

# Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro

Carlos Vainer  
Professor Titular  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
cvainer@uol.com.br

## Resumo

A realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro constitui o desenlace de trajetória ao longo da qual uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano se impôs entre nós. Argumenta-se que as formas de poder na cidade estão sendo redefinidas, conduzindo à instauração da cidade de exceção, que não seria senão a afirmação, sem mediações, da democracia direta do capital. A construção desta hipótese decorre de uma releitura dos princípios e diretrizes do chamado planejamento estratégico urbano, ilustrados a partir do caso do Rio de Janeiro, à luz de teorias sobre o estado de exceção, a partir sobretudo de Poulantzas e Agamben.

## I. Introdução

A realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro constitui o desenlace de trajetória ao longo da qual uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano se impôs entre nós. Ela expressa também a consolidação de uma nova coalizão de poder local, que embora submetida a dissidências, inaugurou-se e conformou-se sob a égide do prefeito Cesar Maia<sup>1</sup>. Momento simbólico, senão fundador, desta concepção certamente foi a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, levada a cabo em 1993 e 1994.

*“Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade - “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio do Janeiro”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito.” (Vainer, 2000:106)*

No ano seguinte o Plano era aprovado:

*“No nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os cidadãos: empresários engravatados,*

*personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejadas pela mídia, jornalistas pautados que se acotovelam para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome. Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos - elegantes, enfim. Aqui e ali alguns desconhecidos sentem-se suficientemente à vontade para aproximar-se do farto bufê e partilhar do desjejum. A sessão de instalação do Conselho da Cidade vai começar. Todos já se credenciaram, isto é, assinaram a lista de presença e receberam pastas e crachás. Hino nacional e, logo a seguir, o coral que entoia Cidade Maravilhosa. Discursam o Presidente da ACRJ e o Presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do Secretário Municipal de Urbanismo. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, Presidente da empresa consultora Technologies Urbanas Barcelona S.A.: retórica erudita de um acadêmico calejado, entremeada de elogios às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo - Barcelona também é aqui. O Diretor Executivo do PECRJ traça um quadro da ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir ressaltando suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O Prefeito toma a palavra para, de forma solene, instalar o Conselho da Cidade. Imediatamente, o locutor oficial convida os conselheiros a dirigirem-se às escadarias do jardim, onde será tirada, como constava da programação, uma foto histórica.” (Vainer, 2000:108)*

Deste processo nasceu a candidatura de Luiz Paulo Conde e a primeira candidatura da cidade a sede olímpica, que contou com consultoria catalã. Na verdade, os catalães já haviam introduzido no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – “Rio sempre Rio”, mas que poderia igualmente chamar-se “Rio finalmente Barcelona”:

*“A tradição esportiva no Rio e seus recursos naturais e humanos permitem lançar sua candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2004, com excelentes possibilidades. E, seguindo o exemplo de outras cidades, aproveitar os jogos para sua transformação (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996:52).*

Os mesmos catalães que, em 2010, retornam para, uma vez mais, nos ensinarem a fazer da Cidade Maravilhosa uma Barcelona, em evento com o sugestivo nome de “Olimpíadas e a Cidade - Conexão Rio-Barcelona”. Em 2010, como há 15 anos atrás, as mesmas personagens, o mesmo projeto, a mesma retórica ... o mesmo negócio<sup>2</sup>.

Não parece haver dúvidas de que o que estamos vivendo hoje é o resultado de um processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico que tinha a oferecer à “cidade em crise”<sup>3</sup>, desde os anos 70 e, sobretudo, 80, um novo projeto, leia-se, um novo destino.

Mas, afinal de contas, que concepções de cidade subjazem a este processo? Que coalizão é esta que hoje, inegavelmente, hegemoniza uma cidade que viveu uma inegável crise de hegemonia, por tantos anos carente de qualquer projeto – seja dentre os dominantes, seja dentre os dominados, no seio da direita ou da esquerda?

