



# O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO SUBURBANO CONTEMPORÂNEO: UMA INVESTIGAÇÃO NAS INICIATIVAS VOLTADAS À HABITAÇÃO (SESSÃO TEMÁTICA 3)

**Marina Louzada Alves**

Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) | marina.alves@fau.ufrj.br

**Prof. Dr. Maria Paula Albernaz**

Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) | paulaalbernaz@fau.ufrj.br

**Carolina Maia Contarato**

Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) | carolina.contarato@fau.ufrj.br

**Gabriele de Oliveira Pinto**

Laboratório de Projetos Urbanos (LAPU/PROURB/FAU/UFRJ) | gabrieleoli.pinto@gmail.com

---

## Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** O artigo investiga o papel do Estado, planejamento e políticas públicas na transformação dos subúrbios ferroviários da Zona Norte do Rio de Janeiro, focando em dois recortes: Complexo do Alemão, Mangueiras e imediações; Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha. Analisam-se intervenções estatais realizadas desde os anos 1990, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, considerando os impactos da desindustrialização e reconversão de espaços industriais em habitação. Avaliam-se as consequências socioespaciais dessas políticas urbanas, realizadas em parceria entre as esferas governamentais e regulamentadas por legislações como o Plano Diretor. A pesquisa adota a abordagem composicional (Lury, 2020), a justaposição de casos (Caldeira, 2017) e dimensões espaciais e substantivas da atuação do Estado (Jessop, 2016). O estudo destaca o Estado como principal mediador da reestruturação espacial e territorial, enfatizando o protagonismo da associação Estado e mercado imobiliário, e a fragmentação e reduzida presença de iniciativas mobilizadas para populações mais vulneráveis frente às reais demandas.

**Palavras-chave:** políticas públicas; intervenções urbanas; planejamento urbano; espaços pós-industriais; subúrbios cariocas.

## THE ROLE OF THE STATE AND PUBLIC POLICIES IN THE PRODUCTION AND TRANSFORMATION OF CONTEMPORARY SUBURBAN SPACE: AN INVESTIGATION INTO HOUSING-FOCUSED INITIATIVES

**Abstract:** *The article investigates the role of the state, urban planning, and public policies in transforming the railway suburbs of Rio de Janeiro's North Zone, focusing on two specific areas: Complexo do Alemão, Manguinhos, and their surroundings; and Irajá, Vicente de Carvalho, and Vila da Penha. It analyzes state-led interventions since the 1990s within the framework of the Growth Acceleration Program (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) and the Minha Casa Minha Vida Housing Program (PMCMV), considering the impacts of deindustrialization and the conversion of industrial spaces into housing. The study evaluates the socio-spatial consequences of these urban policies, implemented through government partnerships and regulated by planning instruments such as the Master Plan (Plano Diretor). The research adopts a compositional approach (Lury, 2020), the juxtaposition of cases (Caldeira, 2017), and spatial and substantive dimensions of state action (Jessop, 2016). The findings highlight the state as the primary mediator of spatial and territorial restructuring, emphasizing the dominant role of state-market associations in urban development. It also critiques the fragmentation and limited scope of initiatives addressing the needs of the most vulnerable populations, pointing to a misalignment with their real demands.*

**Keywords:** *Public policies; urban interventions; urban planning; post-industrial spaces; Rio de Janeiro suburbs.*

---

## EL PAPEL DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO SUBURBANO CONTEMPORÁNEO: UNA INVESTIGACIÓN SOBRE LAS INICIATIVAS ENFOCADAS EN LA VIVIENDA

**Resumen:** *El artículo investiga el papel del Estado, la planificación y las políticas públicas en la transformación de los suburbios ferroviarios de la Zona Norte de Río de Janeiro, enfocándose en dos áreas específicas: el Complejo do Alemão, Manguinhos y sus alrededores; y los barrios de Irajá, Vicente de Carvalho y Vila da Penha. Se analizan intervenciones estatales realizadas desde los años 90 en el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) y del Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), considerando los impactos de la desindustrialización y la reconversión de espacios industriales en viviendas. El estudio evalúa las consecuencias socioespaciales de estas políticas urbanas, implementadas en asociación entre diferentes niveles gubernamentales y reguladas por legislaciones como el Plan Director. La investigación adopta un enfoque composicional (Lury, 2020), la yuxtaposición de casos (Caldeira, 2017) y las dimensiones espaciales y sustantivas de la acción del Estado (Jessop, 2016). El análisis destaca al Estado como el principal mediador de la reestructuración espacial y territorial, subrayando el protagonismo de la asociación entre el Estado y el mercado inmobiliario. También señala la fragmentación y la limitada presencia de iniciativas dirigidas a las poblaciones más vulnerables, frente a las demandas reales de estos grupos.*

**Palabras clave:** *Políticas públicas; intervenciones urbanas; planificación urbana; espacios posindustriales; suburbios de Río de Janeiro.*

## INTRODUÇÃO

Este artigo visa refletir sobre o papel do Estado, do planejamento e das políticas públicas na produção e transformação do espaço suburbano de grandes metrópoles brasileiras, tendo como foco nesta pesquisa a Zona Norte do Rio de Janeiro, correspondente aos subúrbios ferroviários cariocas. Para isso, privilegiam-se as intervenções públicas voltadas para a ampliação das condições de reprodução dos meios de consumo da população, particularmente através da provisão de habitação. A intenção é trazer insumos que possam contribuir para a discussão sobre a relevância contemporânea do Estado e suas instituições enquanto principais incentivadores e mediadores da reestruturação espacial e territorial por meio de políticas urbanas. Também interessa avaliar as novas formas de constituição do Estado, tendo como referência a implementação de projetos e políticas que resultam em determinadas espacialidades e territorialidades na porção suburbana da cidade.

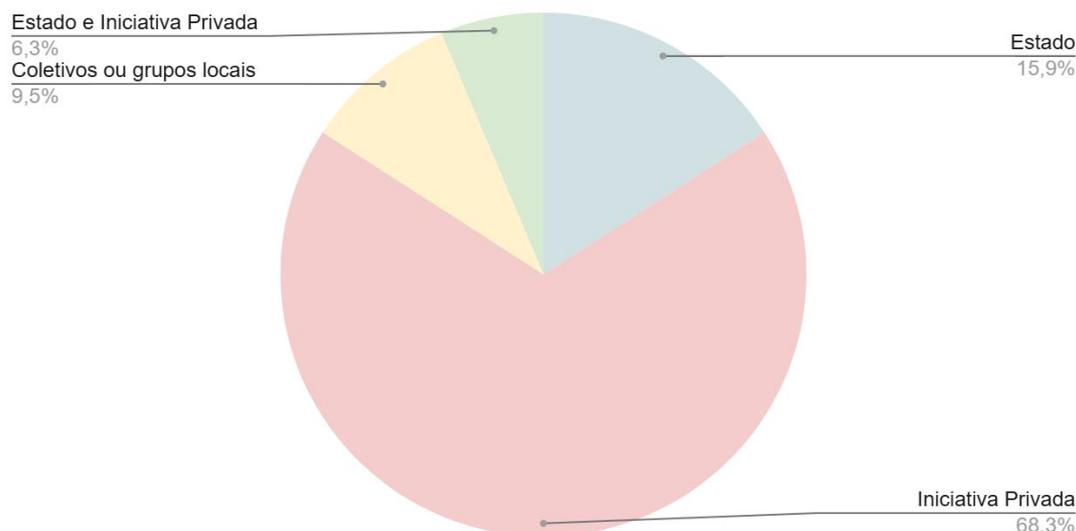
Por ter sido privilegiada nas políticas econômicas desenvolvimentistas nacionais durante o período da industrialização no Brasil - anos 1930 a 1970, a região ferroviária suburbana no Rio de Janeiro foi priorizada em diversos momentos por ações e programas governamentais que visavam facilitar os investimentos industriais, inclusive ligados a políticas habitacionais (Silva, 2008). Porém, o que nos interessa aqui, não é investigar as iniciativas das políticas do período industrial, mas refletir sobre as formas contemporâneas de atuação do Estado, dos anos 1990 até hoje, tendo em vista as consequências da desindustrialização nos subúrbios ferroviários e os resultados das ações e políticas anteriores.

