UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Grandes Projetos Urbanos e a Governança de Metrópoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro

Betina Sarue

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação Prof. Dr. Eduardo César Leão Marques

São Paulo
2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

Betina Sarue

Grandes Projetos Urbanos e a Governança de Metrópoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.
Aprovada em
Banca examinadora
Prof(a). Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____
Prof(a). Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____
Prof(a). Dr(a)._____
Instituição_____ Assinatura_____

AGRADECIMENTOS

Chegou a hora dos agradecimentos e são tantos que eu nem sei por onde começar. Os/as que me estimularam a seguir esse caminho, que me apoiaram no trajeto e que conheci nesse percurso. Entre uma formalidade e um espaço de reconhecimento, espero aproveitar a chance para agradecer de fato os apoios tão fundamentais que tive nessa empreitada.

Começo então agradecendo ao professor, orientador e querido Eduardo Marques que alguns anos atrás me aceitou em seu grupo de estudos, acreditou em minha decisão de voltar à academia, e desde lá vem me dando confiança, além de ter tido uma paciência incrível com minhas ansiedades ao longo da pesquisa. Obrigada por ter me ensinado não apenas (e muito) em termos teóricos, mas também sobre o Rio de Janeiro, e as vivências da cidade. A ele e à Val, agradeço ainda pelas ótimas conversas. Agradeço em nome do Edu também pelo acolhimento no Centro de Estudos da Metrópole, em especial pelas trocas proporcionadas nesse ambiente. Com muito carinho meu obrigada ao pessoal do grupo de pesquisa Samuca, Telma, Marquinhos, Carol, Gui, Dani, Miltão e outros/as que passaram. Ao Samuca não posso deixar de agradecer de novo pela sua organização e pelos incontáveis galhos quebrados desde que começamos a estudar juntos para a prova de mestrado e ao longo do caminho.

Do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP meu agradecimento a todos os funcionários/as, e ao financiamento Proex que viabilizou meu trabalho de campo no Rio de Janeiro, tão fundamental ao caminho que seguiu essa pesquisa. Nesse sentido, agradeço ao professor Rogério Arantes enquanto coordenador do programa, e também pelas contribuições riquíssimas no exame de qualificação, que espero ter incorporado à altura nesse texto final. Agradeço igualmente ao professor João Whitaker pelas importantes considerações à pesquisa na qualificação.

Família, Marco, Odi, Kate, Michel, avós obrigada por acompanharem nervosismos e ausências, e por acreditarem e me apoiarem sempre. Amigos/as de tudo o que é canto, por esses e outros tantos motivos, de hoje e de sempre, Bel, Oli, Camis, Lellye, Aninha, Cã (e todo carinho caseiro nesses anos), Jô, Tatá, Tó, Juli, Bio, Tita, Bru, Gabis, Catinha, Lica, Ju, Má, Fê, Dioguinho, Tatola, Rao, Gustavo, Tica, Bianca, Henrique, Lau. Fê, Luiz e Izilda. Ao Caio, meu parceiro de sonhos. Às queridas Letícia e Luciana, por tudo, por me inspirarem sempre. À Aninha Fisch e ao Fisch. Ao meu amigo, companheiro, parceiro, Ricardo por mil coisas, força, carinho, amor, e dentre elas por não me deixar morrer de fome antes de terminar a pesquisa.

Aos queridos/as cariocas que me receberam de braços abertos no período em que morei no Rio e não só me ajudaram na pesquisa mas também encheram de alegria a vida por lá, Zani, Pablinho e Gê que me apresentaram a Providência, Carlinhos, Thiaguinho, Miguelito, Fat, Thiagão, Marcão e Marcel, Ju, Mari. A todos/as que entrevistei, e em especial, os/as que dividem comigo a preocupação e os sentimentos difíceis de explicar que me tomam toda vez que ando por essa região tão rica, histórica, linda e envolvente da cidade do Rio de Janeiro. A todos e todas que há tempos vivem, trabalham ou se reconhecem ali.

As Cidades e a Memória

“(...) A cidade se embebe como uma esponja dessa onda que reflui das recordações e se dilata. Uma descrição de Zaíra como é atualmente deveria conter todo o passado de Zaíra. Mas a cidade não conta o seu passado, ela o contém como as linhas da mão, escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimãos das escadas, nas antenas dos para-raios, nos mastros das bandeiras, cada segmento riscado por arranhões, serradelas, entalhes, esfoladuras.”