Para identificar a natureza e origem dos modelos de cidade e de planejamento urbano hoje hegemônicos, o primeiro passo é entender que a ofensiva do pensamento neo-liberal teve profunda influência sobre as políticas urbanas. Enquanto o Consenso de Washington e o ajuste estrutural, tanto nos países centrais como periféricos, reconfiguravam as economias nacionais, um reajuste e um novo consenso urbanos se impunham. No lugar do planejamento moderno, compreensivo, fortemente marcado por uma ação diretiva do estado, expressa, entre outros elementos, nos zoneamentos e nos planos diretores, um planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado (*market friendly*) e orientado pelo e para o mercado (*market oriented*).

Muito já disse e escreveu sobre este modelo, cuja modalidade dominante entre nós é a do chamado planejamento estratégico<sup>4</sup>. Não se pretende reproduzir os achados desta produção, mas explorar as concepções e práticas de poder que estão na base desse modelo de planejamento. A escolha deste enfoque não é casual, e escora-se na convicção de que a maneira pela qual o planejamento estratégico formula e resolve praticamente a questão do poder constitui, de fato, elemento essencial do modelo.

Em outras palavras, a reflexão aqui pretendida sobre as relações entre planejamento estratégico, mega-eventos e poder na cidade escora-se na idéia de que a atitude estratégica adotada pelos setores hoje dominantes supõe, sugere, depende, antes de mais nada, de uma estratégia de poder. Sempre que possível, os processos recentes e em curso na cidade do Rio de Janeiro ilustrarão o argumento teórico.

## **II. A flexibilidade como atributo do poder estratégico**

Na base de tudo, se assim se pode, encontra-se a noção de “flexibilidade”.

*“A flexibilidade, globalização e a complexidade da nova economia mundial exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gerência” (Castells, 1990).*

A noção de flexibilidade remete, de maneira direta, sem mediações, à noção de eficiência empresarial e a outra, de enorme popularidade nos tempos que correm, de “janela de oportunidades”. Uma gestão eficiente supõe a capacidade de aproveitar as oportunidades, mais rapidamente que os concorrentes - no caso que queremos

examinar, as cidades concorrentes. Uma vez mais, os catalães se mostram como os vocalizadores mais qualificados do ideário da cidade-empresa:

*“As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a **critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático**”* (Castells & Borja, 1996:159 – ênfase no original).

O que mais interessa nesta passagem é a clara e irredutível oposição estabelecida entre eficiência econômica e eficácia social, de um lado, e controle político e burocrático, de outro lado. Em primeiro lugar, se poderia chamar a atenção para a sinonímia instaurada entre controle político e burocracia, numa evidente redução e desqualificação da política. Em segundo lugar, aparece a assimilação da eficiência econômica e da eficácia social com agilidade. O postulado vem dos MBAs, cujos manuais rezam que o verdadeiro agente estratégico, o bom gerente, é aquele que toma decisões rápidas, aproveitando as oportunidades.

François Ascher, há alguns atrás, ao tentar caracterizar o urbanismo que se impôs ao final do século XX, cunhou a feliz expressão *“urbanismo ad hoc”*. Vale a pena lembrar os termos em que este autor buscou resumir os cânones do urbanismo moderno, que estariam sendo substituídos pelos do urbanismo pós-moderno.

*“O urbanismo moderno construiu-se sobre concepções substanciais do **interesse geral ou do interesse comum**. Entenda-se com isto que as decisões públicas, os planos com as suas obrigações e as suas interdições, as realizações públicas, as exceções ao direito de uso livre da sua propriedade (servidões), as expropriações, os impostos, eram legitimados por interesses coletivos admitidos como superiores aos interesses individuais.”* (Ascher, 2001: 83 - ênfase do autor)

Em contraposição às certezas que amparavam as concepções e proposições dos urbanistas modernos, Ascher, na esteira de muitos outros, vai propor que a pós-modernidade, caracterizada pela incerteza e pela multiplicação/fragmentação de atores sociais e interesses, teria vindo corroer as bases do antes inquestionável “interesse comum” e, *a fortiori*, da plataforma de onde falavam seus pretensos porta-vozes, ou se se prefere, seus profetas: os planejadores racionalistas.

No lugar do “interesse comum”, ter-se-ia assim entronizado o reconhecimento (da legitimidade) da multiplicidade de interesses. A razão teria cedido o lugar à negociação e a norma geral se apagaria em benefício dos acordos caso a caso.

