

Grandes projetos urbanos no contexto brasileiro: experiência do projeto Porto Maravilha¹

Betina Sarue²

Palavras-chave:

Política urbana; grandes projetos urbanos; Porto Maravilha

Resumo:

A realização de grandes projetos urbanos tem se tornado comum às mais diversas cidades do mundo, inseridos no debate a respeito da importância política e econômica das cidades no ambiente de reestruturação produtiva e no cenário econômico estabelecido após a década de 1970. No Brasil, a realização dos Jogos Olímpicos em 2016 alavancou a realização do Porto Maravilha, projeto de requalificação da região central e portuária do Rio de Janeiro. O presente artigo procura abordar as relações entre dimensões globais e locais dos grandes projetos no contexto brasileiro a partir dessa experiência, entendida aqui como uma plataforma para a análise dos grandes projetos urbanos no Brasil dadas as suas dimensões territoriais, orçamentárias e simbólicas, e a combinação entre aspectos comuns às experiências globais e outros específicos do arranjo local, especialmente no que diz respeito à coordenação institucional e à engenharia financeira do projeto. Se em casos de grandes projetos de cidades norte-americanas as PPPs assumem centralidade em um contexto de escassez de recursos estatais disponíveis para grandes intervenções urbanas, no modelo europeu linhas de financiamento de governos centrais reconfiguram os projetos. Esse artigo busca contribuir com estudos de governança de grandes projetos urbanos no Brasil a partir da análise do arranjo orçamentário - e da participação de recursos estatais - que financia o projeto do Porto Maravilha.

¹ Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Grandes projetos urbanos no contexto brasileiro: experiência do projeto Porto Maravilha

Betina Sarue

Introdução

A realização de grandes projetos urbanos tem se tornado comum às mais diversas cidades no mundo, inseridos em um amplo debate pautado pelo papel das cidades nas relações econômicas globais estabelecidas após a década de 1970 e suas implicações sobre os processos de governança das cidades. Embora existam similaridades na realização de tais projetos, há variações significativas dadas pelos contextos locais e que devem ser observadas na pesquisa empírica. No debate internacional alguns autores ressaltam a importância de analisar as diferentes categorias do neoliberalismo e sua reverberação sobre os contextos locais (Brenner, 2002; Ong, 2011), e essas variações são fundamentais também na compreensão dos grandes projetos no Brasil, e dos padrões de governança aqui destacados. A literatura sobre grandes projetos produzida no país é em grande parte oriunda do planejamento urbano³ e insere os projetos no conceito de “planejamento estratégico”, focando nas relações entre capital privado e Estado no contexto de competitividade de global e cidades competitivas, avaliando os projetos a partir de concepções do desenvolvimento da cidade, ou pela análise dos impactos à população (Vainer, 2012). Embora exista uma percepção clara do papel central exercido pelo Estado na realização dos projetos, a análise empírica pode contribuir com o debate a respeito dos processos políticos e do arcabouço institucional no qual estão inseridos sua a formulação e implementação. Nesse sentido, o conceito de governança é útil a essa agenda de pesquisa, uma vez que nos permite conectar a análise aos processos e instituições locais (Marques, 2013). O objetivo desse artigo é a partir do acúmulo teórico sobre o conceito de governança nas políticas urbanas, contribuir para essa análise local, tomando como caso o projeto de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, e portanto, conectar a análise global aos processos e instituições locais.

Para além do conceito de governança, que requer especificação e uma explicação sobre o seu significado nesse contexto, estou interessada em olhar para sua implicação no caso urbano, e relacionar com o que a literatura internacional tem destacado em suas variações tais como os tipos de Estado de bem-estar e arranjo

³ Ver Vainer, 2002; Vainer, 2012; Sanchez, 2003; Lima Junior, 2010

federativo (Hardging, 1997; Arbacci, 2007) e com isso contribuir também com a questão já colocada sobre quais categorias do neoliberalismo são relevantes para a análise da realização de grandes projetos urbanos no contexto brasileiro. Feito isso, posso avançar para a literatura brasileira e as especificidades do projeto Porto Maravilha.

Com isso, espero contribuir com um arcabouço analítico para o estudo sobre a realização de grandes projetos urbanos no Brasil, uma questão de relevância teórica e analítica, uma vez que os grandes projetos urbanos, se até um período recente ainda não se apresentavam como uma realidade marcante no contexto das cidades brasileiras, têm, na realização do Porto Maravilha, uma experiência que pode ser enquadrada no conceito de megaprojetos urbanos (Fainstein, 2009), ou Grande Projeto Urbano (Vainer, 2012). Trata-se, por fim, de um tipo de governança urbana, de relações políticas e macroeconômicas, e de uma plataforma de articulações locais, estaduais e internacionais.

Esse artigo está dividido em 4 partes, além dessa introdução e de suas considerações finais. Inicialmente apresento em duas seções o debate internacional sobre governança urbana e sobre grandes projetos urbanos, introduzindo a questão sobre as categorias de neoliberalismo do global para o local e as particularidades apontadas pela literatura norte-americana e europeia. Em seguida, parto para a análise da experiência brasileira e apresento questões que considero centrais para a análise do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, trazendo para o nível local as questões apresentadas anteriormente. Por fim, apresento elementos de continuidade e descontinuidades e considerações finais sobre o projeto e caminhos da pesquisa.

