

**Quando grandes projetos urbanos acontecem?
Uma análise de realização do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro¹**

Betina Sarue²

RESUMO:

A realização de Grandes Projetos Urbanos nas mais variadas cidades do mundo tem em comum a sua implementação a partir de parcerias público-privadas que garantam os investimentos necessários à sua execução. A literatura sobre grandes projetos urbanos acumula diversas explicações de porque governos e atores privados podem estar inicialmente interessados na promoção de tais projetos, considerando aspectos macroeconômicos relacionados ao papel das cidades na economia política das últimas décadas, e a configuração de coalizões de interesse no nível local. O Rio de Janeiro ensaia desde os anos 1980 a realização de um megaprojeto em sua região portuária que apenas agora está sendo implementado, configurando o primeiro grande projeto urbano a ser realizado no Brasil. O artigo busca, através da análise do caso do Porto Maravilha, apresentar as principais alterações que resultaram do processo de formulação da política, ressaltando os riscos e oportunidades ao setor privado na formatação do arranjo institucional estabelecido.

¹Artigo preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 04 a 08 de maio de 2015.

²Mestranda em Ciência Política e pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole (CEM)

Introdução

Existem nos estudos urbanos diferentes vertentes que abordam o tema dos grandes projetos urbanos, e que ganharam bastante destaque na literatura nacional e internacional a partir da expansão de tais projetos às mais diversas cidades do mundo em termos empíricos, e no plano teórico a partir do debate sobre a política econômica da cidade e seu papel no processo de reestruturação econômica posterior à década de 1970, em um contexto de liberalização. Dentre os referenciais teóricos mais relevantes para o debate sobre os grandes projetos urbanos, destaco as produções de influência pluralista, estruturalista e institucionalista, e em especial aquelas de origem norte-americana e europeia, além da própria produção nacional.

A teoria dos regimes urbanos (STONE, 1993), focada no contexto dos Estados Unidos, explica que as coalizões de interesse ganham importância ao reunir atores públicos e privados que se articulam pela dinamização da economia local em um contexto de competição entre as cidades e arrecadação de impostos aos governos locais, que têm reduzidos repasses federais. Seguindo essa mesma linha, uma abordagem dos regimes urbanos mais próxima ao estruturalismo produzida também pelo debate urbano norte-americano, é centrada na competitividade das cidades em busca de investimentos, na qual a função urbana é fundamentalmente a função da máquina de crescimento voltada para a arrecadação tributária, em cidades carentes de fontes de financiamento oriundas do governo federal, tendo a terra como variável central (Moloch, 1979). Nesse contexto, a importância das parcerias entre os setores público e privado se evidencia na dependência do setor público em angariar recursos junto ao setor privado para financiar intervenções urbanas de alto custo, sem apoio direto do governo federal (Fainstein, 2009). Molotch (1979) sustenta ainda que, embora sejam mobilizados recursos ideológicos que objetivam atribuir uma identificação de diversos setores da população com as grandes obras, como a construção de estádios e realização de eventos esportivos, os ganhos materiais são distribuídos de forma a beneficiar grupos específicos, produzindo ainda externalidades dos investimentos, como o aumento do custo de vida, ou do valor da terra. (Molotch, 1976)

A crítica apresentada pelo debate europeu a essa produção norte-americana se dá justamente pela sua restrição ao contexto dos Estados Unidos. Nesse sentido, o padrão de governança descrito por Molotch (1976) a partir da experiência dos Estados Unidos é debatido por Harding (1997) no contexto europeu. Sua pesquisa sobre a

produção de políticas urbanas em cinco grandes cidades europeias, sugere que ainda há uma grande influência do Estado nacional na produção urbana junto aos governos e comunidades empresariais locais. Há, portanto, no contexto europeu um arranjo distinto para a busca pelo crescimento nas cidades, além de uma organização específica em relação ao uso do solo, com maior controle estatal (Le Galés, 2000). Harding (1997) aponta para a insuficiência do debate norte americano em relação às diferenças no processo de centralização decisória, bem como na demanda por investimentos externos, que pode ser maior ou menor dado o modelo de arrecadação e repasses verticais dos países, e 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 1976; Stone 1993), 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 (Harding, 1997). Há, portanto, variações nessas relações, dada a existência em alguma medida de fontes de financiamento regulares do governo central a partir dos modelos de Bem-Estar Social, fazendo com que a atuação do setor empresarial na definição das políticas locais seja 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.

Nesse sentido, Fainstein (2009) analisa a realização de megaprojetos evidenciando uma característica de similaridade em concepções urbanísticas (como a existência de prédios de arquitetura icônica) independente da cidade em que estão sendo planejadas, como uma característica do modelo de planejamento estratégico. No entanto, do ponto de vista do arranjo institucional, existem distinções que marcam as abordagens norte-americana e europeia nas intervenções do governo nacional na relação com governos locais e o setor privado no ambiente de construções urbanas. Essas distinções são importantes porque, embora a competência para as obras de infraestrutura urbana esteja no nível do município nos três casos, o arranjo institucional, impactado pela distribuição de competência para flexibilização regulatória, e de autonomia para acesso a crédito ou pelo arranjo de arrecadação dos países, resulta em variações nos conteúdos finais de cada projeto. Na Europa, a ênfase recai na provisão de habitação de baixo custo (*affordable houses*), política de autoridade compartilhada entre os governos nacional e local, e financiada pelo governo central (Fainstein, 2009),

e a participação do setor privado é restringida a partir de cláusulas e controle social. Já nos Estados Unidos, há uma participação mais central do setor privado na garantia de investimentos que visam retornos financeiros e de arrecadação, e se combinam com a ausência de linhas de financiamento do governo central.

Existem, portanto, condições diversas nas quais as parcerias público-privadas produzirão resultados de políticas distintos. As condições necessárias para a efetivação dessas parcerias influenciará no conteúdo da política, e deve ser analisada empiricamente, considerando aspectos nacionais e locais, que orientem a formação de interesses produzindo oportunidades de engajamento dos atores públicos e privados envolvidos. O objetivo desse artigo é apontar para as principais alterações no projeto de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro ao longo de três períodos que considero relevantes para a análise da política, a fim de identificar questões que se apresentaram para o engajamento do setor privado no arranjo institucional e financeiro que possibilitou a sua implementação.

O artigo está estruturado em duas sessões, além dessa introdução e das considerações finais. Inicialmente relato um breve histórico da política de revitalização, destacando os entraves iniciais para a sua realização, identificados em meados dos anos 2000. Em seguida, apresento o modelo institucional e a engenharia financeira que viabilizaram o projeto, destacando os riscos e oportunidades gerados aos atores públicos e privados. Por fim, nas considerações finais é feita uma breve análise do impacto desse modelo para a governança urbana da cidade, apontando para caminhos considerações a serem analisadas em uma pesquisa mais ampla sobre o projeto.