Na reflexão sobre a atuação do Estado hoje na produção e transformação do espaço suburbano ferroviário da Zona Norte do Rio de Janeiro, o foco é dado aos processos urbanos complexos e contraditórios que resultam no acirramento das desigualdades socioespaciais internas. Esses processos podem também significar um “destaque em fraturas e fricções”, que abrem campo para intervenções alternativas que tragam “opções mais humanas, democráticas e sustentáveis do que as lógicas neoliberais” (Jessop, 2016, p. 86).

Deste modo, procura-se descartar um conceito genérico de Estado que se mostra crescentemente problemático em decorrência de uma maior permeabilidade a investidas supranacionais e fluxos globais de investimento. Há também uma investida diferenciada do Estado no nível microlocal ao implementar políticas urbanas que resultam em determinadas espacialidades e territorialidades, mostrando a contínua relevância do papel do Estado nas reconfigurações espaciais e territoriais (Haesbaert, 2014).

As distintas formas de intervenção do Estado quando surgem oportunidades de reconversão dos espaços industriais nos subúrbios ferroviários, sobretudo relacionadas à mudança de uso residencial, nos mostram sua complexa e contraditória atuação (ver Figura 1). Isso permite também avaliar o papel destacado que o Estado assume nas transformações espaciais e territoriais na região suburbana. Nesse sentido, sua investigação oferece uma possibilidade relevante para contribuir nos debates acerca da legitimidade do planejamento urbano e dos resultados das políticas públicas na contemporaneidade.

**Figura 1: Gráfico com percentuais relativos à atuação do Estado na reconversão de espaços industriais nos subúrbios do Rio de Janeiro.**



Fonte: Pesquisa Atlas Digital Colaborativo de Remanescentes Industriais: subúrbios ferroviários da Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro (PROURB/FAU-UFRJ), 2024.

A atuação recente do Estado na região suburbana abrange intervenções das distintas esferas governamentais através de ações e aparatos institucionais muito variados. No âmbito das políticas e instrumentos oficiais, destacam-se, no nível federal, as operações de financiamento vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); no nível estadual, as parcerias com o governo federal, além das controversas ações relacionadas à segurança pública; e, no nível municipal, as revisões da legislação urbanística que, juntamente com as parcerias com o governo federal impulsionam as ações desses programas. Dada a delimitação dos objetivos deste trabalho e as limitações da pesquisa que fundamenta a discussão, este artigo se restringe a apresentar com mais detalhes os resultados socioespaciais da atuação em parceria das esferas governamentais, complementados, quando pertinente, pela revisão da legislação urbanística na esfera municipal.

O PAC, programa do governo federal brasileiro, alvo de muitas controvérsias e denúncias de irregularidades, foi lançado em janeiro de 2007, abrangendo um conjunto de políticas econômicas voltadas para acelerar o crescimento econômico do Brasil. Entre as ações desenvolvidas nos subúrbios do Rio de Janeiro, destacam-se aquelas mais proeminentes na segunda versão do programa, denominadas PAC para o Esporte (Copa do Mundo e Olimpíadas) ou PAC-Favelas, frequentemente relacionadas às políticas habitacionais. As ideias apresentadas na concepção do PAC e as ações efetivadas por meio das suas intervenções levaram o programa a ser identificado como um modelo ora neoliberal, ora populista, ou ainda de atuação mista, em uma “relação híbrida e complexa”:

“que ora o aproximam da perspectiva que se convencionou chamar de ‘neoliberalismo’, ora o afastam, se associando a modelos como o keynesianismo. Ou seja, apesar da forte predominância das finanças e da liberalização financeira, observamos algumas evidências

empíricas distintas da política neoliberal (apesar de pontos em comum), o que transformou o desenvolvimento econômico e social introduzido durante o governo Lula em um fenômeno de grande interesse sociológico.” (Jardim, Silva, 2015, p.54)

Vale observar que a seleção das obras a serem feitas com o financiamento do PAC envolveu as três esferas governamentais, sendo, no mínimo, as esferas estadual e municipal, responsáveis por submeter propostas de obras para financiamento, que eram analisadas pelo comitê de gestão do PAC e, então, sendo aprovadas ou não.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado em 2009 com o objetivo de propiciar condições para uma ampliação do mercado habitacional para atender as famílias com renda de até 10 salários mínimos. No entanto, o programa é frequentemente considerado um projeto do setor da construção civil, dado o protagonismo do mercado nesse setor (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011) e a preocupação governamental em fortalecer a indústria da construção frente aos desafios da habitação. Apesar do amplo alcance em termos de acesso a recursos financeiros e número de unidades construídas, o programa recebeu diversas críticas quanto à sua forma de operação, que limitou o controle e participação social. Foi considerado um exemplo concreto, no Brasil, das alianças entre mercado e Estado (Jardim, Silva, 2015).

No contexto municipal, um dos instrumentos destacados é o Plano Diretor e as legislações urbanísticas associadas. O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de 2011, classificava a Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro como uma Macrozona de Ocupação Incentivada, com diretrizes voltadas ao estímulo do adensamento populacional, ampliação de atividades econômicas, e aperfeiçoamento de equipamentos de grande porte, visando áreas já com infraestrutura consolidada.

O Novo Plano Diretor (Lei Complementar nº 270 de 16 de janeiro de 2024) orienta o crescimento do município para o Centro e a Zona Norte, identificando essas áreas como “Centro Expandido”. Ambas as regiões, vistas pelos agentes hegemônicos como porções urbanas com razoável infraestrutura e serviços urbanos instalados, são consideradas adensáveis a partir de um suposto “esvaziamento econômico” e “esgarçamento da malha urbana”:

“O foco do crescimento da cidade é na AP3, antigo subúrbio do Rio de Janeiro, que apesar dos problemas já conhecidos tem um potencial muito grande e é importante para o desenvolvimento dessa região – afirmou Augusto Ivan de Freitas Pinheiro, secretário municipal de Planejamento Urbano.”<sup>1</sup>

Nesse Novo Plano Diretor, está autorizada a elevação do gabarito em toda AP3 (Zona Norte), permitindo maior número de pavimentos em edificações afastadas das divisas, seguindo os mesmos moldes observados nos espaços industriais reconvertidos em condomínios residenciais fechados analisados. Essa configuração espacial induz à condominização do espaço urbano e ao distanciamento do espaço público. Assim, as perspectivas futuras apontam para maior adensamento populacional, verticalização e negação da rua na região

suburbana da Zona Norte do Rio de Janeiro, resultando em significativas transformações urbanas.

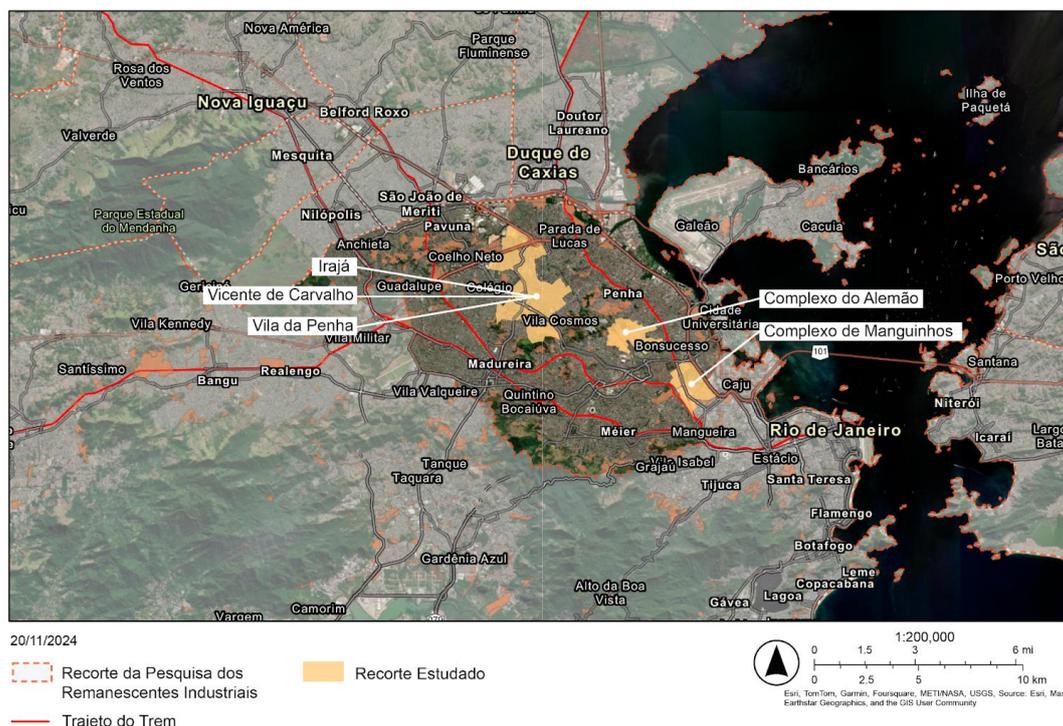
Na análise da atuação do Estado em espaços pós-industriais, é possível refletir sobre aspectos relacionados à sua legitimação e protagonismo, considerando a anteposição que se coloca à sua soberania e interdependência frente ao mercado global capitalista ao adotarem políticas imbuídas de princípios neoliberais. Há uma abertura para contribuir no debate sobre os efeitos de medidas voltadas à liberalização de normas, à desregulamentação dos seus preceitos, à privatização das instituições públicas, à representação privada no setor público e à internacionalização (Jessop, 2016). Também se exploram os esforços do Estado para “influenciar novos poderes”, “organizar a co-gestão”, e “colaborar na disputa com forças globalizantes” (Jessop, 2016, p. 82).