Do global para o local: governança urbana

O conceito de governança conta com distintos significados ao longo da literatura acumulada em diversos países, e especificamente no Brasil, apresenta uma conceituação distinta⁴. Me refiro aqui do conceito de governança que acredito

⁴ Está no Brasil associado a duas formas de análise do Estado, sendo que em ambos os casos, tratam-se de conceitos associados a propostas de organização do Estado visando sua melhor atuação, primeiramente relacionada à reforma do Estado e de seu papel na economia, no contexto do New Public Management, e em uma segunda proposta, associada às formas de participação da sociedade exercendo o controle sobre o Estado. Ver Marques (2013).

que seja mais útil nessa proposta de análise, e que é defendido por Le Galés (2000) e Marques (2013) como sendo um processo de coordenação de atores estatais e não estatais, atuando em contextos institucionais específicos e com objetivos específicos, definidos em contexto incerto e fragmentado. Trata-se de um conceito amplo e não normativo, que é útil para a análise das políticas urbanas, compreendendo processos externos às instituições, normas e regulações públicas, portanto, aos limites do governo. Ao mesmo tempo em que abrange relações formais e informais, debate sobre “o que é governado” incluindo os espaços de ausência do Estado ou de regulações, os espaços invisíveis que podem incluir atividades ilegais, clandestinas, clientelistas ou práticas de corrupção. (Le Galés, 2012) A noção de governança urbana extrapola, portanto, os limites das institucionalidades do Estado, e aborda a interpenetração entre Estado e setores privados nas decisões e implementação de políticas. (Le Galés, 2000) Torna-se, portanto, particularmente interessante aos estudos de política urbana, e ao entendimento de como o poder econômico e as classes políticas agem na cidade e tomam formas particulares (Peter, 2009). A noção de propinquidade apresenta o sentido de estudar os processos no nível das cidades pelo caráter essencial da espacialização dos interesses e localização do poder no território urbano, uma vez que os processos políticos se inscrevem no espaço, e a partir dele. Portanto, o espaço urbano é uma unidade de relevância teórica da política porque nele os atores e interesses tomam formas particulares e localizadas. (Peter, 2009)

Ao avaliar o impacto do neoliberalismo, ou das diversas categorias do neoliberalismo nas cidades, Brenner e Theodore (2002) sustentam que o neoliberalismo real tem caráter multiescalar e policêntrico, sendo necessária a análise contextual dos seus impactos nos locais a partir das instituições e regulações presentes, bem como do legado histórico das cidades.

“In contrast to neoliberal ideology, in which Market forces are assumed to operate according to immutable laws no matter where they are ‘unleashed’, we emphasize the contextual embeddedness of neoliberal restructuring projects insofar as they have been produced within national, regional, and local contexts defined by the legacies of inherited institutional frameworks, policy regimes, regulatory practices, and political struggles.”
(BRENNER, 2002, p. 2)

Segue dessa forma que também a análise dos impactos do processo de reestruturação econômica na governança das cidades devem ser compreendidos em sua relação com os contextos locais. Ou seja, é necessário ir além de uma análise que leve em consideração categorias globais do neoliberalismo, tais como o

desmantelamento das políticas sociais e Estados de bem-estar ou mesmo o papel das cidades na economia global, considerando as estruturas dos Estados nacionais.

A partir da análise de políticas urbanas norte-americanas Molotch (1976) apresenta uma abordagem da governança urbana centrada na competitividade das cidades em busca de investimentos, na qual a função urbana é fundamentalmente a função da máquina de crescimento (Growth Machine). A busca pelo crescimento, associado às arrecadações tributárias das cidades, é chave nessa análise para compreender a formação de interesses comuns que são direcionados pela elite econômica local, através da organização de comunidades que influenciam nas decisões e orientam os investimentos, tendo a terra como variável central. A crítica à noção de interesses comuns se dá uma vez que os ganhos materiais são distribuídos de forma a beneficiar grupos específicos, e tanto as decisões do governo local, como do setor empresarial, se utilizam de recursos ideológicos, como a realização de eventos esportivos, para atribuir uma identificação dos diferentes setores da população com o que seria um objetivo comum de crescimento. O autor ressalta ainda que devem ser consideradas as externalidades dos investimento, e em especial, o aumento do custo de vida. (Molotch, 1976) Ou, no caso dos grandes projetos urbanos, o crescimento do valor do solo urbano.

Na Europa, a existência de fontes de financiamento regulares pelo governo central, atrelada aos regimes de bem-estar social faz com que a atuação do setor empresarial na definição das políticas locais seja mais contida (Le Galés, 2000), sendo esse cenário ainda reforçado pela centralização de grandes empresas e instituições financeiras no nível nacional, com pouco interesse no contexto local. Além disso, há uma organização específica em relação ao uso do solo, com maior controle estatal. (Le Galés, 2000) Cabe a essa pesquisa estudar como essas correntes se adaptam em outros contextos nacionais, e, particularmente, no caso brasileiro. O arcabouço institucional brasileiro após a Constituição de 1988 cria especificidades na relação entre o governo federal, estados e municípios, que diferenciam dos arranjos da growth machine norte-americana, com particularidades nas relações entre os principais atores, os mecanismos de financiamento, e o poder decisório sobre as principais políticas urbanas. Harding (1997) defende que é necessário estudar uma nova política urbana no sentido de se buscar uma compreensão teórica desses arranjos inovadores que combine a produção norte-americana, em relação à influência das elites econômicas locais na produção urbana (Molotch; Stone), com a sua interação com poder de decisão das comunidades mais amplas, debatidos no contexto da globalização, e que influenciam arranjos locais e parcerias público-privadas.