Ítalo Calvino, As Cidades Invisíveis

RESUMO:
A presente pesquisa procura contribuir com os estudos sobre a política do urbano e a realização dos grandes projetos urbanos, disseminados nas mais diversas cidades ao redor do mundo. Mais especificamente, apresenta uma análise da política de revitalização urbana da região portuária do Rio de Janeiro, no projeto intitulado Porto Maravilha. Considera esse como o primeiro grande projeto urbano realizado no Brasil, realizado a partir de um arranjo político, institucional e financeiro peculiar. A análise se dá a partir das principais questões apontadas pelo debate teórico, combinadas a um estudo empírico, que considera os principais processos que viabilizam a sua implementação. Os Jogos Olímpicos, a relação entre governo local e federal, o insulamento das burocracias e a complexa engenharia financeira, estruturada a partir da captura pelo Estado do processo de valorização fundiária, são achados centrais da pesquisa. São analisadas ainda a difusão de ideias e a produção de um modelo inovador de política urbana e o seu impacto sobre a governança da cidade e a divisão de papeis entre Estado e mercado na provisão de políticas urbanas.

Palavras-chave: política urbana, grandes projetos urbanos, Porto Maravilha, revitalização portuária, políticas públicas, governança urbana, insulamento burocrático.

ABSTRACT:
This research aims to contribute to the studies on urban policy and the implementation of major urban projects, scattered in various cities around the world. More specifically, it presents an analysis of the urban revitalization policy of the port region of Rio de Janeiro, the project titled Porto Maravilha. It considers this as the first major urban project carried out in Brazil, held from a peculiar political, institutional and financial arrangement. The analysis starts from the main issues raised by the theoretical debate in the field, combined with an empirical study that considers the main processes that enable the project implementation. The Olympics, the relationship between local and federal government, the insulation of bureaucracies and complex financial engineering, structured from the state capture of the land valuation process, are central research findings. Other aspects are also considered like the diffusion of ideas and the production of a particular model of urban policy and its impact on the governance of the city and the division of roles between state and market in the provision of urban policies.

Keywords: urban policy, major urban projects, Porto Maravilha, port revitalization, public policy, bureaucracy insulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 9

CAPITULO 1 14

O URBANO EM DEBATE 15

POLÍTICA DO URBANO E GRANDES PROJETOS URBANOS 18
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA LITERATURA BRASILEIRA 24
O RIO DE JANEIRO E A SUA REGIÃO PORTUÁRIA 28
QUESTÃO FUNDIÁRIA: O TAMANHO E A PROPRIEDADE DOS LOTES 31
O TRANSITO DE IDEIAS: PROJETO OLÍMPICO E REGIÃO PORTUÁRIA 33

CAPITULO 2 40

DA REVITALIZAÇÃO AO PORTO MARAVILHA 40

FASE 1: 1982 A 1996 41
FASE 2: 2001 A 2005 43
FASE 3: 2006 A 2008 50
FASE 4: 2009 AO PERÍODO ATUAL 55
ESPAÇOS E ATORES 57

CAPITULO 3 64

ARRANJO INSTITUCIONAL E ENGENHARIA FINANCEIRA DO PORTO MARAVILHA 64

O CASO DO PORTO MARAVILHA 67
INSTRUMENTOS 71
I. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA 71
II. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: OBRAS E SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA URBANA 73
TABELA 3 - RELAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PREVISTOS NO CONTRATO DE PPP 73
III. FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO – A ENGENHARIA FINANCEIRA 77
MUDANÇAS INSTITUCIONAIS 84
ADOÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS E SETTING 84
MUDANÇA DE PARADIGMA 87
RISCOS E OPORTUNIDADES FINANCEIRAS 89
ESTRATÉGIA E SALVAGUARDA INSTITUCIONAL 96
ASPECTOS CENTRAIS DA LOCALIZAÇÃO DO PROJETO 98

CAPITULO 4 102

O OLHAR PELA GOVERNANÇA URBANA 102

GOVERNANÇA URBANA NAS CIDADES BRASILEIRAS 102
ARRANJO FEDERATIVO E A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO FEDERAL 107

ATORES PRIVADOS E CAPITAIS URBANOS 111
A IMPORTÂNCIA DO INSULAMENTO 114
A ESTRATÉGIA OLÍMPICA E AS OLIMPÍADAS COMO OPORTUNIDADE 116
PARTICIPAÇÃO E RESISTÊNCIA 118
MORAR CARIOCA 119
FIGURA 9: FLUXOS ENTRE ATORES 125
DIVISÃO DE PAPEIS PÚBLICOS E PRIVADOS 125
TERRITÓRIO URBANO, GOVERNANÇA E A REGIÃO PORTUÁRIA 128