*“O neo-urbanismo privilegia a negociação e o compromisso em detrimento da aplicação da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei, a solução ad hoc em detrimento da norma.”* (Ascher, 2001:84)

O mesmo Ascher, falando dos primeiros passos do planejamento *market oriented*, sob Margareth Thatcher, observa:

*“Na verdade, não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano ‘espontâneo’, encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infra-estrutura” (Ascher, 1994:86).*

O acompanhamento do “desenvolvimento urbano espontâneo”, isto é, do mercado, exigia flexibilidade: o urbanismo ad hoc vai afirmar a primazia do mercado e operar a reconfiguração do modelo, definindo o negócio e a oportunidade de negócio, como fundamentos essenciais da nova cidade e do novo planejamento.

Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade deve funcionar com verdadeira empresa (Vainer, 2009), e como tal deve ser conduzida. Por conseguinte, e coerentemente, há que entregá-la, sem hesitação e sem mediações, a quem entende de negócios: os empresários capitalistas. Ao final dos inúmeros eventos para a difusão de suas diretrizes, o Banco Mundial deixava clara a nova mensagem: *“o setor privado deve assumir a direção das estratégias econômicas locais”* (Urban Partnership & The TWU Urban Division, 1998).

Nessa perspectiva, o controle político ou burocrático constituiriam terríveis vícios a corroer a capacidade da cidade de “aproveitar as oportunidades de negócios” e, por conseguinte, de mostrar-se eficiente economicamente, eficaz socialmente e, acima de tudo, competitiva.

*“A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: “No admittance except on business”. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.” (Vainer, 2009:91)*

### **III. Do urbanismo ad hoc à exceção como regra**

O que Ascher chamava de urbanismo ad hoc, o que pudicamente se designou de flexibilidade, o que outros saúdam como empreendedorismo urbano e cidade-empresa, se transfigura em permanente e sistemático processo de desqualificação da política. A crítica dos consultores catalães ao “controle político” vai mais longe, propondo que os partidos políticos não participem das eleições municipais.

*“A confrontação cidadã não corresponde à que se dá entre os partidos nacionais. Seria desejável que os partidos políticos se abstivessem de concorrer enquanto tais às eleições municipais” (Borja, 1995:26).*

O suposto é que na cidade não há divergências políticas e ideológicas, mas apenas “assuntos locais”, com os quais se identificam os cidadãos que, afinal, encontram-se todos irmanados e igualmente interessados na afirmação da competitividade de sua cidade. Na cidade não há lugar para ideologias nem políticas, há apenas interesses. Na verdade, há apenas um único, verdadeiro, legítimo interesse: a produtividade e a competitividade urbanas, condição sine qua non do crescimento.

Os catalães, sempre de forma clara e precisa, adiantam as condições de constituição e legitimação deste poder estratégico: a liderança individualizada, carismática, liberta de partidos e controles políticos, portadora individual do projeto empresarial da pátria urbana. Um empreendedor político que seja, também, um empreendedor econômico.

O líder carismático, individualizado, tradicionalmente visto como um desvio ou ameaça às formas burguesas de democracia, aparece, ao contrário, no discurso estratégico, como portador da virtude máxima do novo poder gestor, e, mais que isso, uma condição de cidade-empresa. Para Castells e Borja, a “*forte personalidad e dinamismo*” passam a ser explicativos dos sucessos:

*“Lisboa, com Sampaio, e Barcelona, com a emblemática figura de Maragall, são bons exemplos” de que “difícilmente encontraremos uma resposta positiva se não há uma liderança personalizada e, em muitos casos, a figura dos prefeitos é decisiva” (Castells & Borja, 1996:156).<sup>5</sup>*

Em síntese, as principais características do poder estratégico, simultaneamente conseqüências e condições da cidade-empresa, seriam a despolitização, o desaparecimento dos partidos e o poder carismático individualizado.

Quando se examina a evolução recente da legislação e das práticas urbanísticas no Brasil, não será difícil encontrar a forma legal da proposta de flexibilização: é a operação urbana. Lê-se no Estatuto da Cidade.

*“Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.*

*§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.*

*§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:*

***I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;***

***II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente*** (Lei 10.257, de 10/07/2001 – ênfase do autor).

A lei veio legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra.