O autor analisa portanto comparativamente a participação do setor privado na governança urbana na Europa a partir de sua participação nos processos políticos e eleitorais; da dependência orçamentária dos governos locais em relação ao governo central, no caso Europeu, ou em relação ao setor privado no caso americano; a centralização do setor privado, resultando em diferentes níveis de interesse nos processos políticos urbanos; a competência para legislar sobre o uso da terra e o planejamento urbano; a relação entre governos locais e centrais.

Grandes projetos urbanos e os contextos locais

Fainstein (2009) analisa a realização de megaprojetos realizados em Londres, Amsterdam e Nova Iorque, cujas evidências empíricas indicam algumas consequências desses diferentes contextos nos resultados finais das políticas. Os megaprojetos abordados pela autora indicam a característica de similaridade em concepções urbanísticas independente da cidade em que estão sendo planejadas, como uma característica desse modelo de planejamento estratégico. Os projetos apresentam uma convergência entre as abordagens norte-americana e europeia, que também será adotada no Brasil expressamente no Estatuto da Cidade, no que diz respeito às intervenções governamentais no ambiente de construções urbanas englobando o setor privado. No entanto, o arranjo institucional resulta em variações nos conteúdos finais de cada projeto. Diferem, segundo a autora, no processo de planejamento e nos resultados de modo que os benefícios públicos dos projetos, a depender do comprometimento do Estado na incorporação de questões sociais, em especial, a provisão de habitação social, variando de acordo com a estrutura das políticas sociais e da participação do governo nacional no financiamento de tais políticas, o que vai influenciar na maior ou menor dependência dos governos locais em parcerias com o setor privado. Na Europa, a ênfase recai na provisão de habitação de baixo custo (*affordable houses*), política de competência compartilhada entre os governos nacional e local, e financiada pelo governo central (Fainstein, 2009). Diferem também na mais pesada aposta que os EUA tem no setor privado no investimento de estruturas que ocupariam solos esvaziados. Nesse sentido, a centralidade da relação do Estado com o setor privado no nível das cidades será impactada pela distribuição vertical de recursos, tendo resultados também sobre a provisão de bens públicos dos projetos, diferindo quanto à centralidade dessas relações nos diferentes contextos institucionais.

A partir dessa análise comparada e de evidências empíricas de cada projeto, defendo que ao compreender o processo de definição da política de revitalização da

região portuária do Rio de Janeiro, o Porto Maravilha, será possível contribuir com um entendimento sobre o padrão de governança dos grandes projetos urbanos no caso brasileiro, e nesse sentido, apontar para uma análise sobre as consequências desse padrão ao resultado da política e o seu impacto na cidade.

Ao analisar os padrões de governança urbana no Brasil é necessário considerar os atores sociais e políticos das metrópoles brasileiras, além das formações históricas de instituições e atores políticos em nível federal. As classes políticas locais, as burocracias e agências estatais de diferentes níveis da federação, os movimentos sociais e os capitais privados são atores urbanos destacados (Marques, 2012).

A literatura nacional qualifica como grandes projetos urbanos, sendo aquelas intervenções que criam rupturas na cidade e em seu espaço social multidimensional, que variam caso a caso, podendo ser de ordem institucional, urbanística, legal, no mercado imobiliário e em especial no valor do solo, políticas, simbólicas, e de escala, através das relações entre o local, nacional e internacional Vainer (2012). Portanto, considera aspectos também ressaltados pelo debate internacional, como a produção de legislação específica, a parceria entre diferentes níveis de Estado, a participação do setor privado, e os investimentos políticos e simbólicos, relacionados com o marketing (Molotch, 1976 e 2006; Vainer, 2002; Arantes, 2002), que no caso do Porto Maravilha são ponto central da viabilização do projeto atrelado à realização dos Jogos Olímpicos 2016. Cabe ressaltar nesse aspecto a crítica apresentada por Vainer (2012) no sentido de que essa forma de parceria submeteria o Estado à lógica de interesses do mercado, em especial o mercado imobiliário. A atuação do Estado nesse modelo vai além de aportes financeiros, pois determina à gestão pública o papel de flexibilização de leis e regulações, determinando um espaço desregulado, ou com regulações próprias (Vainer, 2012) para defesa de interesses do grande projeto urbano.