A construção da política de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro

A revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro vem sendo alvo de projetos e debates desde pelo menos os anos 1980, quando a Associação Comercial do Rio de Janeiro apresentou um projeto de revitalização para a região. Ao longo das décadas de 1990 e 2000 diversos episódios marcam a delineação da política, até a aprovação em outubro de 2009, dos principais marcos regulatórios que caracterizam o atual projeto de requalificação da região, e que passa então a ser chamado de Porto Maravilha. Embora uma análise detalhada do processo de formulação da política até o seu estágio atual mereça maiores detalhes, sugiro, para fins dessa análise, uma simplificação do processo que demarque três momentos: a formulação do projeto no início dos anos

2000, sob liderança do então secretário municipal de urbanismo Alfredo Sirkis, na segunda e terceira administração do ex-prefeito Cesar Maia; o período de reformulação do projeto, induzido pela criação de um grupo executivo interministerial, coordenado pelo Ministério do Planejamento, que definiu importantes condições para a política atual e culminou em uma negociação, já no nível municipal, direta com atores privados interessados na revitalização; e por fim, a fase de estruturação do projeto atual, já sob gestão do atual prefeito Eduardo Paes. Esse período culminou com a criação da Companhia de Desenvolvimento da Região Portuária – CDURP, a aprovação da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária, seguida da emissão cerca de 4 milhões de metros quadrados em CEPAC e a abertura de dois fundos de investimento imobiliário para sua comercialização e valorização, e, por fim, com a assinatura da PPP junto ao Consórcio Porto Novo, contratando obras de infraestrutura bem como serviços urbanos na região do projeto a partir de uma concessão administrativa com duração inicial de 15 anos.

Houve nesse processo uma ampliação em termos de escopo e investimento, bem como diversas mudanças no modelo institucional. Os principais entraves apontados no início dos anos 2000 resultaram nessas alterações. Cabe destacar: a questão da transferência dos terrenos de diversos órgãos federais; o convencimento de empresários da construção civil para investimento no projeto; a fonte de recursos iniciais para obras de infraestrutura; e os termos para constituição de uma Sociedade de Propósito Específico, responsável pela gestão dos fundos para a sua implementação. (ainda que a coordenação institucional do projeto ficasse a cargo da administração pública direta, a partir das secretarias envolvidas na revitalização). A parte dessas questões, o projeto já conta com diversos aspectos embrionários da política atual, dentre eles, a reurbanização de logradouros e abertura de novas vias, o incentivo ao uso misto com alteração dos padrões edilícios da região, a implantação do VLT e de equipamentos culturais. O projeto era, no entanto, mais enxuto e restrito em termos de impacto e orçamento.

No início de 2006 o então secretário Alfredo Sirkis é exonerado do cargo, no mesmo dia em que a prefeitura do Rio e o Governo Federal assinam um Acordo de Cooperação Técnica para reabilitação da região portuária, entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, do Ministério da Cultura; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério dos Transportes e o município do Rio de Janeiro,

com a interveniência da Companhia das Docas do Rio de Janeiro e a participação do BNDES e CEF.

O Acordo de Cooperação é resultado das reuniões do Grupo Executivo Interministerial que se reuniu entre 2004 e 2006 com subgrupos coordenados por órgãos do Governo Federal responsáveis por debater e apresentar propostas para cada um dos “temas críticos” do projeto: “Habitação”, coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades; “Urbanismo”, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos; “Transporte”, coordenado pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana; “Projetos especiais”, coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; e “Arranjos institucionais”, coordenado pela CEF.

As principais propostas resultantes do GE são: (i) a criação de uma nova AEIU com a redefinição do perímetro da revitalização; (ii) a disponibilização de terrenos da união; (iii) a criação de uma SPE para coordenar o projeto; (iv) estudos sobre a viabilidade financeira e o envolvimento do setor privado; (v) a criação de um modelo de mobilidade envolvendo o VLT; (vi) a utilização de instrumentos de parceria previstos no Estatuto da Cidade, como urbanização consorciada, consórcios imobiliários e operações interligadas; e (vii) a criação de FIs. Nesse momento ganha força, através de relatos das experiências de Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo, a proposta de viabilização do projeto através da comercialização de CEPAC (mecanismo que será explicado mais detalhadamente na sessão seguinte).

No mesmo ano de 2006 o prefeito Cesar Maia aprova decreto que estabelece uma nova Área Especial de Interesse Urbanístico da Região Portuária. O decreto é central à análise pois prevê as condições para o estabelecimento de parceria com o setor privado. Nesse sentido, determina um prazo para o recebimento de propostas e estudos *“de modelagem necessários para viabilização de uma concessão ou parceria público-privada no intuito de implementar a intervenção requerida para a área, bem como a operação e a manutenção do sistema viário pelo período a ser contratualmente estabelecido”*. O decreto abre, portanto, a participação do setor privado a partir das Manifestações de Interesse Público (MIP) a serem apresentadas por empresas privadas, isoladamente ou em consórcio, e que teriam o direito de, no caso de aprovação de suas propostas, participar posteriormente do processos de licitação. Estabelece, por fim, a formação de um grupo de trabalho para coordenar os estudos, convocado a partir de decreto da prefeitura no mesmo mês, e com a participação das

Secretarias Municipais de Urbanismo e Fazenda, e do Instituto Pereira Passos, sendo esse responsável pela sua coordenação.

É apenas com a troca de gestão em 2009 que a Prefeitura do Rio volta a assumir uma liderança em relação ao processo, dessa vez em parceria com o governo federal, seu alinhado político. Passa a haver portanto uma confluência de interesses e de projetos, relacionados a uma política desenvolvimentista, que encontra no Rio de Janeiro oportunidades de desenvolvimento do país e da cidade, através da exploração de petróleo nas plataformas do Pré-Sal, e da atração de investimentos a partir da realização dos Jogos Olímpicos de 2016. É nesse sentido que o alinhamento entre esferas federativas, incluindo também o governo estadual, é amplamente abordado como uma “oportunidade única” do Rio de Janeiro. Eduardo Paes (PMDB), no início de sua gestão reúne os estudos realizados até então e encaminha à Câmara Municipal os projetos de lei que dão forma ao projeto Porto Maravilha: de criação da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária a partir da delimitação de um novo formato de AEIU para a região; e de criação da empresa mista designada para coordenar o projeto, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária, a Cdurp. Os projetos são aprovados com menos de quatro meses de tramitação, dado o pedido de urgência apresentado pela base do governo com justificativa atrelada à realização dos Jogos Olímpicos e inclusão do projeto no plano de legado da cidade.