#### **IV. O estado de exceção: rápidas explorações teóricas**

Estamos, pois, diante de medidas excepcionais que se encontram “*na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito*” (Agamben, 2004:12).

Em Agamben se encontra sólida e rica reflexão sobre o estado de exceção, que, ao instituir o excepcional com regra, se apresenta como “*a forma legal daquilo que não pode ter forma legal*”, “*essa terra de ninguém, entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida*” (Agamben, 2004:12)

Mas a investigação e a reflexão de Agamben vão mais longe, na medida em que apontam não apenas para a transformação da exceção em regra como característica do estado de exceção, mas para a transformação do estado de exceção, ele mesmo, em regra do estado contemporâneo. O totalitarismo moderno lançaria suas raízes na normalização do estado de exceção, cujas origens, desde o direito romano, estiveram associadas a situações de crise, sobretudo de guerras.

*“O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um **estado de emergência permanente** (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.”* (Agamben, 2004:13 – ênfase do autor)

Este “*estado de emergência permanente*”, mesmo que não declarado, fundamenta e autoriza o recurso permanente a medidas excepcionais, deslocando o que antes era “*uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo*” (Agamben, 2004:13)<sup>6</sup>.

Ao longo do século XX, o estado de exceção – ou emergência - passa a ser declarado em situações consideradas análogas à guerra, como podem ser as crises econômicas e políticas. Esta extensão não poderia ser realizada, porém, sem que a metáfora militar fosse acionada e a analogia da economia com a guerra fosse proclamada. É o que fica claro em discurso de Roosevelt, no auge da crise dos anos 1930:

*“Assumo sem hesitar o comando do grande exército de nosso povo para conduzir, com disciplina, o ataque aos nossos problemas comuns<...>*

*Caso o Congresso não consiga adotar as medidas necessárias e caso a urgência nacional deva prolongar-se, não me furtarei à clara exigência dos deveres que me incumbem. Pedirei ao Congresso o único instrumento que me resta para enfrentar a crise: amplos poderes executivos para travar a guerra contra a emergência, poderes tão amplos quanto os que me seriam atribuídos se fôssemos invadidos por um inimigo externo". (Roosevelt, 1938; apud Agamben, 2004:37)<sup>7</sup>.*

A discussão acerca do estado de exceção não está circunscrita apenas ao campo da filosofia, doutrina e história do direito. Há mais de 150 ela tem freqüentado o debate marxista acerca da natureza e formas do estado capitalista. Os termos clássicos para expressar diferentes regimes políticos deste tipo têm sido cesarismo, bonapartismo, bismarckismo e, na América Latina, também caudilhismo. Nas análises marxistas clássicas, de Marx a Poulantzas, todas estas formas de poder fortemente individualizado, às quais se juntariam o fascismo e as ditaduras militares típicas da América Latina, conformariam o que Poulantzas nomeou de "estado de exceção".

A obra de Poulantzas (1970, 1977, 1986), apesar de seu compromisso extremado com muitas das rígidas formulações do estruturalismo althusseriano, constitui, sem dúvida, o mais sistemático e consistente esforço para, a partir de um resgate do debate marxista, conferir um quadro teórico à análise do estado capitalista, e do estado de exceção em particular.

Para Poulantzas, longe de constituir um fenômeno externo e estranho ao estado capitalismo moderno, como defendem os teóricos do totalitarismo (Hanna Arendt, entre outros), o estado de exceção constitui um tipo de estado capitalista em que se exacerba e ganha novo sentido e eficácia uma característica inseparável deste estado: a autonomia relativa do estado.<sup>8</sup>

Em outras palavras, a autonomia relativa do estado<sup>9</sup>, atributo histórica e teoricamente inseparável do Estado burguês, ganha no estado de exceção novas e mais amplas dimensões. Isso explicaria, segundo Althusser, que Engels tenha considerado o bonapartismo como "verdadeira religião da burguesia", uma vez que assim como outros tipos do estado de exceção (fascismo, ditadura militar), tornaria mais visível o traço comum, universal, "traço teórico constitutivo do próprio tipo capitalista de Estado", a saber: a autonomia relativa do estado (Poulantzas, 1986, p, 254)<sup>10</sup>.