Segundo Marques (2013), o padrão de governança dos grandes projetos que envolve tais alterações na regulação urbana apresenta processos *relativamente fechados* coordenados pelos governos locais junto a uma rede de atores que envolve políticos locais, empresas de construção, empreiteiras, incorporadoras de larga escala e o topo da burocracia municipal, sendo que a câmara municipal é chamada apenas para aprovar decisões previamente estabelecidas e há baixa participação da sociedade civil organizada e de cidadãos. O papel dos atores internacionais é marcado pelas suas propostas e ideias sobre renovação e revitalização de regiões concentradas das cidades, bem como sua participação efetiva nos desenhos dos projetos, sendo esse padrão de governança no Brasil

influenciado por ideias, interesses e projetos internacionais. Diferentemente do processo de regulação urbana, os grandes projetos envolvem alteração de legislação para uma região específica da cidade. A relação entre construtoras, incorporadoras e partidos políticos é, segundo o autor, importante embora não estudada, considerando os investimentos em campanhas.

Porto Maravilha: olhar para a experiência brasileira

O projeto Porto Maravilha é uma intervenção urbana de grande porte na cidade do Rio de Janeiro, direcionada a uma área de cinco milhões de metros quadrados, em uma região que abrange três bairros completos – Gamboa, Saúde e Santo Cristo -, e três setores de bairros, com uma estimativa de 22 mil habitantes⁵. Dentre as intervenções, o projeto inclui a reurbanização de 70 quilômetros de vias, a demolição de um trecho da avenida perimetral, via central de chegada à cidade, e que conecta as zonas norte e sul e o fluxo com Niterói, e, por fim, a construção de dois museus. O projeto está sendo realizado no contexto dos investimentos para os Jogos Olímpicos de 2016, e é estruturado na criação da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, que cria a Área de Especial Interesse Urbano (AEIU) da Região Portuária do Rio de Janeiro (Lei Complementar 101/2009).

Há portanto, elementos de ordem institucional, urbanística, legal, de impacto imobiliário e em especial no valor e uso do solo, político, simbólico e de *city marketing*, bem como de escala, relacionando o local, o nacional e o internacional. Na tabela 1 abaixo resumo as principais características do projeto.

Tabela 1. Principais características do padrão de governança apresentados no projeto Porto Maravilha

Principais decisões <i>localização</i>	Central para o projeto. Definida pela prefeitura e vinculada ao projeto Olímpico e à demanda imobiliária
<i>aspectos urbanísticos</i>	Projeto catalão
<i>parâmetros</i>	Definidos pela OUC e coordenados pela Cdurp e FIIRP
<i>contratos de construção</i>	PPP de obras e prestação de serviços
Processo decisório	relativamente fechado
Grau de isolamento	

⁵ Fonte: Prefeitura do Rio, disponível em portomaravilha.com.br

Atores relevantes	Prefeito, Cdurp, empresas do setor da construção, empreiteiras, imobiliárias e serviços, movimentos sociais e associações locais
Criação de novas instituições	CDURP; FIIRP
Relações entre os atores	Coordenada pelo Prefeitura do Rio através da Cdurp
Orçamento	Recursos oriundos da CEF, e da valorização imobiliária pela compra e venda de Cepacs, coordenada pela CEF através do FIIRP
Regulação urbana e propriedade do solo	Competência municipal / 75% terrenos públicos
Tempo de duração	Projeto - 5 anos / PPP - 30 anos
Dimensões simbólicas	projeto olímpico; nova centralidade econômica terciária; arquitetura icônica (MAR e Museu do Amanhã)

A minha hipótese é que as diferentes combinações dentre essas características na realização de grandes projetos urbanos têm consequências sobre os resultados finais das políticas e de seus impactos sociais e territoriais nas cidades.

A decisão sobre a localização do grande projeto urbano para a criação da AEIU é central para a análise, uma vez que impacta na dinâmica da cidade e responde a um conjunto de interesses em disputa, que é localizado, bem como os benefícios gerados pela política, além de representar a garantia de investimentos do Estado em determinada região, impactando na valorização do solo urbano e representando, portanto, uma segurança de investimentos ao mercado incorporador.

No caso do projeto Porto Maravilha, embora a proposta do projeto fosse anterior à aprovação do Rio como cidade sede das Olimpíadas, a decisão sobre a localização das instalações olímpicas vinculadas ao Porto foi central para alavancar a sua realização e angariar investimentos, alterando o plano de candidatura original da cidade. Nesse sentido, a decisão de levar para a região portuária parte dos investimentos para as Olimpíadas foi articulada pela prefeitura do Rio sob essa alegação⁶, sendo apoiada pela apresentação de um estudo produzido pela Associação de Dirigentes de Mercado Imobiliário (Ademi) que sustentava a demanda por empreendimentos imobiliários na região central do Rio, e por defesa

⁶ Entrevista ao canal BBC Brasil, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q1DYNVlxKnI> - acesso em 14/02/2014

da Associação dos Arquitetos do Brasil ABI/RJ, alegando que a centro da cidade possuía uma grande oferta de terrenos disponíveis, carentes de investimento público ⁷. Com aprovação do Comitê Olímpico Internacional (COI), foram incorporados no projeto os investimentos para construção de no mínimo cerca de 7 mil unidades habitacionais, além da Vila de Árbitros (cerca de 1200 residências), de parte da Vila de Mídia, e do centro de credenciamento de staffs e voluntários e de distribuição de uniformes, residências produzidas e deixadas como “herança” após a realização do megaevento esportivo. ⁸