Para entender o papel do Estado, do planejamento e das políticas públicas no contexto suburbano, adotamos uma abordagem que se enquadra na metodologia composicional (Lury, 2020), que enfatiza a investigação da problemática levando em conta condições diferenciais e internas de determinadas situações, além do desenvolvimento de ideias e significados em correspondência com a observação de fatos, em relações de continuidade e transformação. Adotamos ainda o método de justaposição para comparar casos dissimilares, que prioriza o uso de “diferenças e estranhamento como modos de análise e crítica” (Caldeira, 2017), “explorando variações e saturação, desestabilizando generalizações”.

Em termos de variáveis, privilegiamos as dimensões espaciais e substantivas apontadas por Jessop (2016) como fundamentais para entender o papel desempenhado pelo Estado. Destacamos os modos de representação, os modos de articulação e os modos de intervenção, além da base social, do projeto de Estado e da visão hegemônica no momento considerado.

O marco temporal da pesquisa se estende dos anos 1990 até o presente. Para a investigação selecionamos situações distintas a serem justapostas, respectivamente, em dois recortes territoriais (ver Figura 2). Um dos recortes corresponde aos bairros de Manguinhos e Complexo do Alemão e suas imediações. Esta escolha se deve às recentes intervenções do Estado, nas esferas federal e municipal, realizadas no âmbito do PAC, com foco na execução de obras de infraestrutura e na construção de moradias destinadas a moradores de ocupações autoconstruídas em remanescentes industriais.

Figura 2: Localização dos bairros de Manguinhos e Complexo do Alemão e imediações, e dos bairros de Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha, nos subúrbios ferroviários da Zona Norte do Rio de Janeiro.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

A outra escolha de recorte territorial abrange os bairros de Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha, nos quais houve uma grande investida dos governos federal e municipal de outra ordem, relacionada ao financiamento recente do Programa Minha Casa Minha Vida. Decorrente dessa atuação governamental, foram implantados, nesses subúrbios, diversos e avantajados complexos residenciais fechados em áreas anteriormente ocupadas por espaços industriais.

## OCUPAÇÕES AUTOCONSTRUÍDAS E CONJUNTOS HABITACIONAIS

A atuação do Estado, através do PAC, nas ocupações autoconstruídas em remanescentes industriais dos subúrbios de Manguinhos, Complexo do Alemão e suas imediações, constitui-se em uma das situações de estudo privilegiadas para refletir sobre o papel do Estado, das políticas públicas e do planejamento no Rio de Janeiro. Um dos componentes do programa é a urbanização de favelas e, por esse motivo, passou a ser chamado informalmente de PAC-Favelas (Lima, 2018). Em Manguinhos e no Complexo do Alemão, em dimensão territorial ampliada, foram feitas obras de infraestrutura, construção de equipamentos públicos e conjuntos habitacionais. As intervenções nesses territórios têm gerado críticas que abrangem tanto aspectos positivos, como a integração socioespacial (Jardim; Silva, 2015), quanto negativos, como a “falta de transparência pública, ausência de participação social efetiva e uso eleitoreiro das obras” (Lima, 2018).

A ocupação de Manguinhos, reconhecido como bairro em 1988, remonta ao início do século XX, quando foi implantado no alto de um dos seus morros, o então Instituto Oswaldo Cruz, hoje Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Originalmente, a maior parte das áreas que hoje compõem o bairro correspondia a um extenso manguezal que beirava a Baía de Guanabara. Ao longo do seu processo de ocupação, essas terras foram sendo aterradas e recebendo obras pontuais, em geral voltadas para a drenagem do seu solo. Gradualmente, diversas instituições públicas e privadas, instalaram-se nos terrenos de domínio público de Manguinhos, incluindo muitos edifícios da FIOCRUZ, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Cooperativa Central de Produtores de Leite (CCPL) e a Refinaria de Petróleo de Manguinhos.

Sobretudo a partir de 1990, com as mudanças nas políticas econômicas no âmbito mundial e nacional, muitas empresas e fábricas foram desativadas na região. Esse processo de desindustrialização agravou-se com a intensificação do controle territorial em favelas por facções criminosas. No início dos anos 2000, havia, em Manguinhos, 11 favelas e em torno de 53 mil habitantes (Fernandes; Costa, 2009). Paralelamente, estruturas industriais e galpões foram sendo ocupados por grupos de pessoas em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Atualmente, os problemas de violência e a precariedade do terreno de várzea são algumas das maiores preocupações que afligem os moradores dessas favelas e ocupações.

A ocupação do Complexo do Alemão, reconhecido como bairro em 1993, teve início na década de 1920, quando famílias de operários do Curtume Carioca, implantado no mesmo ano no bairro da Penha, se instalaram na Serra da Misericórdia e suas imediações. A partir de 1951, houve um aumento da ocupação quando o terreno, hoje ocupado pelo Complexo, começou a ser dividido em lotes. Entretanto, o grande adensamento populacional ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, “quando várias indústrias – como a Nova América, a Marialva Têxtil, a Cica, o Café Capital, a Castrol e muitas outras – se estabeleceram nos arredores” (Pimentel, 2015). A intensa autoconstrução, em regime solidário ou não, e a imediata ocupação de moradias ocorreram para evitar a remoção das famílias.

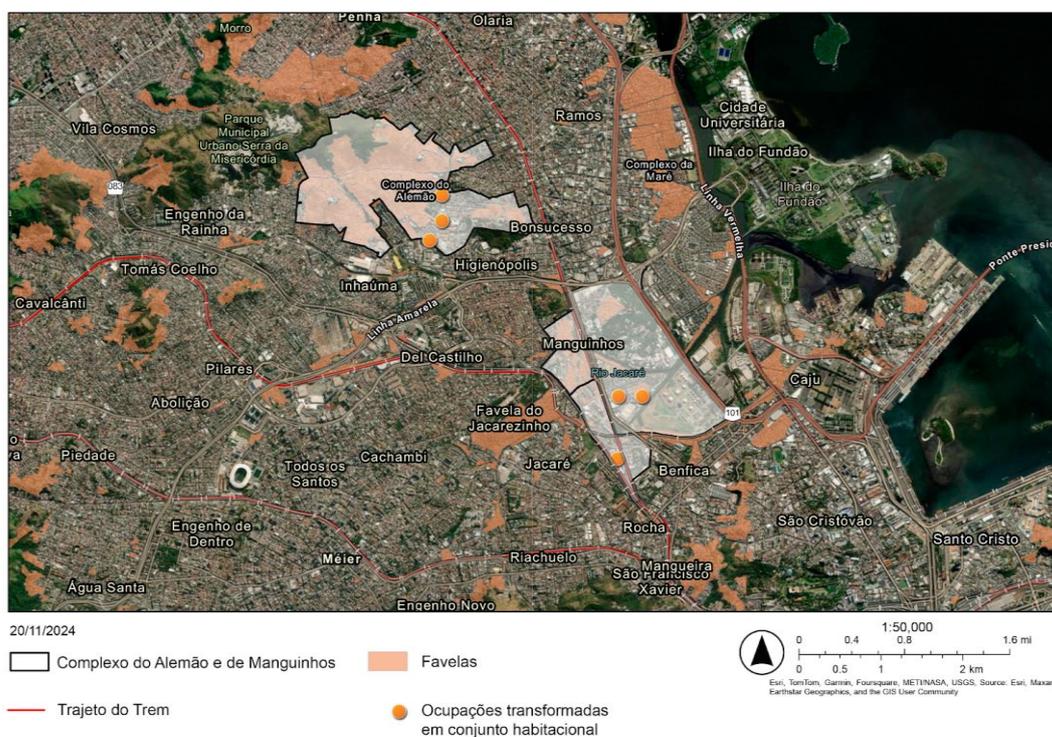
Com a intensificação das ocupações, surgiram as primeiras associações de moradores do Complexo do Alemão que passaram tanto a organizar as ocupações no assentamento, deixando áreas livres para arruamentos, quanto a gerenciar a implantação de infraestruturas. Algumas dessas associações “também começaram a promover a venda de ‘cavas de terra’, ou seja, de terrenos cavados nas encostas.” (Pimentel, 2015). Houve também ocupações consentidas em terras públicas, mediante autorização do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes, e loteamentos organizados pelas indústrias locais (Couto, Rodrigues, 2013).