Esta concepção acerca da autonomia relativa parece estar presente em todos os pensadores marxistas relevantes, a começar pelo próprio Marx, nas obras clássicas em que analisou o bonapartismo (Marx, 1977a e 1977b). Mas se a autonomia relativa do estado é o elemento universal presente em todas as formas do estado de



exceção, os processos que as engendram são históricos e, por conseguinte, específicos.

*“Apenas um tipo de crise política produz uma forma excepcional de Estado, qual seja, a crise de hegemonia no interior do bloco no poder. Isso ocorre quando nenhuma classe ou fração de classe consegue impor sua “liderança” sobre os outros membros do bloco no poder, seja por meio de suas próprias organizações políticas, seja por meio do Estado “democrático-parlamentar”. Isso se relaciona tipicamente a uma crise geral de hegemonia sobre o todo da sociedade” (Jessop, 2009:136)*

As razões e origens desta crise geral de hegemonia variam segundo diferentes abordagens e processos históricos. Para Marx e Lênin, como demonstra exaustivamente Poulantzas (1986, 1970), o estado de exceção se configura como um tipo de regime em que as classes dominantes não conseguem assumir diretamente as rédeas do poder e, de certa forma, mandatam um “bonaparte” ou um grupo particular – militares – para dirigir o estado. Isto ocorreria, segundo a análise Marx do bonapartismo francês, porque haveria um equilíbrio relativo de forças entre classes dominantes e dominadas.

Seja por esta razão, seja porque, ao contrário, como sugere Poulantzas para explicar as origens do fascismo e do nazismo na Itália e na Alemanha, tratar-se-ia antes de uma incapacidade de resolver, sob a república democrática, as contradições entre diferentes frações dominantes, o estado de exceção redefine as formas através das quais os interesses dominantes se fazem presentes no estado.

*“Tais crises refletem-se na cena política e no sistema estatal. Os seus sintomas incluem: uma crise da representação partidária, isto é, uma ruptura entre diferentes classes ou frações de classe e seus partidos; tentativas de várias forças sociais para contornar os partidos políticos e influenciar diretamente o Estado; esforços de diferentes aparatos do Estado para impor a ordem política independentemente de decisões vindas dos canais formais do poder. Tais fenômenos podem minar a unidade institucional e de classe do Estado, mesmo onde ele continua a funcionar, e provocar uma ruptura entre altos escalões no sistema estatal e seus níveis inferiores”. (Jessop, 2009, p. 136)<sup>11</sup>*

A partir de Poulantzas, Jessop destaca que no estado de exceção, em substituição às formas normais de representação de interesses, ocorre uma

*“expansão de redes de poder e correias de transmissão paralelas que se cruzam e vinculam diferentes ramos e centros. Isso produz grande centralização do poder político e multiplica seus pontos de aplicação no Estado. Tudo isso serve para reorganizar a hegemonia, para neutralizar divisões internas e para provocar curto-circuitos em resistências internas, além de assegurar a flexibilidade em face da inércia burocrática” (Jessop, 2009, 137).*

## **V. A cidade de exceção**

Se parece evidente a impossibilidade de transpor as análises teóricas rapidamente apresentadas na sessão anterior para um exame das formas de exercício do poder e da organização do estado na escala de uma cidade, é inegável a possibilidade de extrair algumas pistas interessantes que permitiriam trabalhar com a hipótese de que o planejamento pós-moderno, competitivo e estratégico sinaliza a emergência do que designamos aqui de cidade de exceção.

Em primeiro lugar, pode-se lembrar a importância que os teóricos catalães atribuem à crise urbana como requisito do sucesso do modelo proposto. Sem crise, asseguram, é impossível construir a unidade da pátria urbana em torno de um líder carismático ao qual, de certa maneira, o conjunto das classes urbanas delegariam o poder para, de maneira ágil e flexível, conduzir a cidade à vitória na competição com as demais cidades. Este requisito é formulado como

*“sensação generalizada de crise de crescimento ou de perda de oportunidades que permita superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia a dia” (Borja e Castells, 1997: 166 – grifo do autor).<sup>12</sup>*

Contornar e superar os conflitos internos, como no exemplo típico do bonapartismo, se faz por uma desqualificação dos partidos políticos e por um mandato ao líder carismático que, encarnando os interesses comuns da pátria urbana, a conduz à guerra, ou melhor, à competição. A crise urbana, que é crise econômica e política, sob a metáfora da guerra tal e qual apresentada por Agamben, autoriza, mais do que isso, exige e instaura, como necessidade emergencial, uma nova forma de constituição do poder na/da cidade.