A região está também inserida no Plano de Legado Urbano e Ambiental – Rio 2016 através do Plano Local da Região Portuária, no qual estão previstas, além das obras e infraestrutura já previstas na OUC Porto Maravilha, a construção dos “equipamentos de interesse olímpico” já citados. Tais equipamentos estão sendo construídos com a participação da Prefeitura do Rio através de recursos do Fundo de Previdência dos funcionários públicos municipais (PREVI-RIO), do FIIRP⁹ e da incorporadora Solace, uma sociedade de propósito específico composta pelas empresas OAS Ltda, Construtora Norberto Odebrecht S.A. e Carioca Crhistiani-Nielsen Engenharia S.A., e da REX Empreendimentos Imobiliários do Grupo EBX.

Contrato de construção e engenharia financeira

A Operação Urbana Consorciada é um instrumento de intervenção urbana previsto no Estatuto da Cidade (Estatuto da Cidade, Art. 32) e tem experiências de aplicação em diversas cidades brasileiras¹⁰. Cada Operação Urbana é determinada por uma lei específica, que define um perímetro urbano e as condições e o plano de investimentos naquela região. Dessa forma, há uma flexibilização da zonificação, proposta pelo modelo de planejamento tradicional, e uma priorização dos investimentos em determinada região. (Fix, 2012) O financiamento se dá através dos CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção), que são valores imobiliários emitidos e comercializados pela prefeitura, em contrapartida à construção adicional, dentro da Operação Urbana Consorciada, e são utilizados para o financiamento das obras dentro do perímetro delimitado. A venda de

⁷ Entrevista disponível em: <http://arcoweb.com.br/projetodesign/entrevistas/sergio-magalhaes-debate-publico-05-03-2010>. Acesso de 14/02/2014.

⁸ Associação de Dirigentes de Mercado Imobiliário. Disponível em http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=36946

⁹ Mais informações sobre o Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto serão apresentadas na subsessão seguinte.

¹⁰ Ver Fix, 2012

CEPACs é controlada pela CVM (Comissão de Valores Imobiliários) e a oferta pública e feita pela Bolsa de Valores.

Embora a primeira fase do projeto, orçada em cerca de 350 milhões de reais, seja financiada com recursos da Prefeitura do Rio e do Ministério do Turismo, e executados pelo Consórcio Saúde-Gamboa, formado pelas empresas OAS Ltda, Empresa Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A., o Projeto Porto Maravilha prevê em sua segunda fase de intervenções recursos levantados através da OUC, com a criação do Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP).

O principal contrato da OUC do Porto é o da Parceria Público-Privada, referente à segunda etapa do projeto, que outorga à concessionária a execução de obras e a prestação de serviços relacionados à revitalização, operação e manutenção da Área Especial de Interesse Urbano (AEIU) Portuária, incluindo iluminação pública e coleta de lixo, tem valor inicial global de sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais e duração de 30 anos. A PPP foi firmada entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, CDURP, uma empresa mista controlada pela Prefeitura do Rio, e a Concessionária Porto Novo, formada também pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A., e pela Carioca Chistiani-Nielsen. O contrato da PPP é pago pelo FIIRP através dos recursos obtidos com a venda de CEPAC e com a venda dos terrenos públicos da região. Sobre esse mecanismo, Cardoso (2013) ressalta: *“Logo o princípio básico que move toda a dinâmica de produção do espaço na área da OUC do Porto do Rio , operação essa assentada sobre um fundo de investimento imobiliário, é a rentabilidade.”* (CARDOSO, 2013, p. 79)

Ainda em relação à OUC e a PPP, outro fator relevante do arranjo é a participação do governo federal no custeamento da OUC mediante a participação da Caixa Econômica Federal (CEF). Essa operação foi feita a partir da compra de todo o estoque inicial de CEPACs pelo valor de 3,5 bilhões de reais, com recursos do FGTS. Com isso, a CEF se torna principal acionista do FIIRP, sendo gestora e administradora do fundo com prioridade na compra de terrenos públicos, e a PPP é assegurada pelo governo federal, garantindo a segurança dos demais investidores na compra de terrenos e de CEPAC e o início das obras da PPP. Ao mesmo tempo, a CEF rentabiliza o fundo com a valorização da venda das CEPACs e dos terrenos da União colocados à venda na AEIU (cerca de 75%) e garante o valor total da PPP de 7,6 bilhões. Em nota a prefeitura do Rio informa que o acordo marca a primeira operação de investimento do FGTS em uma operação urbana consorciada, destaca que a PPP do Porto Maravilha seria a maior Parceria Público-Privada do Brasil, e

que a operação permitirá que todas as obras sejam realizadas *sem gastos públicos*.