Tabela 1: características centrais das fase de formulação da política

	Fase 1	Fase 2	Fase 3 ³
Participação do governo federal	Alta porém desvinculada do executivo municipal	Alta na definição das bases do projeto	Central para a implementação do projeto, através da CEF
Espaços de decisão	Paralelos: GT Executivo Municipal, formado pelo IPP, SMF e PGM e GT	GT Municipal formado pela SMU, SMF e IPP, com participação das empresas do Consórcio Rio Vila e	Câmara Municipal (aprovação do projeto), Secretaria Municipal de

³ (detalhamento no capítulo seguinte)

	Interministerial, formado por ministérios, autarquias e agências financiadoras do governo federal	Mar	Promoção de Parcerias Público-Privadas; CDURP, Caixa Econômica Federal, Conselho Curador do FGTS, Hines
Abrangência	Saúde, Gamboa e Santo Cristo	AIEU 2	AIEU 3
Institucionalidade proposta	Coordenação direta pela Prefeitura e criação de empresa mista para gestão dos recursos	SPE	Coordenação e gestão pela Cdurp, empresa mista financeiramente independente da prefeitura
Instrumentos propostos	Fundo de Investimento Imobiliário (incipiente)	CEPAC e OUC	PPP de obras e serviços, FIIs e OUC.
Participação do setor privado do processo decisório	Ausente	Ativa através de GT municipal (MIP)	Através das parcerias no contrato de PPP e na negociação com o FIIPM
Orçamento	Cerca de 3 bilhões de reais	Indeterminado	8 bilhões de reais

A seguir detalho alguns aspectos centrais para a análise do arranjo atual do projeto, identificando como respondem aos principais entraves apresentados anteriormente.

O projeto Porto Maravilha

Operação Urbana Consorciada

O projeto Porto Maravilha é estruturado a partir da Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto do Rio, que delimita uma Área Especial de Interesse Urbano (AEIU) para realização de intervenções visando a requalificação urbana da região portuária do Rio de Janeiro. A lei que estabelece a OUC e altera o Plano Diretor da cidade foi aprovada na Câmara Municipal do Rio de Janeiro no ano de 2009, quando esta aprovou também outro projeto do executivo municipal criando a Cdurp, responsável por coordenar as ações previstas para a região e qualificar o plano de reurbanização aprovado. A Cdurp é uma sociedade de economia mista, independente financeiramente da Prefeitura, cujo único acionista é o Município do Rio de Janeiro, de quem recebeu aportes financeiros e fundiários para o seu funcionamento.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento de intervenção urbana previsto no Estatuto da Cidade (Estatuto da Cidade, Art. 32) e que tem experiências de aplicação em diversas cidades brasileiras⁴. Cada OUC 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 CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção), que são valores imobiliários emitidos e comercializados pela prefeitura em contrapartida ao direito de construção à cima do previsto na regulação urbana da cidade, dentro dos novos parâmetros estabelecidos na lei da Operação Urbana Consorciada, e são utilizados para o financiamento das obras dentro de seu perímetro delimitado. A venda de CEPAC é controlada pela CVM (Comissão de Valores Imobiliários) e a oferta pública é feita pela Bolsa de Valores.

Com a aprovação da primeira OUC do Rio de Janeiro, a prefeitura criou um potencial adicional de 4 milhões de metros quadrados na região para serem disponibilizados ao mercado através de 6.436.722 de CEPAC. Juntamente com os CEPAC a prefeitura anunciou um plano de obras e intervenções visando a melhoria da infraestrutura e serviços da região, bem como a sua valorização enquanto território urbano, a serem coordenadas pela Cdurp.

⁴ Ver Fix, 2012

Tabela 2 – Operações Urbanas que Utilizam CEPAC

EMISSOR	Qde.	Valor de Emissão (R\$)	OUC
CEPAC			
Prefeitura de SP	650.000,00	1.100,00	Faria Lima
Prefeitura de SP	3.750.000,00	300,00	Água
Espraiada			
Município do RJ	6.436.722,00	545,00	Região do Porto

Fonte: Cdurp

Parceria Público-Privada: obras e serviços de infraestrutura urbana

Ainda em 2010 é licitado o contrato de Parceria Público-Privada 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, em um modelo de concessão administrativa, com valor inicial global de sete bilhões e seiscentos e nove milhões de reais e duração de 15 anos. A PPP foi firmada entre a CDURP e a Concessionária Porto Novo, formada pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A., e pela Carioca Chistiani-Nielsen, mesmo grupo de empresas que compõe o consórcio Rio Vila e Mar, que encaminhou a única proposta de MIP em resposta ao Decreto publicado por Cesar Maia em 2006, e participou do GT criado pelo mesmo decreto para subsidiar a formulação do projeto.

Tabela 3 - Relação de Obras e Serviços previstos no contrato de PPP

SERVIÇOS	OBRAS
1) Conservação da infraestrutura viária na AEIU da Região do Porto do Rio de Janeiro	1) Reurbanização de aproximadamente 70km de vias, implantação de novas vias e trechos de ciclovias;
2) Serviços de conservação de áreas verdes e praças	2) Implantação de novas redes de esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, telefonia e gás encanado;
3) Serviços relacionados à iluminação pública	3) Implantação de sistema de melhoria
4) sinalização contendo informações	

<p>históricas e geográficas da área;</p> <p>5) serviços de limpeza urbana</p> <p>6) Serviços de drenagem</p> <p>7) prestação de serviços de suporte à rede de transporte;</p> <p>8) Implementação e manutenção de equipamentos e serviços administrativos</p> <p>9) Outros serviços necessários e adequados ao bom desenvolvimento do contrato de concessão</p>	<p>da qualidade das águas do Canal do Mangue;</p> <p>4) Implantação de via de mão dupla interna, paralela à Rodrigues Alves (Binário do Porto);</p> <p>5) Demolição do Elevado da Perimetral no trecho entre a Praça Mauá e a Av. Francisco Bicalho;</p> <p>6) Construção de túnel entre a Praça Mauá e a Av. Rodrigues Alves (na altura do Armazém</p> <p>7) Construção de duas rampas ligando o viaduto do Gasômetro ao Santo Cristo;</p> <p>8) Ampliação do atual túnel ferroviário sob o Morro da Providência</p> <p>9) Implantação de mobiliário urbano</p> <p>10) Construção do Museu do Amanhã.</p>
TOTAL: R\$ 3,418 BILHÕES	TOTAL: 4,191 BILHÕES

Fonte: CDURP em Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro⁵

Apesar de serem esses os itens que constam no contrato da PPP, cabe ressaltar que essas intervenções devem dialogar com um conjunto de políticas a serem executadas no mesmo território. O programa Morar Carioca da PMRJ e executado pela Secretaria Municipal de Habitação representa a política de urbanização de favelas na cidade e tem atuação no Morro da Providência, favela mais antiga da cidade, que está localizada dentro do perímetro da OUC do Porto Maravilha. A ação do Morar Carioca na Providência está centrada na construção de um teleférico ligando o Morro ao centro da cidade (estação Central) e ao bairro da Saúde (Estação Cidade do Samba). O programa prevê ainda a construção de um plano inclinado no alto do Morro, e o alargamento de vias. Ainda que o morro constitua um dos setores da OUC, este não foi incluído no conjunto de obras de infraestrutura urbana (saneamento e iluminação) previstos na

⁵ Emitido pela Prefeitura do Rio de Janeiro e disponível no site www.portomaravilha.com.br e datado de 14 de junho de 2012 com revisão em 8 de janeiro de 2014.

