 Resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Participação das atividades selecionadas no total do Valor da Obra para o Estado do Rio de Janeiro, de acordo com os cortes metodológicos da PAIC/IBGE – 1993-2016

Neste momento do trabalho iremos nos ater mais um pouco nos resultados gerados pela Pesquisa do IBGE para o Valor da Obra, *proxy* para a Receita Bruta de Produção, como já dissemos em outras passagens. Aqui podemos ver em maiores detalhes algumas atividades selecionadas, dentre as dezenas que são produzidas pela Pesquisa. São elas, por ordem de participação na média ao ano da Receita Bruta de Produção: 1) Obras Viárias; 2) Obras de Edificação; 3) Obras de Grandes Estruturas e Obras de Arte; 4) Obras de Urbanização; 5) Obras de Construção de Etapas Específicas; e 6) agregamos na nomenclatura "Outros", Montagens Industriais, Obras de Outros Tipos, Serviços Diversos e Outros Serviços.

Com isso temos a possibilidade de ver, com maior detalhe e respeitando os cortes metodológicos da Pesquisa, os resultados produzidos. Observa-se que os resultados possuem grandes variações, pois eles são o retrato de uma relação entre as atividades em cada ano da Pesquisa. E o resultado em tais atividades, ano a ano, é consequência direta dos aportes nelas investidos. Isto é, não podemos esperar um grau de estabilidade no resultado das participações das atividades como foram os resultados para as variáveis acima examinadas (variáveis dos totais das UFs selecionadas, das Regiões brasileiras e do total Brasil).

Isto posto, podemos constatar para o primeiro recorte da Pesquisa que a atividade que mais contribuiu para a o resultado da Receita Bruta de Produção (ou Valor da Obra) no total do período foi a de Obras Viárias, obtendo em 1993, 41% de receita, caindo para 34%, em 1994 e para 23%, em 1995. No ano de 1993, Obras Viárias teve ao seu lado, como maiores participações, mesmo que em patamares mais modestos, em segunda posição, Edificações, com participação de 24%, seguida de Grandes Estruturas e Obras de Arte, com 19%. Em 1994, Obras Viárias foi seguida, de perto, de Edificações com 28%, Construção de Etapas Específicas de Obras com 13% e Obras de Urbanização com 11%. E em 1995, teve a companhia e a perda da primeira posição para Edificações com 29%, Construção de Etapas Específicas de Obras com 15%, Grandes Estruturas e Obras de Arte com 10% e Obras de Urbanização com 8%. Ano em que houve uma maior distribuição das participações.

Gráfico 13 - Participação das atividades selecionadas da Construção no total do valor da obra no Estado do Rio de Janeiro - 1993-1995

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.

Seguimos adiante com a nova série e as participações das atividades selecionadas para esse período.

Gráfico 14 - Participação das atividades selecionadas da Construção no total do valor da obra no Estado do Rio de Janeiro - 1996-2006

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.

Nesta série selecionamos, por ordem de participação, medida da maior até a menor média ao ano da Receita Bruta de Produção, os seguintes grupos de atividades: 1) Edificações, Alvenaria e reboco, Impermeabilização e serviços de pintura em geral, Outros serviços auxiliares da construção; 2) Obras viárias; 3) Montagem de estruturas e Obras de outros tipos; 4) Instalações elétricas; de sistemas de ar condicionado, de ventilação e de refrigeração; hidráulicas, sanitárias, de gás e de sistema de prevenção contra incêndio e Outras obras de instalações; 5) Demolição e preparação do terreno; Perfurações e execução de fundações destinadas à construção civil e Grandes movimentações de terra; 6) Obras de urbanização e paisagismo; e 7) Grandes estruturas e obras de arte.

Neste longo período, compreendido entre 1996 e 2006, as atividades que mais se destacaram pelo resultado do VO (Receita Bruta da Produção) foram em primeiro lugar as atividades do grupo 1 com uma média anual de 32,22%. Seguida do grupo 2 com uma média de 19,72%, que teve a companhia próxima do grupo 3, com 18,61% e dos grupos 4 e 5 com 9,60% e 5,15% respectivamente.