¹¹ Em relação à operação, Cardoso afirma que:

“É importante compreender a transferência de recursos do FGTS, de um lado, como uma brutal redução de riscos para os investidores privados que passam a ter, desde já, um cenário favorável aos investimentos mediante a aceleração da execução das obras e dos serviços de infraestrutura urbana, uma condição fundamental para que se estabeleça o que Villaça (2009) chama de articulação entre valor do espaço e o sentido de localização. Ou seja, dotar o espaço urbano da região portuária de sentido de localização é condição para que se extraiam maiores rendas fundiárias e se transforme terra em um ativo financeiro valorizado.” (CARDOSO, 2013, p. 79)

Nesse caso, a política pública da OUC estabelece um novo mecanismo para que o Rodden (2002) apresenta como a expectativa de que o governo central cumpra um papel de garantir os investimentos locais. Por outro lado, estabelece ainda um mecanismo de participação direta, através da gestão do fundo imobiliário, da CEF na implementação da política. Nesse sentido, o FIIRPM, tendo como cotista o FGTS e a CEF como gestora, permite ainda que os lucros do fundo imobiliário, além do pagamento da PPP, rentabilizem o patrimônio líquido do FGTS. Nesse ponto, cabe ressaltar que apenas o saldo do fundo ao final do projeto poderá indicar se o FIIRP também servirá como estratégia do governo federal para recuperar a mais-valia fundiária produzida pela OUC e pela PPP. Essa opção é possível somente caso o fundo produza rendimentos acima do valor global da PPP, que seriam restituídos ao FGTS uma vez concluídas as obras.

Contribuições para a análise de governança do Porto Maravilha

Nesse sentido, de uma maneira geral, e corroborando com a classificação de Marques (2013), o processo decisório do Porto Maravilha se dá de maneira relativamente fechada, uma vez que não foi realizada consulta pública e, embora o projeto tenha sido aprovado pela câmara municipal (em apenas 4 meses), a decisão foi tomada no âmbito da prefeitura. O grau de isolamento da instituição responsável pelo projeto que, segundo Marques (2013) seria baixo, quando consideramos as secretarias responsáveis deve, nesse caso, ser analisado à luz da criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária – CDURP para coordenação do processo junto às demais secretarias. As relações entre os atores

¹¹ Prefeitura do Rio de Janeiro, disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1411062>

envolvidos são pautadas por clivagens políticas e econômicas, marcadas pela disputa territorial de valorização do solo e resistência dos moradores.

A relação do setor empresarial na definição das políticas locais é outro ponto relevante em nesse contexto dada a participação repetida de um mesmo grupo de empresas nos diferentes consórcios vencedores das licitações das várias etapas e eixos do projeto, indicando a centralidade das grandes empresas nacionais nas políticas locais. Paralelamente, a criação de legislação de exceção para o uso do solo, bem como a incorporação de grandes obras de infraestrutura no projeto, vem reforçar essa percepção da centralidade dos interesses das grandes empresas dos do capital imobiliário, incorporadoras, construtoras e empreiteiras na governança das políticas urbanas.

Cabe por fim destacar que entre os maiores doadores para a campanha eleitoral de 2008 que elegeu o atual prefeito do Rio de Janeiro, e o colocou à frente das principais definições à época da aprovação das etapas institucionais do GPU Porto Maravilha, estão empresas integrantes dos consórcios responsáveis pelas obras do Porto, como a OAS, que contribuiu com um montante de R\$ 350.000,00 de reais, e a Carioca Engenharia, que aportou R\$ 300.000,00 para a campanha do prefeito. Constam também empresas do setor imobiliário, tais como a Century Empreendimentos Imobiliários com cerca de R\$ 350.000,00. Por fim, figura também como importante doador o empresário Eike Batista (R\$ 500.000,00), do grupo EBX¹².

Portanto, se por um lado, foi destacada a liderança da Prefeitura do Rio de Janeiro no Projeto Olímpico Rio 2016, associado com o potencial competitivo da cidade em torno de investimentos nacionais e internacionais, além de transferências de recursos do Governo Federal, resultando em obras e infraestrutura atrelados à gestão do atual prefeito. Por outro lado, a relação da gestão com os grupos de interesses do capital urbano específicos, tanto através de doações eleitorais, como na repetição dos grupos de empresas beneficiadas pelas licitações do projeto e, novamente, pela sua modelagem de financiamento e alteração do uso do solo, destaca a centralidade dos interesses do capital urbano na definição do projeto. Por fim, cabe compreender qual será o papel das reivindicações de direitos organizadas pelos grupos da sociedade ao longo da realização das intervenções.

Continuidades e discontinuidades do caso brasileiro

¹² Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A requalificação ou reurbanização de regiões portuárias é um fenômeno que pode ser observado em diversas cidades do mundo, após um processo de containerização do transporte marítimo, nos anos 1960. Diversos exemplos de projetos de regiões portuárias foram mobilizados na defesa de investimentos na região do Porto do Rio em consonância com essa tendência internacional. Londres, Rotterdam, Barcelona e Buenos Aires são alguns exemplos referenciados. No início dos anos 2000 foi comemorado o centenário do Porto do Rio, e em 2001 a Prefeitura do Rio apresentou um projeto elaborado pelo Instituto Pereira Passos de revitalização e reurbanização, apoiado nas experiências internacionais.