PPP. A esse respeito cabe ainda ressaltar que a concessionária licitada para realizar as obras do Morar Carioca no Morro da Providência é composta pelas três mesmas empresas que constituem o Consórcio Porto Novo, de modo que essas empresas estão presentes no Morro, porém através de outra política.

Outro projeto relevante e previsto desde o início da formulação da política de revitalização da zona portuária do Rio diz respeito à implantação do sistema de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT). Embora o VLT esteja previsto desde o início dos anos 1990, e conste na apresentação do projeto Porto Maravilha, sendo considerado importante fator para o sucesso da venda do projeto aos investidores, a sua implantação e manutenção contam com uma licitação a parte.

Ainda em relação à PPP do Porto Maravilha, cabe destacar que um aditivo do contrato estabeleceu a inclusão da construção do Museu do Amanhã, inicialmente previsto para ser implementado com recursos alternativo, através de captação via Lei Rouanet, tal como o Museu de Arte do Rio. Para que a construção do Museu pudesse ser parte do contrato sem aumento do valor global, foi negociada a sua inclusão mediante a retirada do setor F que com isso deixa de receber obras de infraestrutura. Em relação à prestação de serviços, todos os setores estão contemplados, inclusive aquele que engloba a região do Morro da Providência. Ambos os museus (Museu de Arte do Rio e Museu do Amanhã) são geridos pela Fundação Roberto Marinho.

Por fim, a CDURP está obrigada, a partir de uma cláusula incluída no processo de aprovação da lei que autoriza a realização da OUC do Porto Maravilha a investir 3% do valor global da PPP em projetos de renovação do patrimônio cultural. Para tanto, foi criado o projeto Porto Cultural, cuja principal atividade é lançar editais de apoio à cultura na região. A CDURP lançou ainda o projeto Porto Cidadão, voltado às ações de responsabilidade social empresarial, e à realização de atividades voltadas para a população local, dentre eles uma parceria com o Sebrae que prevê cursos de capacitação profissional e gestão de micro empreendimentos da região.

Fundos de investimento imobiliário – a engenharia financeira

Além de assinar o contrato da PPP, a Cdurp cria no início de 2011 o Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP), responsável pelo pagamento das contraprestações determinadas no contrato da PPP. O FIIRP é controlado pela Cdurp e administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), e possui como ativos o total de CEPACs emitidos pela prefeitura na criação da OUC e doados ao Fundo, bem como o

correspondente em terrenos à utilização de 75% desses CEPACs. Ainda no mesmo ano foi realizado um leilão de lote único, no qual o FIIRP disponibilizou ao mercado a quantidade total de CEPACs que foram arrematados pela Caixa Econômica Federal pelo valor de 3,5 bilhões de reais, em uma operação que determinou uma relação de obrigações e responsabilidades entre dois fundos imobiliários: o FIIRP controlado pela Cdurp e administrado pela CEF, e o FIIPM – Fundo Imobiliário Porto Maravilha -, por sua vez controlado e administrado pela CEF. Esse último adquiriu no leilão o direito de comercializar o total de CEPACs da AEIU do Porto, bem como a prioridade de compra dos terrenos que correspondam à utilização de 60% desses Cepacs (divididos em 7 grandes terrenos prioritários). Em contrapartida ao Prêmio por Opção de Compra (POC) o FIIPM se compromete com o pagamento ao FIIRP ao longo de 15 anos, de 8 bilhões de reais, correspondentes ao valor total da PPP, custos administrativos da Cdurp e os 3% de investimento em patrimônio cultural determinados pelo lei da OUC.

Prêmio por Opção de Compra:

$$POC = (8 \text{ bi} - (3,507\text{bi} + 500\text{mi})) \Rightarrow POC \sim + 4 \text{ bi}$$

POC é a diferença entre o valor do Cepac no leilão (545 reais) e o valor que o FIIPM efetivamente pagou. Trata-se de um instrumento que tem como objetivo, segundo relato de um gestor da CEF, regular a diferença de valores, uma vez que a CEF não sabia se haveria outro concorrente participando do leilão e garante à CEF a prioridade na compra dos terrenos, ao mesmo tempo em que estabelece um mecanismo no qual o risco atribuído ao processo de valorização dos terrenos seja da Cdurp e não da CEF. Ou seja, caso a Cdurp não consiga estabelecer a compra dos terrenos prioritários antes de sua valorização, o valor adicional da valorização não será transferido à CEF. A própria CEF, em outro setor, é responsável pela avaliação dos terrenos para que a prefeitura compre os da União. O FIIRP por sua vez, se compromete com a cessão do total de Cepacs e dos terrenos que correspondem ao consumo de 60% dos CEPAC com prioridade de compra ao FIIPM, além da disponibilização para mercado dos terrenos correspondentes ao consumo de mais 15% dos Cepacs. O FIIRP recebe o dinheiro à medida em que os terrenos entram no FIIPM, portanto, não se trata de um modelo de recebível performado, mas depende de a prefeitura trazer os terrenos em um prazo de 3 anos a contar da criação do fundo, para destravar os recursos. Assim, o acordo funciona como um mecanismo para incentivar a

Cdurp a disponibilizar os terrenos o quanto antes para que sejam comprados a um valor anterior à valorização, bem como para destravar os recursos de acordo com o cronograma de pagamento das contraprestações da PPP. Ao mesmo tempo, garante que a CEF terá a propriedade dos terrenos para que possa negociar a venda de CEPAC junto ao setor privado.

Esse mecanismo responde a uma questão que se apresentava durante a formulação da política, em relação à adoção de um instrumento que garantisse o repassasse os terrenos de propriedade do governo federal e suas autarquias detentoras da terra à prefeitura. A estratégia adotada se deu, portanto através da articulação, junto ao governo federal, de um arranjo institucional e da adoção de um instrumento urbanístico no qual os 4 mil m² de potencial de construção emitidos pela Prefeitura fossem envolvidos em um arranjo de responsabilidades e investimentos entre a prefeitura do Rio e a Caixa Econômica Federal, de forma que os Cepacs são comprados pela CEF, que se torna gestora do FII e parceiro para o investimento nos mesmos terrenos prioritários cedidos pelas autarquias federais. A CEF se torna, com isso, responsável pela negociação direta com agentes do mercado incorporador e imobiliário, recuperando para si o potencial de valorização imobiliária da região, bem como a capacidade especuladora sobre os terrenos através do controle de vendas e da valorização produzida pelo investimento em infraestrutura que garante ela com a transação.