A autonomia assim conferida ao líder, como em todas as formas de estado de exceção, não é arbitrária nem ilimitada, pois se exerce nos marcos da afirmação dos interesses gerais das classes dominantes, mesmo se e quando contraria interesses privados de alguma(s) de suas frações. A reconfiguração da hegemonia encontra na autonomia relativa do poder o caminho para, por assim dizer, suspender os partidos e a luta política, bem como vencer as resistências, venham de onde vierem – dos dominados ou daquelas frações dominantes eventualmente prejudicadas em seus interesses particularistas.

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais formais progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do estado são transferidas a agências “livres de burocracia e controle político”.

Centralização das decisões, personalização do poder, lideranças carismáticas, regulações ad hoc e flexíveis, em nome da crise e envelopadas na metáfora da guerra, a cidade de exceção realiza, para parafrasear Engels, o sonho da burguesia urbana.

No caso do Rio de Janeiro, que inspira esta comunicação, as formas da ilegalidade e da exceção aparecem por toda parte e se multiplicam em virtude da nova emergência: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim, por exemplo, embora o Estatuto da Cidade tenha determinado que todas as cidades deveriam seus novos Planos Diretores até julho de 2008, somente em dezembro de 2010 isto aconteceu. A prefeitura e a Câmara Municipal irmanam-se para produzir toda uma nova e generosa (com o grande capital) legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos, transformando a exceção urbanística em regra<sup>13</sup>.

Esta ilegalidade legal não constitui nenhum obstáculo, nem constrangimento ao exercício pleno do poder... E o poder se exerce na produção em massa de novas e mais generalizadas exceções. O governo da área portuária, inclusive poder de concessão de serviços público, a pretexto de mais uma parceria público-privada, é, por assim dizer, “terceirizado” e entregue a um consórcio empresarial. A FIFA não pagará impostos. Todas as empresas que tiverem contrato com FIFA estarão isentas, assim como também aquelas com contratos com o Comitê Olímpico Internacional<sup>14</sup>.

Os mega-eventos realizam de maneira plena e intensa, a cidade da exceção. Nesta cidade, tudo passa ao largo dos mecanismos formais-institucionais. Onde foi aprovado o Plano Olímpico do Rio de Janeiro? Não se sabe nem mesmo onde e por quem foi formulado. Nem falar de partidos políticos.

A cidade dos mega-eventos é a cidade das decisões ad hoc, das isenções, das autorizações especiais ... e também das autoridades especiais. O Comitê Olímpico, a Autoridade Olímpica... quem os elegeu?

## **VI. Á guisa de conclusão: a cidade de exceção é o lugar da democracia direta do capital**

Certamente, a categoria de estado ou regime de exceção não se aplica senão de modo parcial à cidade dos mega-eventos. As formas institucionais de democracia representativa burguesa permanecem, formalmente, operantes. O governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial.

Aqui, a autonomia do estado transforma e a centraliza de maneira extrema o poder. A cidade de exceção transforma o poder em instrumento para colocar a cidade, de maneira direta e sem mediações na esfera da política, a serviço do interesse

privado de diferentes grupos de interesses. Não se trata mais de uma forma de governo em que o “interesse geral” cederia lugar a formas negociais, como sugeria Ascher. Nem se trata, apenas, de governar em benefício de determinados grupos de interesses, grupos dominantes. Trata-se de uma forma nova, em que as relações entre interesses privados e estado se reconfiguram completamente e entronizam novas modalidades de exercício hegemônico. Neste contexto, torna-se regra a invisibilização dos processos decisórios, em razão mesmo da desqualificação da política e da desconstituição de fato das formas “normais” de representação de interesses. Não se sabe onde, como, quem e quando se tomam as decisões – certamente não nas instâncias formais em que elas deveriam ocorrer nos marcos republicanos.