Em 2010, o Complexo do Alemão foi considerado um dos bairros mais pobres da cidade do Rio de Janeiro, contabilizando 29% dos seus moradores vivendo abaixo da linha de pobreza, com renda inferior a meio salário mínimo, e apresentando o menor índice - 0,711, do Indicador

de Desenvolvimento Humano (IDH) (IBGE, 2010). A partir de 2008, recursos do PAC e do governo estadual foram investidos para melhoria da infraestrutura urbana e de moradias, bem como para a construção de equipamentos comunitários (Carvalho; Patrício, 2021). No âmbito do programa, foi feito o aproveitamento de terrenos esvaziados da função fabril - que estavam ociosos e eram lindeiros ao complexo - para construção de conjuntos habitacionais e equipamentos.

Para uma análise mais detalhada, buscando o entendimento da atuação do Estado através do PAC nos subúrbios ferroviários, destacamos duas situações correspondentes a espaços pós-industriais, previamente com ocupações autoconstruídas para moradia que tiveram intervenções financiadas no âmbito desse programa (ver Figura 3). Trata-se das intervenções em ocupações autoconstruídas em Manguinhos e imediações: Conjunto Embratel e Residencial Mandela de Pedra; e no Complexo do Alemão, na ocupação autoconstruída Poesi. Verifica-se que ambas compartilham uma localização próxima a um complexo de favelas já existente, de onde provém parte dos ocupantes. Além disso, estão situadas em regiões bem atendidas por infraestruturas de transporte, seja próximas às estações de trem e metrô ou margeando eixos viários que fazem as principais interligações nos bairros. Também são intervenções que foram complementadas com obras de equipamentos sociais no seu entorno.

**Figura 3: Mapa de Manguinhos, Complexo do Alemão e imediações com intervenções do Estado em ocupações autoconstruídas analisadas.**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

O Conjunto Embratel e o Residencial Mandela de Pedra I e II estão localizados no perímetro entre a Rua Leopoldo Bulhões, o principal eixo viário de ligação entre o bairro de Bonsucesso, subúrbio ferroviário, e o Centro do Rio, os terrenos ocupados pela FIOCRUZ e o Complexo de Manguinhos. Têm, portanto, uma localização privilegiada pela proximidade à Avenida Brasil e a Rua Leopoldo Bulhões, e relativa proximidade às estações de trem Jacarezinho e Manguinhos, e de metrô Maria da Graça e Triagem, ambas a pouco mais de 1 km de distância dos conjuntos residenciais. Ambos conjuntos fizeram parte das intervenções efetuadas na ocupação autoconstruída conhecida como Embratel ou Samora, surgida em 2005 na parte ociosa e sem edificações da então Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), que correspondia a uma área de 28 mil metros quadrados. Alguns anos depois, em parte do terreno adjacente ocupado pela Empresa de Correios e Telégrafos, também foram construídos conjuntos habitacionais no âmbito do mesmo programa, na ocupação autoconstruída que havia se instalado anteriormente, em 1995, denominada Mandela de Pedra.

O antigo terreno da Embratel atualmente está subdividido entre a área com a ocupação original, denominada Ocupação Embratel ou Samora II, e o Conjunto Embratel, também conhecido como Nova Era/Embratel II. Este foi construído em 2010 após a remoção de parte das edificações da ocupação. O antigo terreno dos Correios e Telégrafos, após a remoção da ocupação autoconstruída Mandela de Pedra, que correspondia a parte de sua área, foi subdividido, dando origem a dois conjuntos habitacionais, denominados Mandela I e Mandela II (ver Figura 4), construídos em 2018 (Silva, 2008).

**Figura 4: Ocupações autoconstruídas e conjuntos habitacionais nos terrenos da Embratel e dos Correios e Telégrafos em Manguinhos, 2008 e 2020.**



Fonte: Imagem de Satélite Google Earth de 2008 e 2020. Intervenção dos autores, 2024.

A construção do conjunto habitacional Nova Era/ Embratel II foi uma das obras de vulto que integrou o PAC Manguinhos, fruto da cooperação entre as esferas federal e estadual. Inaugurada em 2010, hoje, consta de 26 blocos de edifícios multifamiliares com 480 unidades habitacionais, gerenciados pelo governo do Estado, que receberam obras de reformas recentemente. As negociações para construção do conjunto Residencial Mandela de Pedra, ou Mandela de Pedra I e II, das quais participaram todas as instâncias governamentais - federal, estadual e municipal - só foram concluídas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2018. Compreende 600 unidades habitacionais, distribuídas em 300

unidades no conjunto Mandela de Pedra I e as outras 300 unidades no conjunto Mandela II (ver Figura 5).

É importante ressaltar a participação do movimento comunitário nas reuniões, que questionaram e reivindicaram maior quantitativo de unidades habitacionais, mesmo que , após a construção, o número total ainda tenha sido aquém do apresentado no escopo do projeto (Trindade, 2012). Também partiu da interferência da associação de moradores a inclusão da antiga Cooperativa Central dos Produtores de Leite (CCPL) nas obras, localizada em uma área adjacente a Manguinhos (Trindade, 2012). Na CCPL, também existia uma ocupação autoconstruída que foi removida para a construção do Conjunto Residencial Nova CCPL, inaugurado em 2014.

**Figura 5: Fotos dos conjuntos habitacionais Embratel II e Mandela de Pedra I e II, em Manguinhos.**



Fontes: Fonte: Pacto RJ, 2024 e Richard Santos / Prefeitura do Rio, 2024.

Ainda no âmbito dos projetos do PAC, em parceria das três esferas governamentais - federal, estadual e municipal - foi construído um conjunto habitacional, o Colégio Estadual Jornalista Tim Lopes e um centro esportivo. A antiga fábrica de lingerie Poesi se estendia em uma área de 55.000 metros quadrados, ao longo da Estrada do Itararé, importante eixo viário contíguo ao Complexo do Alemão. As obras foram iniciadas após a remoção da ocupação autoconstruída na área em 2008, e a implosão da antiga fábrica. Cinco dos nove galpões da antiga fábrica foram implodidos, dois foram demolidos convencionalmente e dois preservados (ver Figura 6). O conjunto habitacional, contando com 22 blocos de edifícios, cada um deles com 16 apartamentos de 42 metros quadrados, e planta baixa convencionalmente adotada nas habitações de interesse social, totaliza 352 unidades. No âmbito do projeto, bem próximo, outros 32 apartamentos de 40 metros quadrados foram erguidos em outro conjunto habitacional no acesso à estação de teleférico do Morro do Adeus.

**Figura 6: Ocupações autoconstruídas e conjuntos habitacionais nos terrenos da antiga fábrica Poesi no Complexo do Alemão, 2003 e 2023.**



Fontes: Google Earth, 2003 e Google Earth, 2023.