De acordo com o Relatório da Cdurp publicado no Diário Mercantil do Rio de Janeiro em 25/04/2012:

“A modelagem financeira da OUC sustentou-se em três pilares: CEPAC, Fundo de Investimento Imobiliário (FII) e Parceria Público Privada (PPP), sendo os CEPAC e Terrenos os recursos financeiros para viabilizar a operação, os FII como instrumentos financeiros e a PPP o veículo responsável pela execução dos serviços públicos e das obras associadas, na Região Portuária.” (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2012)

Em relação ao tamanho dos lotes, é necessário considerar que essa característica facilita o arranjo financeiro do projeto uma vez que permite que o FII negocie menos empreendimentos que consumam mais CEPAC ao invés de negociar muitos pequenos empreendimentos com diversos investidores. Desse forma, a arrecadação do FII torna-se mais rápida, e portanto, facilita o fluxo de caixa do projeto

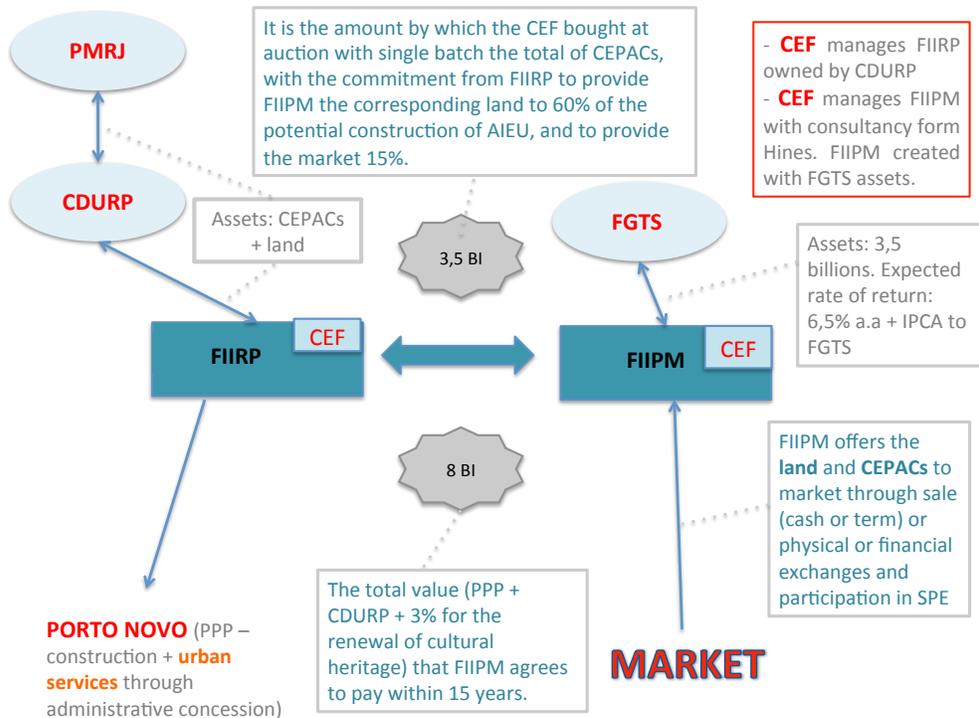
para o pagamento das despesas. A esse respeito, é ilustrativo o fato de que o FIIRP negociou com o FIIPM a disponibilização de 7 grandes lotes, denominados “terrenos prioritários” e que equivalem ao uso de 60% dos CEPAC disponíveis, bem como a um potencial de receita de 25 bilhões de reais (VGV), conforme o mapa abaixo.

Mapa 1: terrenos prioritários (Fonte: Porto Maravilha)



Na figura abaixo esquematizo os principais fluxos que compõe o arranjo financeiro do projeto, para em seguida debater as principais atribuições e riscos correspondentes aos atores envolvidos.

Figura 2: arranjo institucional. Elaboração própria.



A figura indica os principais atores e fluxos envolvidos nesse complexo arranjo institucional e financeiro. Dentre os atores públicos, fazem parte do arranjo a PMRJ, a CDURP e a CEF. Já em relação aos atores privados, estão presentes as empresas do Consórcio Porto Novo, responsáveis pela provisão de infraestrutura e serviços na área determinada pela OUC, através do contrato de Parceria Público-Privada, estabelecido com a Cdurp, e cujo fluxo financeiro se dá através do FIIRP. Do outro lado desse fluxo, encontram-se atores privados do setor imobiliário e incorporador. Essas empresas se relacionam diretamente com a CEF e o fluxo financeiro se dá através do seu aporte ao FIIPM. São fundamentais para o funcionamento da engenharia financeira, uma vez que estabelecem contratos com o FIIPM permitindo que o fundo atinja a rentabilidade prevista, e produza, através da valoração do solo o capital necessário ao pagamento da PPP. Cabe destacar ainda que as empresas do Consórcio Porto Novo tem braços atuando com exclusividade nos setores de construção e serviços, mas estão presentes também no setor de incorporação imobiliária, junto a outras grandes empresas nacionais e transnacionais.

Por fim, destaco que para a CDURP a operação representa essencialmente um adiantamento dos recursos necessários ao início das obras e prestação de serviços previstos no contrato da PPP. Representa também a

expectativa de arrecadação do valor global ao longo dos 15 anos de operação do FII, garantindo melhores condições de negociação junto ao parceiro privado quando da assinatura do contrato dada a expectativa de cumprimento do cronograma de pagamentos relativo à realização das obras e serviços. Garante ainda a viabilização de recursos oriundos da valorização imobiliária para o pagamento de serviços de infraestrutura urbana, que seriam pagos pelo tesouro municipal. Por fim, estabelece a possibilidade de oferecer ao mercado os terrenos correspondentes a 15% do total de CEPAC sem a prioridade de venda para o FIIPM permitindo à CDURP atuar como agente especulador na região. Os terrenos serão vendidos de acordo com o tempo de valorização, e a expectativa é que gerem receitas para a empresa para cobrir custos não previstos no valor final da PPP, tais como remoções, habitação de interesse social, a extensão do túnel até a Praça XV, entre outros.

À prefeitura do Rio o projeto representa a realização de grandes obras, que há pelo menos 2 décadas vem sendo debatidas na cidade, marcando a sua implementação na gestão do atual prefeito, e atreladas a um discurso de realização sem recursos públicos. Além disso, representam uma expectativa de aumento substantivo na arrecadação de IPTU e ISS em médio prazo, com a previsão dos novos usos no território. Embora existam diversos mecanismos de isenção fiscal em vigor, com vistas a incentivar o investimento na região, tais incentivos são em maior parte centrados na arrecadação de ISS, e tem prazo de vencimento atrelado ao andamento dos empreendimentos. A expectativa é de que a Prefeitura tenha um incremento de 150 a 200 milhões de arrecadação de receita de impostos (IPTU e ISS) além de capturar parte da valorização, segundo relato de representante da Cdurp. A articulação do executivo municipal junto ao executivo federal permite que esses ganhos sejam capitalizados pela prefeitura, embora grande parte dos custos e riscos sejam cobertos pela União, através da venda de terrenos, ou do investimento do FGTS no FIIPM, garantindo os recursos necessários para a realização do megaprojeto.