CONCLUSÕES 130

BASTIDORES DE UM MODELO EM CONSTRUÇÃO? 130

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA 135

ANEXO 140

METODOLOGIA 140

SIGLAS

ACRJ	Associação Comercial do Rio de Janeiro
ADEMI	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
AIEU	Área Especial de Interesse Urbanístico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDURP	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
COI	Comitê Olímpico Internacional
FCP	Fórum Comunitário do Porto
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FIIPM	Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha
FIIRP	Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária
HIS	Habitação de Interesse Social
IPP	Instituto Pereira Passos
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
MIP	Manifestação de Interesse Público
OUC	Operação Urbana Consorciada
PD	Plano Diretor
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PPP	Parceria Público-Privada
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SAGAS	Saúde, Gamboa e Santo Cristo
SECPAR	Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPU	Superintendência de Patrimônio da União

SMU Secretaria Municipal de Urbanismo

VLT Veículo Leve sobre Trilhos

ZUM Zona de Uso Misto

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.

A realização de megaeventos, e, em especial, megaeventos esportivos, tais como a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos é associada à realização de projetos de grande impacto nas cidades. O Rio de Janeiro já recebeu diversos eventos da agenda internacional, mas nunca antes o Brasil havia recebido megaeventos de tamanho porte quanto a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos.

Esta pesquisa propõe uma investigação sobre o Projeto Porto Maravilha[1], um conjunto de intervenções, obras e serviços, com recursos públicos e privados, envolvendo transporte, infraestrutura urbana, habitação e cultura, que visam revitalizar a região portuária do Rio de Janeiro, uma área de cinco milhões de metros quadrados, em uma região que abrange três bairros completos e três setores de bairros, com uma estimativa de 22 mil habitantes[2]. Considero que o Projeto Porto Maravilha é o primeiro grande projeto urbano realizado no Brasil com as características centrais que conceituam o termo na literatura internacional. Está sendo realizado dentro de um contexto específico de

[1] http://portomaravilha.com.br

[2] Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

preparação da cidade para receber os Jogos Olímpicos de 2016, e de um alinhamento de interesses de esfera federal e local, com forte influência e transito de ideias internacionais, e com a produção de um arranjo institucional e de uma engenharia financeira inovadores que viabilizaram a sua implementação. Do ponto de vista teórico se trata de uma oportunidade relevante para somar aos estudos sobre a articulação de atores na produção do espaço político e urbano, em uma plataforma local, nacional e internacional. Trata-se ainda de um arranjo peculiar, tanto na comparação com a produção de políticas urbanas no contexto nacional, como em relação às estruturas que produziram grandes projetos urbanos internacionalmente. Torna-se com isso uma plataforma para análise dos marcos da literatura sobre política urbana e grandes projetos urbanos no contexto nacional e à luz da produção internacional, sendo também um importante objeto de análise para a produção de teoria na ciência política no contexto das instituições urbanas.

Indo além da importância territorial, orçamentária e de inovação institucional do projeto, uma questão central para o início da pesquisa foi entender como se estruturou o primeiro grande projeto urbano do Brasil, e quais as condições que foram centrais para a sua implementação, considerando que o Rio de Janeiro buscava há mais de uma década realizar um projeto de revitalização em sua região portuária, e que outras cidades brasileiras já estruturaram grandes projetos urbanos que não foram implementados, como é o caso do projeto Nova Luz, em São Paulo.

No capítulo inicial após essa introdução são apresentadas as principais referências teóricas sobre a política do urbano e os grandes projetos urbanos, amplamente difundidos em diversas cidades do mundo, e com extensa produção acadêmica nas áreas de políticas urbanas e planejamento urbano, mas ainda com uma defasagem no que diz respeito à sua interlocução com temas da ciência política essenciais para o debate. A difusão de ideias em políticas públicas e as relações entre contexto global e processos locais são abordadas nesse sentido, passando pelo debate sobre neoliberalismo econômico e capitalismo regulatório, bem como pelo enquadramento da governança urbana,

que busca ressaltar a importância dos processos e contextos locais. Ainda nesse capítulo abordo a importância das ideias internacionais para a formulação do projeto, à fim de compreender como elas desembarcam no Brasil e no Rio de Janeiro. Apresento nesse capítulo as principais definições sobre o conceito de grande projeto urbano, ainda em construção no debate teórico nacional e internacional, e em seguida, explicito a definição que será adotado nessa pesquisa.