Grande parte dos moradores previstos para habitar os conjuntos habitacionais da antiga fábrica Poesi são aqueles cujas moradias foram removidas para execução das obras de infraestrutura no âmbito do PAC Complexo do Alemão. Dentre elas incluem-se, particularmente, aquelas removidas para a implantação das estações do teleférico e dos pilares que sustentam os seus cabos, além daqueles residentes na antiga ocupação autoconstruída na área da antiga fábrica. Gradualmente, no terreno da antiga fábrica Poesi, moradores foram construindo pequenas edificações, contrastantes com a forma de implantação dos blocos dos edifícios dos conjuntos habitacionais, integradas ao tecido urbano no entorno, para instalar pequenos comércios e oficinas (ver Figura 7).

**Figura 7 - Fotos dos conjuntos habitacionais e dos comércios instalados na antiga fábrica Poesi, nas imediações do Complexo do Alemão.**



Fontes: Google Earth, 2024.

Quando nos aproximamos das situações analisadas, verificamos que os conjuntos habitacionais construídos a partir da atuação do Estado, no âmbito principalmente do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, têm muitas características em comum. Primeiramente, estão assentados em áreas que já haviam sido ocupadas por autoconstrução; percebe-se que eles possuem algumas características em comum. Todas as intervenções tiveram como operação inicial o processo de remoção dos ocupantes e, a partir daí, com a "limpeza do terreno", passaram à construção dos edifícios com as unidades habitacionais, orquestrada pelo Estado em parceria com o setor da construção civil. O público-alvo atendido em grande parte são os antigos residentes de cada uma das ocupações transformadas.

Apesar de a implementação do PAC ter um público-alvo conhecido, as intervenções foram marcadas por uma operação não participativa, considerada mesmo como conduzida "de cima para baixo", sem um planejamento estruturado com base na participação social (Trindade, 2012). Também é evidenciada nas intervenções a ausência de uma preocupação com mudanças sócio-urbanísticas que se adequassem a um modo de habitar previamente conhecido pelos futuros moradores dos conjuntos habitacionais. Neste sentido, é contrastante o padrão de ocupação de edificações autoconstruídas nos mesmos assentamentos, como as da Poesi, após as intervenções.

Outro fator compartilhado nas atuações realizadas pelo Estado nos espaços pós-industriais da Zona Norte da região suburbana é a sua localização. Cerca de metade das intervenções que substituem ocupações autoconstruídas por conjuntos habitacionais se concentram nas bordas do Complexo do Alemão. Enquanto a outra parte está agrupada nas proximidades do Complexo de Manguinhos. Ambas são áreas de grandes complexos de favelas que, conjuntamente, na ocasião da preparação para os grandes eventos que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro (Copa do Mundo, em 2014 e Jogos Olímpicos, em 2016), receberam recursos do governo federal em parceria com os governos estadual e municipal. Vale citar que já havia muita demanda por parte de grupos de moradores pleiteando a regularização fundiária e urbanística das ocupações autoconstruídas desde a ocasião de seu assentamento (Silva, 2008).

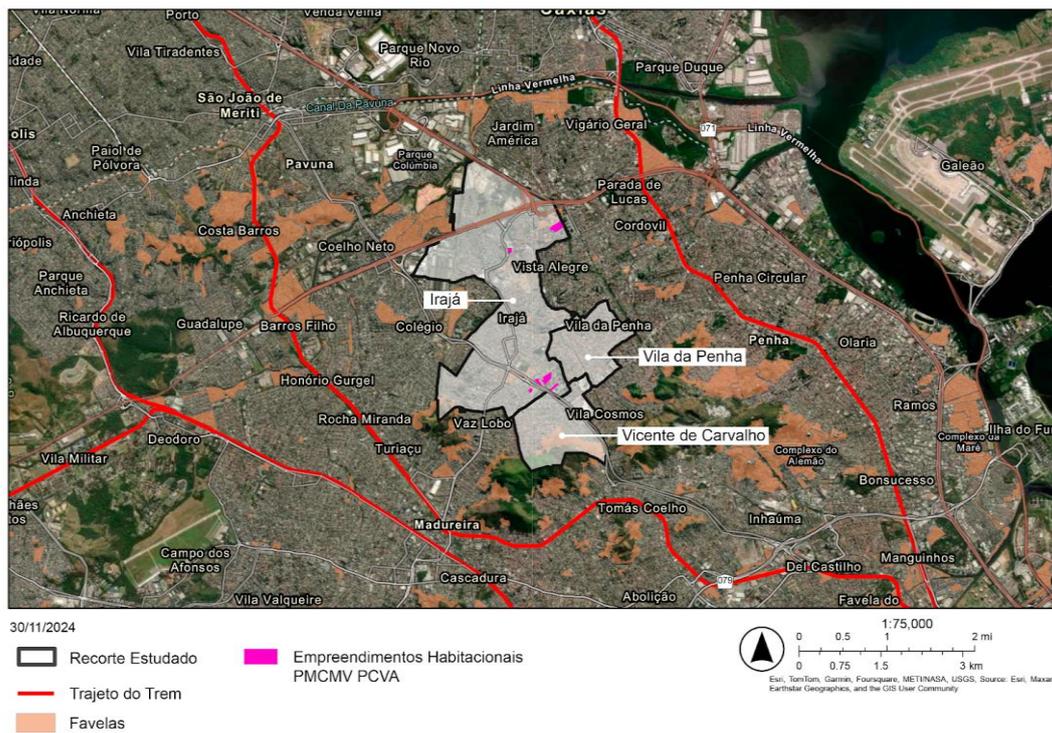
Há ainda um fator que une todas as reconversões para construção de conjuntos habitacionais nos subúrbios ferroviários da Zona Norte do Rio de Janeiro, tenham elas sido anteriormente favelas fabris ou não: para constituir as novas unidades habitacionais, toda a estrutura da antiga fábrica é colocada abaixo. Varre-se do terreno, qualquer vestígio da atividade industrial do passado, a fim de se otimizar o empreendimento imobiliário, e também porque os valores culturais e de memória operária desses bens são absolutamente negligenciados.

## RECONVERSÕES FABRIS E CONDOMÍNIOS RESIDENCIAIS FECHADOS

A atuação do Estado, favorecendo a ocupação de espaços industriais esvaziados da função fabril, através do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, nos subúrbios de Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha (ver Figura 8), constitui-se em uma das situações de estudo

privilegiadas neste artigo, permitindo refletir sobre o papel do Estado, das políticas públicas e do planejamento no Rio de Janeiro. Ao verificar a produção de habitação no âmbito do programa nos bairros integrantes do recorte analisado na Zona Norte ferroviária suburbana, percebemos a total correspondência dessa produção com os interesses dos setores imobiliário e da construção civil presentes no seu processo (Amore, Shimbo, Rufino, 2015).

**Figura 8: Mapa da produção do PMCMV nos bairros de Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha.**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

A formulação do Programa Minha Casa Minha Vida, em termos de modalidades, fundos e linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores e formas de acesso ao produto, marcada pela prevalência da economia frente à política habitacional, está presente nas lógicas da produção dos condomínios residenciais fechados suburbanos. Trata-se de uma produção de habitação que corresponde aos “60% restantes das moradias para rendas superiores” (Amore, 2015, p. 17), situadas nas faixas 2 e 3 de renda do programa, que podem ser consideradas destinadas a grupos das camadas médias da população.