Buscamos agora compreender os principais riscos e oportunidades envolvidos em cada etapa do processo, e o seu compartilhamento entre os atores públicos e privados envolvidos.

Estratégias e compartilhamento de riscos

Essa operação foi possibilitada pela decisão do comitê curador do FGTS que passou a permitir o investimento do Fundo em Operações Urbanas Consorciadas. Até então, o FGTS estava autorizado a investir em projetos de habitação, infraestrutura e saneamento isoladamente, e a decisão de investimento na OUC do Porto do Rio marca o primeiro investimento do FGTS em uma OUC, sendo autorizada pela CEF, gestora do fundo e tornando-o único acionista do FIIPM. À CEF essa operação representa a possibilidade de aumentar a rentabilidade do FGTS uma vez que a rentabilidade anual do Fundo é de 3,5% a.a + IPCA, e o FIIPM tem uma expectativa de retorno ao seu acionista de 6,5% a.a + IPCA, além da recuperação do valor inicial investido, tendo um prazo de 15 anos para tanto. Com isso, a CEF espera gerar cerca de 15 bilhões com o fundo ao longo de 8 anos. Em posse dos terrenos e dos CEPAC a CEF aumenta o potencial de lucratividade do FIIPM. Trata-se, portanto, de um produto de investimento.

Uma implicação direta desse arranjo é a necessidade da CEF de promover maior rentabilidade ao fundo, bem como acertar uma combinação de investimentos tal que viabilize o fluxo de caixa necessário ao cronograma de pagamento das contraprestações da PPP. Para atender a essas necessidades o FIIPM definiu 5 modelos de negócio que incluem i) a venda à vista ou ii) à prazo de CEPAC, as formas de permuta iii) física ou iv) financeira, e v) a participação acionária em SPE (sociedade de propósito específico), na qual o fundo participa via integralização de terrenos e/ou CEPAC. A esse respeito, cabe ressaltar que a negociação via permuta na prática determina a criação de uma SPE e implica em uma redução nos custos iniciais de investimento para as empreiteiras, e portanto em uma adoção dos riscos, bem como dos possíveis ganhos em valorização imobiliária, por parte do investidor público. Ou seja, a CEF e as empreiteiras passam a ser sócias em um negócio, no qual ambas as partes ganham com a valorização fundiária. A diferença está na definição sobre a repartição dos benefícios, que poderá se dar através da receita obtida com a venda (permuta financeira), ou do lucro, onde há portanto um compartilhamento também dos riscos de construção. Portanto, os modelos de negócio permitem que a CEF, através do FIIPM, assumam parte dos riscos da valorização dos empreendimentos. O modelo de

permuta permite que as incorporadoras não precisem se comprometer com um investimento inicial alto para operar a compra de terrenos ou de CEPAC, tornando-se sócias da própria gestora do fundo. Essa parceria é importante uma vez que o investidor privado tem a garantia de que existe um interesse também por parte da CEF tanto na entrega dos empreendimentos como no resultado das obras de revitalização, que são fundamentais para o processo de valorização imobiliária e portanto, para retorno financeiro também da CEF.

Com isso, a operação estabelece uma parceria entre o investidor privado e o financiador público centrada no interesse na valorização dos terrenos da região, ao mesmo tempo em que aporta os recursos iniciais necessários à execução das intervenções urbanísticas e infraestruturais na região, que são determinantes a essa expectativa de valorização. A matriz de mobilidade da região, com a implementação das novas vias e do VLT são também centrais para a operação e para a redução de riscos aos investidores públicos e privados.

Diferente do modelo empregado em OUC em São Paulo, em que os CEPAC eram leiloados diretamente às incorporadoras a partir de lotes com usos exclusivos residenciais ou comerciais, a operação do Porto Maravilha permite ainda que o investidor privado negocie a compra ou permuta dos CEPAC necessários aos empreendimentos imobiliários na região diretamente com o financiador público. Ou seja, os CEPAC, uma vez já alienados, podem ser livremente negociados em mercado secundário, sem que haja necessidade de participação em leilões públicos adicionais. A CEF acumula, com isso, a possibilidade de especular, comercializando os terrenos de acordo o seu tempo de valorização. A estratégia é defendida pelos gestores do fundo como sendo uma forma de garantir que o Estado (através do FGTS) recupere a valorização fundiária produzida pelas intervenções estatais na região, e que tradicionalmente seriam canalizadas apenas ao setor privado, a partir do lucro imobiliário produzido adicionalmente com a especulação em torno dos leilões.

Para assessorar a CEF na gestão do FIIPM com vistas a esses objetivos, a mesma contratou uma empresa de consultoria imobiliária multinacional chamada Hines, que acumula experiências em processos de revitalização de regiões centrais e portuárias em diversas cidades da Europa e Estados Unidos. As principais funções da Hines envolvem a definição da própria estratégia de desenvolvimento imobiliário para os terrenos de propriedade da CEF (equivalentes ao uso de 60% dos CEPAC), inclusive avaliando e recomendando o fundo sobre propostas de swaps e joint ventures e

assistindo as negociações, com uma visão do conjunto geral de empreendimentos, de forma a combinar hipóteses, estratégias de negócios e produtos de empreendimentos para garantir o retorno alvo do FII ao investidor (FGTS). Essa análise econômica é então combinada a uma análise arquitetônica (combinações de uso e “mix” de produtos) e técnica (quantidade de CEPAC e valoração por produto, por exemplo verificar se o empreendimento atende às características de um prédio Triple A). Portanto, a Hines aconselha também a precificação e a análise imobiliária. Além disso, a empresa é responsável por acompanhar o fluxo de caixa do Fundo, atualizar a CEF com informações relevantes sobre o mercado imobiliário, acompanhar o andamento das obras e projetos negociados, e, por fim, participar do Comitê de Investimento, responsável pela aprovação dos projetos em negociação com o FIIPM.