No capítulo 2 o histórico das políticas de revitalização é destrinchado em um *process tracing* que vai dos anos 1980 até a estruturação do arranjo atual, sempre com foco nos espaços de decisão e nos atores articuladores da política. Trata-se portanto de uma análise histórica que não compara projetos do ponto de vista urbanístico, mas que a partir dos marcos institucionais em que estão inseridos, os apresenta como objetos de análise da ciência política e das políticas públicas em questão. Após apresentar os principais arranjos de cada período, revisito as fases do projeto para resumir as mudanças institucionais, seus instrumentos e seus ajustes, refletindo no paradigma da política de revitalização.

O capítulo 3 seguinte é dedicado à análise da política que se estruturou como resultado desse processo, destacando o que se manteve no contexto atual, o arranjo institucional formatado e o mecanismo de financiamento produzido. São abordos nesse capítulo os riscos e oportunidades que essa estrutura produz aos principais atores envolvidos, resultantes das negociações estabelecidas nos períodos anteriores e no contexto mais recente.

Por fim, o capítulo 4 retoma os principais aspectos da política do ponto de vista de sua governança, ressaltando questões como a estratégia do insulamento burocrático, a importância da articulação por um financiador federal, o tema da participação e as experiências de resistência ao projeto, e a divisão de papeis entre atores públicos e privados. Por fim, retomo o debate sobre a influência do contexto de preparação para os Jogos Olímpicos, inicialmente colocado como uma questão central para a implementação da política.

Nas considerações finais destaco a produção de um novo modelo de

política urbana no país, e a sua relação com o contexto internacional, além de apontar para possíveis continuidades da pesquisa.

Apesar de considerar esse o primeiro grande projeto urbano no país, há uma extensa bibliografia a respeito desses projetos produzida no Brasil na área do planejamento urbano. Embora exista também na produção nacional uma serie de pesquisas empíricas ou estudos de caso de políticas urbanas específicas, pouco sabemos sobre a implementação de um grande projeto urbano, o que condiz com o caráter inovador do Porto Maravilha. Cabe a essa pesquisa, portanto, dialogar com essa literatura já produzida, bem como com a produção internacional sobre megaprojetos, mas deslocando o debate ao campo da ciência política, e mais especificamente, da literatura sobre políticas públicas e políticas urbanas, neoinstitucionalismo, policy mobility, difusão de ideias em políticas públicas, e os estudos mais recentes sobre governança urbana e sobre a relação entre o Estado e o mercado nas políticas públicas urbanas, a fim de contribuir com a análise da produção da política e dos interesses em jogo, seus marcos institucionais, as características locais e a influência do transito de ideias internacionais.

Nesse sentido, tenho o objetivo de apresentar uma descrição do processo histórico da formulação dessa política, cuja origem remete à década de 1980, até chegar à sua constituição atual, e analisar as mudanças institucionais e o seu impacto sobre a governança urbana nos marcos locais e nacionais, procurando responder à questão: considerando que: (i) esse é o primeiro projeto realizado no Brasil nessa escala e importância; (ii) os grandes projetos urbanos são um fenômeno global, e vêm sendo realizados nas mais diversas cidades do mundo; (iii) no Rio de Janeiro existem propostas de grandes projetos na região portuária desde pelo menos o início dos anos 1980; quais os aspectos centrais que explicam realização do Porto Maravilha? Inicialmente duas hipóteses foram colocadas: (i) a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro; e (ii) um alinhamento inédito de partidos e interesses nos governos federal, estadual e municipal. Ao longo da pesquisa, um terceiro aspecto se apresentou como complementar à segunda hipótese, de modo que o arranjo institucional e

financeiro produzido pelo alinhamento entre município e União seria fundamental para atrair o setor privado, além de propiciar uma oportunidade para solução de ordem territorial, considerando a propriedade dos terrenos distribuída em sua grande maioria entre órgãos da união, e que favorecem a realização de um projeto de requalificação urbana dada a sua grandeza e localização. Por fim, analiso sua formulação sob o marco da produção internacional sobre divisão de papeis em políticas urbanas entre Estado e mercado, especialmente a partir da literatura sobre capitalismo regulatório. Busco, portanto, analisar as propriedades centrais do projeto, constituídos a partir de processos que envolvem diferentes locus de decisões e atores locais, nacionais e internacionais.