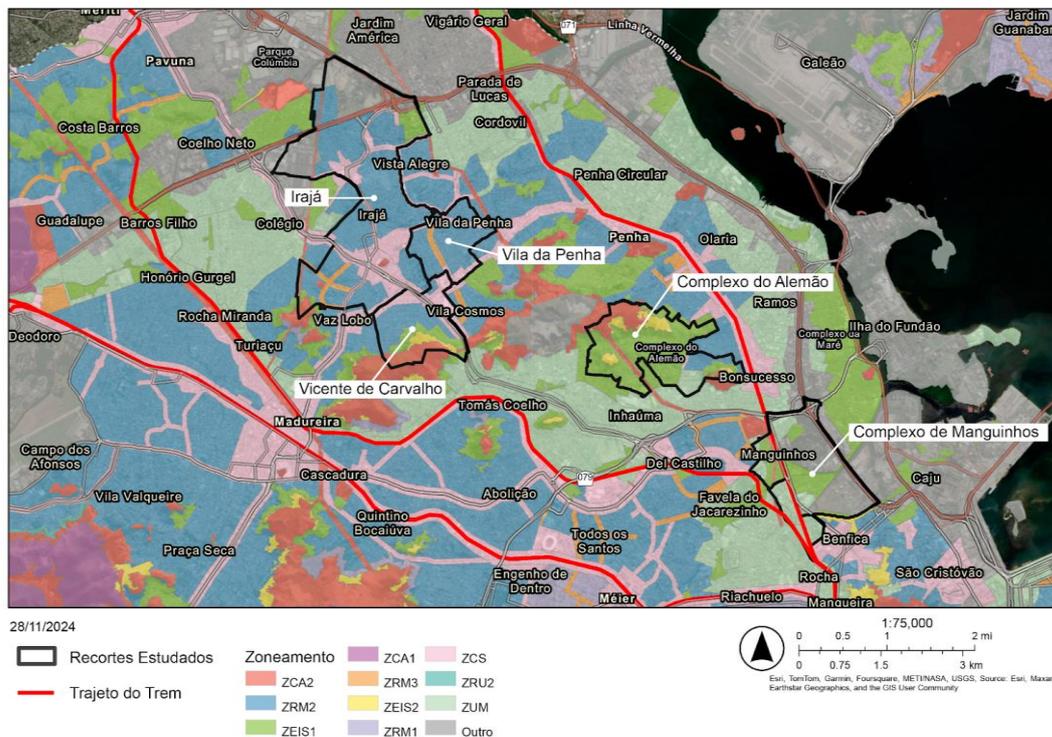
Assim, muitos bairros da Zona Norte do Rio de Janeiro, incluindo Irajá, Vicente de Carvalho e Vila da Penha, recortes analisados - áreas estigmatizadas por sua localização nos subúrbios (Fernandes, 2011) e negligenciadas nas políticas públicas municipais - foram transformadas em uma das grandes oportunidades para o mercado imobiliário. Segundo a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (ADEMI-RJ), a Zona Norte do Rio de Janeiro, nas primeiras décadas dos anos 2000, despertou um crescente interesse para o setor privado, em virtude das iniciativas públicas realizadas em diversos de seus

bairros, como a implantação de corredores de transporte público, como o BRT Transcarioca e o BRT TransBrasil, e a expansão de significativos polos comerciais. Recentemente, uma matéria do Jornal Extra apontou igualmente interesses do mercado imobiliário em bairros da Zona Norte, que ainda poderiam ser ampliados com o incentivo público pela flexibilização das regras para implantação de condomínios para habitação e com a presença de terrenos sem função e abandonados:

“Irajá e Méier estão sempre no nosso radar. O Méier tem público que se enquadra na faixa 3 do Minha Casa, Minha Vida, uma classe média com renda para obter financiamento. O difícil lá é arrumar terrenos adequados para viabilizar os projetos. Mas acreditamos que as novas regras construtivas para a Zona Norte vão facilitar os lançamentos. (...)”<sup>2</sup>

Neste sentido, o novo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro (2024) é um grande impulsionador do mercado imobiliário, pois estimula o crescimento de determinadas áreas dos subúrbios ferroviários que já possuem boa infraestrutura de transporte, comércio e serviços ao longo dos ramais das linhas de trem da Central e da Leopoldina. Os parâmetros urbanísticos desse novo instrumento legal estabelecem regras bem mais permissivas em relação ao anterior, principalmente relativas ao aproveitamento do terreno e ao gabarito de altura dos edifícios localizados próximos às infraestruturas de transporte como o metrô e o trem (ver Figura 9).

**Figura 9: Mapa do Plano Diretor aprovado em 2024 mostrando o zoneamento nos subúrbios da Zona Norte do Rio de Janeiro.**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

Para uma análise mais detalhada, buscando compreender a atuação do Estado através do PMCMV nos subúrbios ferroviários, destacamos duas situações correspondentes a espaços pós-industriais que foram convertidos em condomínios residenciais fechados, construídos pela iniciativa privada com financiamento das unidades habitacionais pelo governo federal. Trata-se do enorme empreendimento composto pelo conjunto de condomínios residenciais implantados na antiga fábrica de cimento Irajazinho, no bairro de Irajá; e do conjunto de condomínios residenciais que se estendem por dois bairros: Vila da Penha e Vicente de Carvalho, ocupando os terrenos da antiga fábrica de porcelanas e vidro que inicialmente se chamava Companhia Brasileira de Vidro e depois passou a ser conhecida como Brasividro (ver Figura 10). Em comum, ambas as situações compartilham do mesmo padrão de ocupação, muito contrastante com o tecido urbano adjacente em termos de volumetria e estrutura fundiária, além de uma localização privilegiada em relação à proximidade com importantes eixos viários e/ou estações ou terminais de modais de transporte de média ou alta capacidade. Também são empreendimentos que atraíram outros investimentos do mercado.

**Figura 10: Mapa e foto do conjunto de condomínios construídos nos terrenos da antiga fábrica Companhia Brasileira de Vidro e Brasividro, em Vila da Penha e Vicente de Carvalho.**



Fonte: Imagem de Satélite do Google Earth de 2024 com intervenção dos autores, 2024 e Google Earth de 2024.

A fábrica de Cimento Irajazinho é um caso emblemático de reconversão de lote fabril em condomínios residenciais fechados no âmbito do PMCMV, não apenas pelo porte do empreendimento, mas também pela relevância do papel do Estado nos processos relacionados à sua concepção e execução. O empreendimento no bairro de Irajá e conhecido como “Complexo de Irajá”, é lindeiro à Avenida Meriti e à Estrada da Água Branca, dois importantes eixos viários que conectam bairros suburbanos, além de estar nas proximidades da Avenida Brasil, principal rodovia urbana do Rio de Janeiro. A conversão da fábrica que ocupava uma área superior a 100.000 metros quadrados, deu lugar a cinco condomínios residenciais: Dez Vista Alegre, Dez Irajá, Dez Zona Norte, Urban Zona Norte, Mérito Condomínio. Esses empreendimentos foram construídos pelas empresas construtoras e incorporadoras Cury e Living, em parceria, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo destinados a famílias com faixas de renda de 2 e 3 salários mínimos (ver Figura 11).

Figura 11: Fotos da antiga fábrica de cimento Irajazinho, herança do passado industrial da região suburbana e dos novos condomínios residenciais que ocupam o mesmo terreno, marcando a transformação urbana e social do bairro.



Fontes: Manchete, ed. 803, 1967 e Master Imobiliário, 2023.

A fábrica de cimento Irajazinho operou por décadas em Irajá, tornando-se uma forte referência local. Um exemplo da sua participação na vida cotidiana da população de Irajá é a denominação que passou a dar à Praça São João Berchmans, localizada em frente à antiga fábrica - um ponto de encontro da Rua Cordovil, Avenida Meriti e Estrada da Água Grande - nunca chamada pelo nome oficial, mas de "Praça do Cimento Branco". Como a fábrica de cimento Irajazinho foi pioneira no Brasil na produção de cimento calcário branco do tipo Portland, utilizado em acabamentos e construções, ficou sendo popularmente conhecida na região como fábrica de "cimento branco".

Entretanto, a chegada dos condomínios residenciais fechados, representou, como previsto pelas próprias incorporadoras responsáveis pelo empreendimento, Cury e Living, o início de um "novo tempo". A publicidade do empreendimento deixou explícita a sua intenção de apagar o passado fabril implantando "um bairro planejado dentro de um bairro já tradicional":

"Torres de diversos padrões e com pluralidade de público. A versatilidade de cinco condomínios clube que deixou na história o passado de degradação, insegurança e dor de cabeça. A fábrica de cimento deu lugar a vida, alegria, belas histórias de famílias e comerciantes que comemoram o novo momento do bairro." (Encarte da Cury no Prêmio Master Imobiliário, 2023)<sup>3</sup>

Ao considerar as contradições existentes nas relações da população local com os antigos espaços industriais, havia, de fato, uma expectativa pela demolição da antiga fábrica e pela atribuição de uma função aos seus terrenos abandonados. Neste sentido, a derrubada do antigo estabelecimento foi comemorada principalmente por moradores do seu entorno, que haviam sofrido com os impactos ambientais da produção fabril e vinham reclamando da insegurança trazida pelo fechamento da enorme área nos anos anteriores à sua reconversão.