Isso porque a decisão sobre a venda ou permuta de CEPAC passa a ser de competência do FIIPM, excluindo-se do processo a PMRJ e a própria CDURP, que, embora participe do comitê consultivo do FIIPM, não possui poder de decisão formal sobre a natureza dos empreendimentos (desde que esses atendam aos parâmetros estabelecidos pela lei de criação da OUC do Porto do Rio, e sejam aprovados nos trâmites da prefeitura, através da Secretaria Municipal de Urbanismo). Uma implicação direta desse arranjo diz respeito à produção de empreendimentos de uso residencial ou comercial. Embora existam incentivos aos projetos de uso residencial, através de legislação específica de incentivos tributários e da redução da quantidade de CEPACs necessários para esse uso, a legislação da OUC determina que todos os setores da AIEU são ZUM – Zona de Uso Misto, implicando que o estoque máximo de CEPAC por setor possa ser usado tanto para uso comercial como residencial.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o arranjo estabelece em diversos momentos um insulamento do processo decisório. Nesse caso, a PMRJ e a CDURP delegam a terceiros, através do Comitê de Investimento do FIIPM composto por representantes da CEF, da Hines e do FGTS, o poder de decisão sobre os produtos a serem desenvolvidos na região da AIEU. A expectativa do FIIPM para 2028 apresentada pela Hines é que os empreendimentos tenham uma variação de produtos com usos residencial (34%), escritórios “office suítes” (30%), torres comerciais (28%), varejo (13%) e hotéis (5%). Mas esses números refletem apenas uma previsão apresentada pela consultoria, e podem variar de acordo com as possibilidades que garantam maior rentabilidade ao fundo. O isolamento da prefeitura nesse processo é considerado estratégico por gestores do fundo, e, uma vez que os interesses da prefeitura podem

ser diferentes daqueles dos investidores, essa condição foi colocada como necessária nas negociações que antecederam a decisão da CEF de aplicar recursos do FGTS na operação.

Uma salvaguarda financeira adicional é feita também pelo insulamento da Cdurp em relação à estrutura da Prefeitura, uma vez que se pressupõe que os recursos sejam repassados diretamente do FIIPM para o FIIRP, em uma conta específica que tem a finalidade de pagar a PPP. A Cdurp é uma empresa financeiramente independente da PMRJ, representando com isso uma expectativa de redução de riscos políticos para os investidores do FII, uma vez que os recursos não são apenas “carimbados”, mas não devem alcançar a estrutura orçamentária da prefeitura, tornando o projeto relativamente mais resistente à troca de governos. Nesse sentido, além de oferecer salvaguardas em relação a instabilidades econômicas que impactam a capacidade orçamentária da prefeitura, à eficiência e coordenação institucional para tomada de decisões, existe uma redução em relação aos riscos políticos, atrelados à possibilidade de descontinuidade do projeto com a troca de gestão, por ser um projeto de longo prazo. Por fim, o insulamento implica na redução da responsabilização em relação ao projeto, uma vez que os principais atores envolvidos no processo decisório não são representantes eleitos do governo local.

Por fim, a engenharia financeira representa ao consórcio responsável pelas obras de infraestrutura e pela prestação dos serviços urbanos uma garantia em relação ao cronograma de pagamentos e contrapartidas, uma vez que o adiantamento dos recursos iniciais necessários para as obras de infraestrutura é fundamental para a estratégia de valorização fundiária na região. Em relação à prestação de serviços, garantem às empresas do consórcio um contrato de 15 anos cujos recursos estão garantidos pelo arranjo, de forma que se estabeleça uma parceria na qual, para o próprio consórcio, é fundamental que os negócios sejam efetivados, como uma estratégia para aumentar o lucro das empresas que compõe o grupo. Ao implementar paralelamente obras de infraestrutura e a prestação dos serviços contratuais, o consórcio passa a ter acesso ao terreno, possibilitando a inclusão de novos serviços assessoriais, oferecidos de maneira privada a partir da infraestrutura colocada. Essa operação se dá de maneira a reforçar a parceria entre o consórcio e a Cdurp, uma vez que os lucros obtidos são divididos igualmente

entre as empresas. As atividades assessórias, portanto, aqueles serviços não previstos no contrato inicial de PPP, mas que podem ser incluídos quando os parceiros encontram oportunidades de atuar como prestadores de serviços na região. Um exemplo importante diz respeito aos serviços de telecomunicação que passam a ser oferecidos às empresas do setor atuando naquela região, uma vez que o Consórcio instala, ao requalificar a infraestrutura urbana, o cabeamento necessário para difusão de meios e conteúdo. Nesse sentido, a Porto Novo busca, segundo relato de seu presidente, estabelecer-se para além das obras de infraestrutura, como uma empresa prestadora de serviços urbanos na região. Outro exemplo de atividade assessória diz respeito ao mobiliário urbano que permita publicidade, como no caso dos pontos de ônibus. São, portanto, formas de agregar valor ao padrão de urbanização sem custos para a prefeitura, garantindo ao consórcio acesso a um novo mercado de serviços na região.

Além disso, como já foi colocado, as empresas do consórcio possuem também braços incorporadores, que são favorecidos pelo maior conhecimento das empresas em relação ao terreno à infraestrutura, e, assim como as demais incorporadoras, pelo adiantamento da infraestrutura dos terrenos, exercido com recursos da operação.

Aspectos centrais da localização do projeto

A decisão sobre a localização do grande projeto urbano e 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 e determinante para os benefícios gerados pela política, além de representar a sinalização de investimentos do Estado em uma região específica, 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.

Cabe ressaltar ainda no que diz respeito à localização do projeto, que se trata de uma região central da cidade, próxima ao atual centro financeiro, ao aeroporto, de fácil acesso à zona sul (região nobre), zona norte e ao município de Niterói, bem como a região metropolitana, sendo uma área atualmente caracterizada como de passagem, e com baixo valor imobiliário. A localização de grandes empresas, chaves para a economia da cidade na região central é outro fator que alavanca o interesse nessa localização. Mais especificamente, os escritórios de empresas do setor petroleiro, localizadas nas proximidades são centrais para compreender a demanda de mercado na região em um momento de crescimento da economia com a descoberta da reserva de petróleo do Pré-Sal. Segundo relatam gerentes de projeto das principais incorporadoras e imobiliárias que estão investindo na região, a localização privilegiada do projeto permite que os empreendimentos ali concorram com aqueles que estão sendo lançados na outra fronteira do mercado imobiliário na cidade, localizados na zona oeste. A combinação entre a localização e a infraestrutura renovada, bem como uma matriz de mobilidade extensa (incluindo a implantação do VLT) tornam a região atrativa para o mercado.

Ciclos do mercado imobiliário

Os relatos dão conta, portanto, de um interesse recente do mercado imobiliário em investir na região, atrelado diretamente à estrutura proposta pelo projeto de revitalização, e ao desenvolvimento de um ciclo de mercado que seria iniciado pelo processo de instalação de escritórios de grandes empresas, seguido pela fomento ao comércio local e prestação de serviços relacionados a essa nova demanda, tais como gráficas, restaurantes, academia. A etapa seguinte se daria com o adensamento e a valorização do uso residencial, dada a atratividade aos trabalhadores que desejem residir próximo ao trabalho. Essa valorização deve atrair o lançamento de empreendimentos residenciais, a princípio com apartamentos de pequena ou média metragem. Por fim, com a vinda dos novos moradores e o fomento de novos serviços, tais como supermercado, cabelereiro, escolas, viria uma nova onda de residenciais, esses já de maior metragem, destinados a famílias maiores.

Há, portanto, um aspecto decisivo para o projeto que diz respeito à aposta do mercado imobiliário na produção de um ciclo de mercado na região, e que vai influenciar os usos atribuídos, uma vez que não há especificação para tanto na legislação de uso e ocupação do solo vigente.