As atividades do grupo 1chegaram a alcançar 40% no ano 2000. Juntamente com a atividade do grupo 2 constituem os dois principais grupos em termos de participação na Receita no período, com 25, 97% de participação média ao ano.

Gráfico 15 - Participação das atividades selecionadas da Construção no total do valor da obra no Estado do Rio de Janeiro - 2007-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.

Neste período que compreende os anos entre 2007 e 2016 selecionamos as seguintes atividades, por ordem de participação na média ao ano da Receita Bruta de Produção: 1) Construção de edifícios; 2) Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais; 3) Construção de outras obras de infraestrutura; 4) Obras de infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos; e 5) Outros (Incorporação imobiliária, demolição e preparo do terreno, instalações elétricas, hidráulicas, etc., obras de acabamento e outros serviços especializados para construção.

A atividade do grupo 1 lidera essa série com uma participação média de 27,03%, seguida pelo Grupo 2 com 20,63%, grupo 3 com 19,96%, grupo 4 com 17,05% e grupo 5 com 15, 33%. O grupo 1, atividades da Construção de Edifícios não só foi a que obteve a maior média anual do período, como também, foi a que apresentou a maior percentual de participação dentre as atividades, atingindo 34% em 2015. Juntamente com as atividades do grupo 2, Construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas e obras de arte especiais, somam em média ao ano 23,83%.

6 Resultados da Pesquisa Anual da Indústria da Construção. Participação do Valor da Obra da Indústria da Construção - Brasil, Região Sudeste e Estado do Rio de Janeiro - 1993-2016

O gráfico abaixo é a síntese dos resultados do Rio de Janeiro e do Sudeste, e mostram o quanto o ERJ e a Região Sudeste participaram para a composição do VO da Indústria da Construção nos anos entre 1993 e 2016. Neste gráfico podemos auxiliados pelas linhas de tendência os movimentos de alta e baixa das variáveis aqui examinadas. No início da série podemos ver que a Região Sudeste participa com o maior percentual para a formação do total Brasil. Em 1993 a Região Sudeste apresentou um percentual de 72%, oscilando em todo o restante da série e chegando em 2003 com 63% de participação, para chegar ao final dos 25 anos da série com 57%. Seu ponto máximo foi em 1996 com 76% e seu ponto mínimo foi 2016 com 57% e com média anual de 65%.

Quando visto a participação do ERJ com o total do Sudeste temos que tal qual a série analisada acima, esta, também, oscilou entre um mínimo de 12% no primeiro ano da série, em 1993 e um máximo de 25% em três anos distintos, 1996, 1997 e 1999. Chegou em 2004 com 20% e terminou a série com 17% e com uma média anual de 21%.

O ERJ frente ao total Brasil apresentou um movimento de crescimento nos primeiros anos da série, começando com 8% de participação em 1993 e chegando a

19% em 1996. Depois desse ano sua participação trilhou uma trajetória quase sempre decrescente, perdendo paulatinamente o ganho de participação que obteve nos primeiros anos da série até chegar em 2016 com 10%, quase o mesmo percentual do início da série. Apresentou uma média anual nesses 24 anos da série de 14%.

Gráfico 16 - Participação do Valor da Obra da Indústria da Construção - Brasil, Região Sudeste e Estado do Rio de Janeiro, 1993-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados do SIDRA/IBGE.
Nota: Valor da Obra é uma *proxy* da Receita Bruta da Produção

Gráfico 17 – Evolução no tempo do Valor das Obras na unidade da Federação de atuação Rio de Janeiro e no Brasil - 1993-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.

Gráfico 18 – Evolução no tempo do Valor das Obras na UF de atuação Rio de Janeiro - 1993-2016

Fonte: Elaboração do autor com dados da PAIC/IBGE.

ANEXO (disponibilizado em mídia eletrônica)