Na relação entre mercado e Estado, os processos de implementação do empreendimento revelaram, em alguns momentos, o entrelaçamento dos interesses de ambas as instâncias de poder hegemônico da sociedade, bem como a inserção dos princípios neoliberais na atuação do Estado. De modo geral, a construção dos condomínios residenciais fechados, além

de aproveitar as facilidades inerentes ao Programa Minha Casa Minha Vida e à legislação urbanística genérica e permissiva para construção de edifícios na Zona Norte do Rio de Janeiro, beneficiou-se de medidas específicas do programa. Um de seus condomínios residenciais, o Dez Zona Norte, favoreceu-se da alteração do teto dos valores de imóvel para subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida, abrangendo uma classe média com renda superior, mais favorável para se apropriar dos produtos lançados pelo mercado imobiliário:

“O papel do empreendimento era claro: permitir a recuperação de uma área degradada, oferecer conforto e estilo a preços populares e viabilizar financeiramente o “sonho do imóvel próprio” por meio do programa Minha Casa, Minha Vida. O Governo Federal tinha acabado de alterar o teto dos valores dos imóveis de R\$190 mil para R\$225 mil. Diante disso, a Cury enxergou a oportunidade de rever os projetos do Dez Zona Norte”<sup>4</sup>

Na esfera local, o entrelaçamento entre mercado e Estado é exemplificado pelo amplo apoio oferecido pelo aparato institucional durante o processo de implosão da fábrica, em 2014. A Defesa Civil assumiu todo o esquema de provisão de segurança na região, justificando-se pelo distúrbio que a demolição causaria à rotina de moradores das imediações e de diversos bairros suburbanos - Irajá, Parada de Lucas, Vista Alegre e Cordovil. Foram acionadas seções do órgão de organização do trânsito para operar as devidas alterações no tráfego de veículos e pedestres. Também foram mobilizadas instâncias do órgão de desenvolvimento social para esclarecer dúvidas de passantes e moradores.

A presteza das inúmeras operações locais realizadas pela esfera local do Estado contrasta com a ausência de atendimento às constantes reivindicações da população dos bairros de Vista Alegre, Irajá e Cordovil, prolongada durante anos. Os moradores desses bairros solicitavam providências para resolver os problemas causados pela poeira da produção de cimento e pelo barulho do maquinário, problemas que só foram solucionados com a mudança de endereço da fábrica e a implosão dos estabelecimentos fabris para dar lugar aos condomínios residenciais.

Outro caso similar de reconversão fabril em condomínios residenciais fechados refere-se à ocupação da antiga fábrica de porcelanas e vidro que inicialmente se chamava Companhia Brasileira de Vidro em e depois passou a ser conhecida como Brasividro, localizada nos bairros de Vila da Penha e Vicente de Carvalho. A antiga empresa, responsável por fabricar peças de cerâmica fina, blocos e tijolos de vidro, e vidro borossilicato, encerrou suas atividades industriais em 1986. Somente em 2011, sua estrutura fabril foi demolida para dar lugar a condomínios residenciais. A área que ocupava era tão grande que foi dividida em duas grandes glebas vendidas a duas distintas empresas, ambas com forte atuação no mercado imobiliário.

A construção da maioria desses condomínios foi incorporada e executada por uma empresa multinacional de capital fechado, com longa atuação no Brasil, cuja principal atividade atualmente é nas áreas de infraestrutura e mercado imobiliário. Com a recente denominação de Brookfield, a empresa construiu os condomínios Vila das Fontes, Villa do Rio e Pátio Carioca

Residencial Clube no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida voltado para as faixas de renda 2 e 3, destinadas a famílias com renda superior a três salários mínimos.

A outra gleba foi incorporada pela empresa paulista Rossi Residencial S.A., que possui ações na bolsa de São Paulo e de Nova Iorque. Originalmente atuando no mercado de edifícios de luxo na capital paulista, a empresa passou a construir imóveis voltados a camadas da população de renda mais baixa em 2009, com incentivo do Programa Minha Casa Minha Vida. Nos terrenos da antiga fábrica Brasividro, a Rossi construiu, pelo menos, o condomínio Vila Imperial Residências. Atualmente, a empresa está em processo de recuperação judicial.

Cada um desses condomínios possui muitos blocos de apartamentos e inúmeras unidades habitacionais. O Pátio Carioca Residencial Clube (ver Figura 12), por exemplo, é constituído por mais de 500 unidades habitacionais divididas em quatro blocos de apartamentos que compartilham entre si áreas de lazer e convivência externas e internas aos blocos.

**Figura 12: Condomínio Pátio Carioca no antigo lote fabril da Brasividro no bairro de Vicente de Carvalho.**



Fonte: Brookfield Incorporações, data desconhecida.

Quando analisamos as situações estudadas, verificamos que os condomínios residenciais construídos a partir dos incentivos do Estado - tanto da esfera federal, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, quanto da esfera municipal, relativa aos parâmetros dos instrumentos urbanísticos - apresentam muitas características em comum. Primeiramente, distinguem-se por padrões de ocupação muito diferentes do tecido urbano adjacente, não apenas pelo porte do assentamento, mas pelo fechamento dos muros dos condomínios aos espaços públicos do entorno, pela estrutura fundiária indivisível, que agrupa vários blocos de edifícios de apartamentos, pela verticalização dos edifícios dispersos nas áreas livres abertas, e pela presença de áreas comuns de lazer e convivência, que tornam dispensável a utilização dos espaços públicos para a interação.

Todas as intervenções tiveram como operação inicial a implosão das antigas estruturas fabris, resultando em um apagamento radical de um passado carregado de significado para a população local envolvida no mundo fabril. O público-alvo dos empreendimentos, mesmo que parcialmente constituído por antigos residentes dos subúrbios, esteve inteiramente ausente de qualquer fase dos processos. As intervenções evidenciam a ausência de qualquer preocupação com mudanças sócio-urbanísticas que respeitassem modos de habitar previamente conhecidos pelos futuros moradores dos condomínios residenciais. As operações envolvendo a conversão das fábricas e a constituição dos condomínios residenciais fechados contaram com apenas dois agentes principais: o mercado, representado pelo capital de empresas multinacionais e nacionais, e pelo capital imobiliário, e instituições das esferas estadual e municipal do Estado.

Outro fator compartilhado nos condomínios residenciais fechados é o grande porte dos empreendimentos, além da sua localização privilegiada, sobretudo em termos de circulação e transportes e equipamentos urbanos. Nesse sentido, destacam-se os empreendimentos imobiliários favorecidos pela proximidade a eixos viários importantes para a ligação entre bairros suburbanos, às estações de metrô e BRT, além de polos de comércio e serviços, como o Shopping Carioca - também fruto do aproveitamento da estrutura fabril de antiga fábrica (Standard Electric).

Por um lado, observa-se a associação dos investimentos públicos em infraestruturas viárias e de transporte, promovidos pelo Estado nas esferas federal e estadual, às ações do mercado imobiliário no processo de reconversão de antigas estruturas fabris. Por outro, nota-se a interligação desses empreendimentos imobiliários com a “geração de novos negócios”, criando ou reforçando centralidades (Cavalcanti, Alvim, 2019). Essa associação ocorre justamente naquelas áreas urbanas em bairros como Irajá, Vila da Penha e Vicente de Carvalho, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Nessas regiões, pequenos investimentos públicos, aliados à relativa proximidade ao Centro e ao nível de urbanização e ocupação, podem gerar um retorno financeiro significativo.