Concretiza-se, assim, o projeto de conferir flexibilidade e agilidade aos processos decisórios, liberando-os definitivamente dos “controles políticos e burocráticos”. As chamadas parcerias público-privadas e as operações urbanas constituem um exemplo perfeito desta “expansão de redes de poder e correias de transmissão paralelas que se cruzam e vinculam diferentes ramos e centros”, ao largo dos partidos e do governo formal, a que se refere Jessop.

Nestas redes de poder e correias de transmissão paralelas que constituem o terreno propício às parcerias público-privadas, **a cidade de exceção se conforma também como democracia direta do capital.**

### **Referências Bibliográficas**

- Agamben, Giorgio - 2004. Estado de exceção. São Paulo, Boitempo.
- Ascher, François – 2001. Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Éditions de l'Aube.
- Bienenstein. Glauco - 2003. Espaços Metropolitanos em Tempos de Globalização: Um Estudo de Caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- Borja, Jordi (ed.) - 1995. Barcelona. Un modelo de transformación urbana. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel - 1997. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, United Nations for Human Settlements / Taurus / Pensamiento, 1997.
- Castells, Manuel - 1990. The world has changed: can planning change?. Keynote Speech, ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, mimeo.
- Castells, Manuel; Borja, Jordi - 1996. “As cidades como atores políticos”; in Novos Estudos CEBRAP, n. 45, julho/1996: 152-166.
- Jessop, Bob - 2009. *O Estado, o poder, o socialismo* de Poulantzas como um clássico moderno. *Rev. Sociol. Polit.* [online], vol.17, n.33: 131-144.

- Lima Junior, Pedro Novais - 2003. Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico': deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.
- Marx, Karl – 1977a. “Luta de classes na França de 1848 a 1850”. In: Marx, Karl; Engels, Friedrich. Textos. São Paulo, Edições Sociais, vol.3: 93-198.
- Marx, Karl – 1977b. “O Dezoite Brumário de Luís Bonaparte”. In: Marx, Karl; Engels, Friedrich. Textos. São Paulo, Edições Sociais, vol.3:199-285.
- Oliveira, Fabricio - 2003. Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- Poulantzas, Nicos – 1970. Fascisme et dictature: la III<sup>e</sup> Internationale face au fascisme. Paris, François Maspero.
- Poulantzas, Nicos – 1977. Estado em crise. Rio de Janeiro, Graal.
- Poulantzas, Nicos - 1986. Poder político e classes sociais. São Paulo, Martins Fontes.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - 1996. Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio. Rio de Janeiro.
- Sanchez, Fernanda - 1997. Cidade Espetáculo: Política, Planejamento e City Marketing. Curitiba: Editora Palavra.
- Sánchez, Fernanda - 2003. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó-SC: Argos Editora Universitária.
- Urban Partnership & The TWU Urban Division – 1998. The urban dialogues. Learning events summary notes. S.I.
- Vainer, Carlos – 2009 a. “Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B.. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. Petropolis: Vozes, 5<sup>a</sup> ed., pp. 75-103.
- Vainer, Carlos – 2009b. “Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B.. A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos. Petropolis: Vozes, 5<sup>a</sup> ed, pp. 105-119.
- 

## Notas

<sup>1</sup> O reinado de Cesar Maia se estende por mais de 15 anos, já que assumiu pela primeira vez a prefeitura em janeiro de 1993. Eleito pelo PDMB, filiou-se ao PFL em 1995. Foi prefeito por 3 mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2005-2008). Luiz Paulo Conde (1997-2000) e Eduardo Paes (assumiu em 2009) emergiram para a política

---

local sob a tutela, e como afilhados, de Cesar Maia, mantendo, no essencial, as mesmas orientações, práticas e retóricas.