Em defesa do projeto, o então Secretário Municipal de Urbanismo e presidente do IPP, Alfredo Sirkis, sustenta que dentre as principais dificuldades para à sua realização estão a titularidade dos terrenos – uma vez que grande parcela das terras pertence ao governo federal, oriundas do processo de aterramento, e sob propriedade da Companhia de Docas, da Rede Ferroviária e outras autarquias -, e as normas urbanísticas da área (SIRKIS, 2004). Para enfrentar essas situações e angariar apoio e financiamento do governo federal e do setor privado, o secretário defende que seria necessário convencer a população de que esse deve ser um projeto da cidade: “Daí que o primeiro grande passo para a revitalização do porto do Rio é botar a boca no trombone, captar o desejo de um número avassalador de cariocas, de formadores de opinião, de moradores, de trabalhadores e investidores potenciais.” (SIRKIS, 2004, p. 62).

O pelo então prefeito Cesar Maia ao final de seu mandato, devido à falta de apoio para a sua viabilização. O projeto Porto Maravilha, embora apresente diversas continuidades com a proposta anterior, em continuidade com projetos internacionais, apresenta respostas locais às dois principais entraves apresentados por Sirkis (2004), e ganhou fôlego quando o Rio de Janeiro recebeu o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

Além de corresponder às experiências internacionais em porte em termos de investimento e área física impactada, o projeto Porto Maravilha está alinhado em termos urbanísticos e simbólicos ao fluxo internacional de ideias no que diz respeito à requalificação urbana. Ambos os projetos – Porto Maravilha e Porto do Rio - contam com a presença de arquitetos e urbanistas estrangeiros na assinatura de museus e espaços culturais que serviriam ao propósito de modernizar a região – Museu Guggenheim no primeiro projeto, e Museu de Arte do Rio de Museu do Amanhã, no segundo, com projeto do espanhol Santiago Calatrava, que tem projetos assinados em diversas cidades do mundo. Já na gestão do atual prefeito, a prefeitura do Rio junto ao IAB/RJ realizou em 2011 concurso público para os

projetos de realização da Vila dos Árbitros, Vila de Mídia, um Centro de Convenções e um hotel. O projeto vencedor contou com a participação de um arquiteto espanhol e é inspirado na cidade de Barcelona.

O modelo de investimento a partir de Parceria-Público Privada é, segundo Fainstein (2009), outro ponto comum à realização de tais projetos, sendo uma tendência crescente tanto nos países europeus quanto no modelo de grandes intervenções urbanas observado nos Estados Unidos, embora arranjos institucionais e, em especial, as fontes de financiamento do governo central, vão interferir no grau de dependência do governo local em relação ao setor privado e em sua capacidade de barganha em relação às definições do projeto. Essa tendência também será adotada no Brasil expressamente no Estatuto da Cidade, no que diz respeito às intervenções governamentais no ambiente de construções urbanas englobando o setor privado e a PPP do Porto Maravilha é o contrato principal do projeto.

Ao analisarmos a disponibilidade de recursos para o projeto, veremos que no caso brasileiro, ao contrário do modelo norte-americano apresentado por Fainstein (2009), a principal fonte de recursos é o governo federal. No entanto, ao contrário do que a autora descreve a respeito dos modelos europeus – londrino e holandês -, esse recurso não está vinculado à construção de moradia. Embora oriundo da Caixa Econômica Federal, instituição central da política de habitação social do governo federal, os recursos nesse caso constituem o FIIRP, responsável por viabilizar a PPP do Porto a partir da valorização fundiária nos terrenos da AEIU e da comercialização dos CEPACs.

A prefeitura do Rio criou o programa Morar Carioca que através da Secretaria Municipal de Urbanismo tem as finalidades de investir na infraestrutura urbana da região, produzir melhorias habitacionais, e reassentar comunidades consideradas “não urbanizáveis”, através do programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal. No entanto, movimentos sociais ligados à pauta da moradia, organizações de comunidades impactadas e pela Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada apresentam críticas em relação aos reassentamentos e à ausência de participação no processo de definições do programa¹³. No caso da comunidade do Morro da Providência, incluído tanto no programa Morar Carioca como na AEIU do Porto, e portanto nas diretrizes da OUC Porto Maravilha, as organizações Fórum Comunitário do Porto, e Moradores do Morro da Providência

¹³ Ver Fórum Comunitário do Porto, Relatório de Violação de Direitos e Reivindicações, disponível em:

<http://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-mpf-fcp.pdf> e Informe da Relatora Especial, disponível em <http://direitoamoradia.org/?lang=pt>

têm articulado parcerias em busca de reestabelecer as diretrizes do programa que, segundo defendem, não atendem às demandas dos moradores, e foram definidas sem processos de consulta efetivos. É ainda relevante destacar que os recursos do programa são oriundos da Prefeitura do Rio e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e que o consórcio vencedor da licitação do Morar Carioca, chamado Rio Faz, é composto pelas mesmas empresas do Consórcio Porto Novo, responsável pela PPP do Porto Maravilha.