Outro aspecto que se destaca é a permeabilidade de “investidas supraestaduais e supranacionais”, além dos “fluxos globais de investimento” nas situações analisadas (Haesbaert, 2014). A atuação do Estado na esfera municipal também se mostra fundamental, devido à sua competência exclusiva na definição de espacialidades e territorialidades, estabelecendo parâmetros de uso e ocupação do solo na legislação urbanística, decisivos para os padrões de ocupação dos condomínios residenciais fechados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise dos processos urbanos envolvendo as reconversões de antigos espaços industriais para conjuntos habitacionais e condomínios residenciais fechados nos subúrbios ferroviários da Zona Norte do Rio de Janeiro revela a complexidade e as contradições da atuação estatal. De modo geral, o Estado, em suas três esferas governamentais, ao direcionar seus recursos

para construção de habitações, acaba, por meio de distintas políticas públicas, acirrando desigualdades socioespaciais internas já existentes na região suburbana. A atuação complexa e contraditória do Estado compreende, por meio de estímulo ou intervenção direta, uma fraca resposta ao que podem ser consideradas “fraturas e fricções” (Jessop, 2016, p.86) frente às lógicas neoliberais que regem o mercado imobiliário. Nas referências analisadas, evidencia-se uma associação aos interesses dominantes, perpetuando uma dinâmica que prioriza a acumulação de capital em detrimento de soluções contra-hegemônicas.

Os processos envolvidos na atuação do Estado apresentados nos exemplos estudados também ilustram um reforço de uma constante histórica: a produção da informalidade, que longe de ser exceção, tem sido instrumentalizada pelo Estado, como apontado por alguns autores. Na realização de projetos de natureza urbanística ou social, percebe-se que a atuação do Estado nas favelas está presente “de modo fragmentado e orientado por uma perspectiva externa, e neste caso, complementa-se a assertiva afirmando que esse mesmo Estado também operou na produção da informalidade dentro de um jogo de dominação e controle social” (Lima, 2018, p. 328). O mesmo pode ser afirmado sobre os assentamentos resultantes da reconversão de usos industriais para conjuntos habitacionais construídos para populações removidas, nos quais frequentemente há negligência em relação aos direitos dessas populações, enquanto se busca moldar sua imagem de acordo com interesses externos.

Por outro lado, a apropriação desses remanescentes industriais pelo mercado privado também reflete as dinâmicas de financeirização do território. Nesse sentido, áreas amplamente dotadas de infraestrutura urbana, muitas vezes em localizações estratégicas, são convertidas em ativos lucrativos, em detrimento de sua possível utilização para empreendimentos de interesse social. Essas dinâmicas evidenciam a interdependência entre Estado e mercado, além da reprodução da relação de capital, como argumenta Jessop (2016, p. 80). Desse modo, ainda segundo o autor, o Estado não apenas estrutura as condições para a produção e circulação do capital, mas também reorganiza alianças de classe, desarticulando resistências populares e reforçando padrões de exclusão.

Um aspecto significativo observado nas reconversões de indústrias para habitação é o apagamento sistemático do passado industrial operário do território<sup>5</sup>. A destruição completa das estruturas fabris rompe o vínculo entre as populações e seu passado, suprimindo referências importantes para a identidade coletiva e a história dos trabalhadores. Esse processo de desapropriação simbólica, muitas vezes justificado pela otimização dos empreendimentos, reflete o descaso do Estado e do mercado com os valores culturais e memoriais associados à classe trabalhadora. Ainda assim, as dinâmicas locais demonstram formas de resistência. A apropriação de espaços industriais desativados por populações em busca de moradia evidencia como a memória operária permanece viva, moldando identidades e fortalecendo a coesão social.

Ademais, o entendimento do Estado deve ultrapassar perspectivas reducionistas que o veem apenas como instrumento ou sujeito autônomo. Como relação social, o Estado reflete disputas e tensões internas, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas. No caso da Zona Norte do Rio de Janeiro, o foco excessivo na imagem de determinadas áreas, muitas vezes sob uma ótica externa e distanciada, reforça estigmas e limita a efetividade das intervenções. Resgatar o caráter múltiplo do Estado e sua capacidade de mediar relações sociais é essencial para promover políticas urbanas mais inclusivas, capazes de transformar o espaço de forma mais democrática.

## REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L.Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1º ed., 2015.

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1ª ed., 2015.

ASSOCIAÇÃO DE DIRIGENTES DE EMPRESAS DO MERCADO IMOBILIÁRIO DO RIO DE JANEIRO (ADEMI-RJ). Construtoras estão de olho em bairros da Zona Norte. **ADEMI-RJ**, 2020. Disponível em: <https://ademi.org.br/construtoras-estao-de-olho-em-bairros-da-zona-norte>. Acesso em: 02 dez. 2024.

CALDEIRA, T. P. R. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global South. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 35, n. 1, p. 3–20, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, L. S. Habitação de interesse social – política ou mercado?: reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/issue/view/2>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CARVALHO, C.; PATRÍCIO, N. A. Escalas de ação política e os projetos de urbanização de favelas: O estudo de caso do Complexo do Alemão, Rio de Janeiro. **Vitruvius**, ano 22, jun. 2021.

CAVALCANTI, E. R.; ALVIM, A. T. B. Há vagas! O negócio dos vazios urbanos industriais em Fortaleza-CE. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 21, n. 44, p. 305-330, jan./abr. 2019.

COUTO, P. B.; RODRIGUES, R. I. **A gramática da moradia no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

**EXTRA.** Construtoras estão de olho em bairros da Zona Norte. Disponível em: <https://extra.globo.com/conteudo-de-marca/morar-bem/noticia/2024/05/construtoras-estao-de-olho-em-bairros-da-zona-norte.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FERNANDES, N. N. **O rapto ideológico da categoria subúrbio**: Rio de Janeiro 1858/1945. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FERNANDES, T. M.; COSTA, R. G. **Histórias de pessoas e lugares - Memórias de Manguinhos**. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz, 2009.

HAESBAERT, R. **Viver no Limite**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 dez. 2024.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC) [recurso eletrônico]: neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Ed. da UNESP, 2015.

JESSOP, B. **The State: Past, Present, Future**. Cambridge: Polity, 2016.

LIMA, A. L. da. O Estado que produz a informalidade: os casos dos conjuntos habitacionais de Manguinhos no âmbito do PAC-Favelas. **O Social em Questão**, ano XXI, n. 42, p. 23-44, set./dez. 2018.

LURY, C. **Problem Spaces: How and Why Methodology Matters**. Wiley, 2020.

PIMENTEL, M. **A história do jovem bairro do Complexo do Alemão**. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.multirio.rj.gov.br/index.php/reportagens/3029-a-historia-do-jovem-bairro-do-complexo-do-alemao>. Acesso em: 19 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n° 270, de 16 de janeiro de 2024**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2024.

SILVA, H. N. da. **As ruínas da cidade industrial**: resistência e apropriação social do lugar. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) — IPPUR/UFRJ, 2008.

TRINDADE, C. P. **Não se faz omeletes sem quebrar ovos: política pública e participação social no PAC Manguinhos**. Tese (Doutorado em História) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

---

<sup>1</sup> Fala do vereador Rafael Aloísio Freitas que foi o presidente da Comissão Especial do Plano Diretor. Disponível em: <https://prefeitura.rio/planejamento-urbano/novo-plano-diretor-do-rio-simplifica-legislacao-urbana-da-cidade-e-incentiva-crescimento-da-zona-norte/#:~:text=Enviado%20%C3%A0%20C3%A2mara%20em%20setembro,esgar%C3%A7amento%20de%20sua%20malha%20urbana>. Acesso em 13/04/2024.

<sup>2</sup> Fala do Gerente Comercial da construtora CTV, Bruno Camargo. EXTRA. "Construtoras estão de olho em bairros da Zona Norte." Disponível em: <https://extra.globo.com/conteudo-de-marca/morar-bem/noticia/2024/05/construtoras-estao-de-olho-em-bairros-da-zona-norte.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2024.

<sup>3</sup> CURY CONSTRUTORA. *Case Cury IR: Prêmio Master Imobiliário 2023*. São Paulo: Prêmio Master Imobiliário, 2023. 16 p. Disponível em: <https://www.premiomasterimobiliario.com.br/waUpload/imgcase-cury-ir00126102023122859.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Esse aspecto é aprofundado em uma investigação específica sobre as reconversões de usos industriais para habitação por Gabriele de Oliveira Pinto, em seu trabalho de conclusão de curso na FAU/UFRJ (2024).