<sup>2</sup> Às vésperas do Fórum Urbano Mundial, em março de 2010, o evento foi promovido pelo IAB-RJ, presidido por Sérgio Magalhães, que ocupou posição de destaque nos governos municipais de Cesar Maria e Luiz Paulo Conde. Participaram, entre outros, o Ministro dos Esportes, o Governador Sergio Cabral, o Prefeito Eduardo Paes, o ex-prefeito Luis Paulo Conde e consultores internacionais. Do lado catalão, lá estavam Paqual Maragall e o calejado ex-sociólogo consultor internacional de renome Jordi Borja. Vale a pena mencionar que o evento contou com o apoio da Câmara Oficial Espanhola de Comercio, Embaixada da Espanha, Telefônica, Gás Natural, Grupo Agbar (catalão, com destaque na área de serviços urbanos, particularmente água e saneamento), Abengoa (grupo sevilhano da área de energia, transporte e telecomunicações), Banco Santander, empresa de consultoria Price Water House Coopers, ACCIÓ (Acción para la Inovación e Internacionalización de la Empresa Catalã, empresa pública catalã consagrada a promover a internacionalização de empresas catalãs) e CB-CN (Clube Brasileiro-Catalão de Negócios).

<sup>3</sup> O tema da crise será retomado em outras seções.

<sup>4</sup> Ver a respeito, entre outros, os trabalhos produzidos no âmbito do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ), notadamente: Vainer, 2009a e 2009b; Sánchez, 1997 e 2003; Oliveira, 2003.; Bienenstein, 2003.

<sup>5</sup> Um outro e importante elemento da receita catalã, inseparável, por sinal, do poder carismático e personalizado e da opção pela despolitização do governo da cidade, é a centralização do poder. Isto explica que, no contexto europeu de regimes parlamentaristas, defendam a substituição do parlamentarismo municipal pelo presidencialismo municipal, caminho para fragilizar os partidos e o controle político que exercem.

<sup>6</sup> Agamben mostra que já Walter Benjamin, em 1942, frente aos horrores do nazismo, havia constatado que o estado de exceção se transformava em regra, apresentando-se *“muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional”* (Agamben, 2004:16)

<sup>7</sup> A metáfora militar, como é sabido, está fortemente presente no modelo do planejamento estratégico, a começar pelo recurso à idéia de estratégia.

<sup>8</sup> Em certa medida, esta abordagem converge com a de Agamben, exposta acima, quando este chama a atenção para a instauração do estado de exceção como forma permanente, normal, do estado moderno (Agamben, 2004).

<sup>9</sup> *“Por autonomia relativa deste tipo de Estado entendo, aqui, não diretamente a relação das suas estruturas com as relações de produção, mas a relação do Estado com o campo da luta de classes, em particular a sua autonomia relativa em relação às classes ou frações do bloco no poder e, por extensão, aos seus aliados ou suporte”* (Poulantzas, 1986:252).

<sup>10</sup> Se rejeita as análises dos teóricos do totalitarismo, para quem o nazismo e o fascismo são formas de estado que se opõem e estão em contradição profunda com a república democrática burguesa, Poulantzas vai criticar acerbamente as análises que predominaram na III Internacional, e segundo as quais o fascismo não era senão um resultado e evolução históricas naturais e quase inevitáveis da república burguesa Poulantzas, 1970 e 1986, pp. 286 e ss. ).

<sup>11</sup> Jessop também observa que, nestas situações, “o Estado também pode perder o seu monopólio da violência”. (Jessop, 2009, p. 136). Esta é uma outra dimensão que

---

deveria ser contemplada quando de uma análise do Rio de Janeiro enquanto cidade de exceção, mas que, pela natureza desta comunicação, foi deixada de lado.

<sup>12</sup> No mesmo sentido, o “sucesso” do planejamento estratégico de Barcelona é explicado pela crise – ou sensação de crise: *“Na velocidade das mudanças intervieram diversos fatores, como: uma consciência aguda de **crise urbana** compartilhada pelos principais acores públicos e privados”* (Borja, 1995:8).

<sup>13</sup> Cabe registrar que em várias das cidades que sediarão eventos da Copa do Mundo em 2014 assiste-se a processos similares de leis de exceção fiscal e urbanística, o que faz do Rio de Janeiro apenas a cidade símbolo e mais avançada na trilha da cidade de exceção.

<sup>14</sup> A legislação especial pode regular até mesmo o que comem os cidadãos: durante os Jogos Panamericanos, foi proibido ingressar em alguns estádios levando sanduíches ou lanches... já que um contrato assegurava a uma empresa a exclusividade de fornecimento de alimentação. Uma intervenção do Ministério Público acabou por impugnar as revistas a que o público era submetido no ingresso destas praças esportivas.