Por fim, cabe destacar ainda em relação à participação do governo federal na viabilização do projeto o acordo da atual gestão com o governo federal para disponibilização de terrenos do Governo Federal para o FIIRP para que sejam colocados em leilão. Esse processo é similar ao que ocorreu na revitalização de Puerto Madero, em Buenos Aires, onde “o conjunto de terras federais foi repassado para uma empresa mista federal-municipal a Corporación Antigo Puerto Madero que leiloou os terrenos, aplicou o produto em infraestrutura e atraiu investimentos privados.” (SIRKIS, 2004, p.61)

Considerações finais

Os grandes projetos urbanos são um fenômeno mundial, com similaridades em termos de inovação institucional e dimensão simbólica. No entanto, existem variações importantes que devem ser consideradas, e o conceito de governança é central para a compreensão dessas distinções. Nesse sentido, é necessário passar da análise global dos projetos para as especificidades locais, considerando o arcabouço institucional, os atores e o histórico de cada localidade.

Esse artigo buscou apresentar elementos que sustentam a oportunidade de olhar para as especificidades do caso brasileiro, e dos diferentes padrões que se interpenetram e variam em cada localidade. Nesse sentido, ainda dentro do território brasileiro, as diferentes combinações das características elencadas devem produzir grandes projetos urbanos distintos nas cidades brasileiras, considerando a importância do contexto das cidades e governos, no contexto do país.

A pesquisa deve apontar, ainda, para as consequências desses arranjos em termos de contrapartidas sociais e seus impactos em fenômenos como a gentrificação, segregação e pobreza urbana, reforçados ainda na característica marcante das remoções presentes nos grandes investimentos concentrados em regiões de valorização fundiária nas cidades brasileiras.

Bibliografia

ALTSHULER, Alan A. e LUBEROFF, David. 2003. Mega-projects: the changing politics of urban public investment. Washington D.C/Cambridge: Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy.

ARANTES, Otília. 2002. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. Em: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (Eds). Petrópolis: Vozes.

BRENNER, N. 2002. Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. In: Brenner, N. e Theodore, N. (org.) Spaces of neoliberalism. Oxford: Blackwell.

CASTELLS, Manuel. 1983. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra

CASTELLS, Manuel. 1990. The world has changed: can planning change? Austin: Conferência Magistral

COMPANS, Rose. 2004. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. Unesp.

da COSTA CARDOSO, Isabel. C. 2013. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano"? Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>

DAHL, Robert. 1961. Who governs ? Democracy and Power in na American City. New Haven: Iale Un. Press.

FAINSTEIN, Susan. 2009. Mega-projects in New York, London and Amsterdam. IJURR, vol 34, n.2.

FIX, Mariana. 2012. Nuevas fronteras inmobiliarias. El caso de la operación urbana Faria Lima. In: Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro; Vainer, Carlos (comp). Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

HARDING, A. 1997. Urban Regimes in a Europe of the Cities?. European Urban and regional studies, 4(4), 291-314.

JOHN, Peter. 2009. Why study urban politics? In: Davies, Jonathan and Imbroscio, David (org.). Theories of Urban Politics. Londres: Sage.

LE GALÉS, Patrick. 2000. Private sectore intrests and urban governance. In: Bargansco, A. e Le Galés, P. (org.) Cities in contemporary Europe. Cambridge: Cambridge Univestiy Press.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. 2010. Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuição de sentidos na terapia do planejamento urbano. Rio de Janeiro: 7 Letras

LUNGO, Mario. 2004. Grandes proyectos urbanos: una visión general. In: Grandes Proyectos Urbanos. Ed. Lungo, Mario. El Salvador: UCA Editores.

MARQUES, Eduardo. 2012. Governing São Paulo – Urban policies and segregation in a highly unequal metropolis.

Marques, Eduardo. 2013. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo – Concepts for a future research agenda. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/226-marques_governance%20club%20-%20rotterdam_2013.pdf

MOLOTCH, Harvey. 1976. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2.

OLIVEIRA, Alberto. 2012. Trabajo, economía y transparencia en grandes proyectos urbanos. Las lecciones de Río de Janeiro. In: Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro; Vainer, Carlos (comp). *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

ONG, A. 2001. Worlding cities, or the art of being global. In: Roy, A e Ong, A. (org.) *Worlding cities*. Oxford: Wiley-Blackwell.

PIERRE, Jon. 2011. *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan.

RODDEN, Jonathan. 2002. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-87.

SÁNCHEZ, Fernanda; BIENESTEIN, Glauco; GUTERMAN, Bruna da Cunha. 2012. Juegos Panamericanos Rio 2007. Un balance multidimensional. In: Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro; Vainer, Carlos (comp). *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
SMOLKA, Martim. 2004. Presentacion. In: *Grandes Proyectos Urbanos*. Ed. Lungo, Mario. El Salvador: UCA Editores.

SANCHEZ, Fernanda. 2003. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos.

STONE, Clarence N. 1993. Urban regimes and the capacity to govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*. Vol. 15.

SIRKIS, Alfredo. 2004. "A Revitalização do Centro da Cidade do Rio de Janeiro e da Zona Portuária". Em: Shcweizer, Peter José e Cesario, Sebastiana (org) *Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias*. Rio de Janeiro: 7letras AFEBA.

VILLAÇA, Flavio. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: Deák, C. e Schiffer, S. (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam.

VAINER, Carlos. 2002. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. Em: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (Eds). Petrópolis: Vozes.

VAINER, Carlos. 2012. Grandes proyectos urbanos ¿Qué son y cómo evaluarlos? In: Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro; Vainer, Carlos (comp). *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.