Ainda em relação à demanda residencial, cabe ressaltar que os dois empreendimentos inicialmente atrelados aos Jogos Olímpicos que seriam construídos na região teriam como finalidade o uso residencial. A Vila dos Árbitros e a Vila de Mídia, seriam inicialmente instaladas em um empreendimento incorporado pela Solace. Os apartamentos seriam utilizados durante os Jogos Olímpicos, e, em seguida, vendidos no mercado com uma linha especial de financiamento para funcionários da prefeitura, viabilizada pelo PREVI. Segundo entrevista com gestor da Cdurp, seriam cerca de mil apartamentos para servidores municipais, que geraram uma lista de cerca de 11 mil inscritos para o financiamento. Essa seria uma estratégia utilizada para mostrar o potencial residencial do centro, e incentivar o mercado incorporador a produzir uso residencial. Ainda que as instalações olímpicas tenham sido retiradas do local, os empreendimentos teriam servido, segundo essa lógica, ao propósito de evidenciar a existência de uma demanda por residências na região. A inclusão do Porto Maravilha no plano de legado dos Jogos Olímpicos representa ainda uma salvaguarda política ao projeto, uma vez que passa a estar atrelado ao contrato de realização de um megaevento internacional com período definido para acontecer.

Considerações finais

A literatura sobre grandes projetos urbanos acumula diversas explicações para a formação de coalizões interessadas na realização de grandes projetos urbanos, considerando aspectos macroeconômicos, relacionados ao papel das cidades na economia política das últimas décadas. As condições para a efetivação dessas parcerias requerem, no entanto, uma análise empírica que evidencie os riscos e as oportunidades colocadas em jogo na formação de parcerias entre atores públicos e privados envolvidos. O Rio de Janeiro ensaia desde os anos 1980 a realização de um megaprojeto em sua região portuária que apenas agora está sendo implementado, configurando o primeiro grande projeto urbano a ser realizado no Brasil. Esse artigo buscou abordar as condições para o engajamento de atores públicos e privados na realização do projeto Porto Maravilha, a partir de uma análise do seu processo histórico e do arranjo institucional e financeiro que permitiu a sua implementação.

Não se trata de uma análise que busca esgotar os motivos da realização do projeto, mas de compreender quais foram as questões centrais que, com o desenvolvimento de arranjos inovadores, puderam configurar-se como oportunidades à

sua implementação. Nesse sentido, apresentei as principais características do complexo arranjo institucional e de sua engenharia financeira, indicando salvaguardas adotadas em relação aos principais riscos apresentados pelo setor privado para o seu envolvimento, bem como os instrumentos adotados como resposta aos desafios de coordenação institucional e orçamentária do projeto.

O Porto Maravilha desenvolveu um modelo de realização de grandes projetos urbanos no Brasil, baseado em uma combinação de instrumentos e institucionalidades que envolve a criação de uma nova instituição para coordenação do desenvolvimento urbano de uma região delimitada da cidade; a realização de parceria-público privada que prevê para além de obras pontuais, a concessão administrativa de serviços de infraestrutura urbana que deixam de ser pagos pelo tesouro municipal e realizados pela administração direta, bem como serviços adicionais que passam a ser ofertados na região permitindo uma repartição de lucros entre os parceiros público e privado; a criação de fundos de investimento imobiliário que tem como objetivo financiar a operação através da valorização do solo urbano, geridos pela Caixa Econômica Federal, que assume um compromisso novo ao aportar recursos do FGTS a uma operação urbana consorciada, contraindo para si um papel de promoção da valorização imobiliária a fim de rentabilizar o fundo e o FGTS tornando-se sócia de empresas incorporadoras com a incorporação de ativos oriundos da sessão de terrenos da União.

Esse modelo conta com aspectos que são comuns aos casos debatidos internacionalmente de revitalização de regiões portuárias, tais como o repasse de terrenos federais e a criação de instituição voltada ao desenvolvimento regional; e outros específicos formulados a partir do processo dos instrumentos e instituições locais, tais como o instrumento da Operação Urbana Consorciada e o modelo de financiamento proposto. Destaco a importância da estratégia de insulamento do processo decisório ao longo do arranjo, como um aspecto decisivo para a redução de riscos aos investidores privados. Por fim, a concessão a atores privados de um conjunto serviços urbanos (que incluem coleta de lixo, iluminação, gestão de tráfego entre outros) delimitados territorialmente, embora seja novidade no Brasil também pode também ser associada a processos internacionais, analisados pelo debate sobre o capitalismo regulatório e no estudo dos contratos dos Jogos Olímpicos de Londres (Le-Faur, 2005; Raco, 2013).

Portanto, ainda que o trânsito de ideias internacionais e o contexto macroeconômico sejam importantes para compreender a difusão de grandes projetos

urbanos em diversas cidades do mundo, os arranjos institucionais e financeiros que levam à sua implementação devem ser analisados a partir dos processos locais e contextos institucionais e políticos específicos. O modelo produzido pelo Porto Maravilha apresenta inovações em relação à política urbana nacional e internacional, e se sustenta a partir de uma confluência de interesses que vai além da arrecadação tributária ou da promoção de políticas sociais urbanas. Trata-se de um objeto de grande interesse para a análise da política do urbano no Brasil, em especial da realização de grandes projetos urbanos que impactam na governança das cidades.

Revisão bibliográfica

- 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, Otilia. 2002. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. Em: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia (Eds). Petrópolis: Vozes.
- BENTES, J. 2012. Análise dos Planos Urbanísticos Recentes para a Região Portuária do Rio de Janeiro. Disponível em <http://matutacoes.org/2012/10/31/porto-maravilha-estetica-burguesa-perspectiva-ganhos-minoria/#9>. Acesso em 14/2/2014.
- 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
- 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: Yale 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 sector interests and urban governance. In: Bargansco, A. e Le Galés, P. (org.) Cities in contemporary Europe. Cambridge: Cambridge University 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

Ministério das Cidades. 2005. “Reabilitação de Centros Urbanos” Secretaria Nacional de Programas Urbanos . Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005

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.

RACO, Mike. 2014. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and London Olympics 2012. International Journal of Urban and Regional Research Vol. 38.1

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

SAPOTICHNE, J.; JONES, B. D; WOLFE, M. 2007. Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics. Urban Affairs Review 43:76.

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.

SMITH, James M. 2010. “Re-stating” Theories of Urban Development: the Politics of Authority Creation and Intergovernmental Triads in Postindustrial Chicago. Journal of Urban Affairs, Vol. 32, No 4, Pgs 425-448.

SMF, PGM, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003. Aproveitamento Imobiliário da Região do Porto do Rio. Coleção de Estudos Cariocas. No 20030102.

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.

SILVESTRE, Gabriel. 2012. An Olympic City in the Making. https://doc.rero.ch/record/32218/files/2013.An_Olympic_City_in_the_Making.Silvestre_-_Final_version.pdf

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, Otilia; 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.