Uma vez que o projeto encontra-se ainda em fase de implementação, a pesquisa não alcança análises sobre os seus impactos sociais e urbanísticos na cidade, mas apresenta em um estudo detalhado sobre o modelo produzido, considerando o seu impacto para a governança da cidade onde está sendo realizado, e considera que a sua implementação marca um novo momento da produção de política urbana no país. Essa estrutura, que poderá ser replicada em outras metrópoles nacionais, guardadas as devidas adaptações locais, se baseia em uma parceria central entre financiadores estatais e a produção de valorização imobiliária, com uma nova repartição de papeis e de captura de mais-valia fundiária entre Estado e mercado. Constitui, portanto, um importante objeto de análise para a ciência política e especialmente para a produção de análise sobre a política do urbano no Brasil. Portanto, embora o caso do Rio de Janeiro seja analisado empiricamente, a pesquisa objetiva em alguma maneira contribuir com uma literatura mais ampla sobre grandes projetos urbanos e política urbana.

CAPITULO 1

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 teóricos a partir do debate sobre a política econômica da cidade e seu papel no processo de reestruturação econômica no contexto posterior à década de 1970, e em um contexto de liberalização. Dentre os referenciais teóricos mais relevantes para o debate, destaco as produções de influência pluralista, estruturalista e institucionalista, e em especial aquelas de origem norte-americana e europeia, além da própria produção nacional. Apresento a seguir as principais ideias que formam o debate atual, à fim de pontuar questões centrais que contribuam com a análise do caso brasileiro. Nesse sentido, destaco dois pontos chaves das análises: o problema da especificidade, sendo as produções teóricas norte americana e europeia bastante voltadas às suas especificidades regionais, de forma que o contexto brasileiro, ao não se enquadrar em nenhum dos casos, carece de análises próprias, relacionadas ao contexto nacional (o que em parte se explica pela ausência, até o Porto Maravilha, de projetos de porte significativo no país). O segundo ponto se refere às diferenças entre análises centradas no localismo, que procuram estabelecer uma certa autonomia do local, embora conectado ao contexto global, ou no estruturalismo, nas quais os desdobramentos locais seriam uma extensão das condições macroeconômicas globais. Voltaremos a esse debate mais adiante, mas antes apresento resumidamente os argumentos centrais das diferentes vertentes teóricas que atualizaram o debate sobre a política do urbano e particularmente as políticas de renovação urbana e os grandes projetos urbanos.

O capítulo está estruturado em seis sessões. Inicialmente apresento o

referencial teórico na ciência política, a partir do pluralismo, estruturalismo e institucionalismo, a partir das teorias de regime urbano e do enquadramento de governança urbana. Na sessão seguinte, são destacados os principais temas dentro do debate mais específico sobre grandes projetos urbanos na literatura internacional e no debate nacional, bastante focado no planejamento urbano. Nessa sessão eu revisito os diferentes conceitos adotados nessas literaturas, e apresento a definição de grande projeto urbano que servirá como referência nessa pesquisa. As últimas três sessões do capítulo são destinadas as aterrissar o debate no Rio de Janeiro, destacando as principais características do projeto, contextualizando a sua realização em ternos da cidade e sua localização, e da influência do transito de ideias internacionais.

O urbano em debate

A visão pluralista, inaugurada a partir do estudo de Dahl (1961) sobre a cidade de New Heaven e centrada na análise da relação entre governo local e grupos de interesse locais a partir de uma concepção de poder não cumulativo e disperso é contraposta pela teoria dos regimes urbanos, que sugere que para que as cidades respondam às demandas da globalização e da liberalização econômica precisam formar coalizões com preferências endógenas que combinem interesses dos governos locais e dos investidores privados para a formulação de políticas locais. Nesse sentido, grandes projetos urbanos são abordados como uma resposta das cidades ao contexto global, refletindo no caso urbano uma disputa por crescimento econômico que encontra na terra um insumo central para a competitividade. Stone coloca que:

> *"Development regimes (such as Lee's coalition in New Haven) are concerned primarily with changing land use in order to promote growth or counter decline. Therefore they represent efforts to modify established social and economic patterns and they involve the linking of private investment to public action. For private*

investors to commit their resources, they must believe that positive change is feasible and they may well see a series of public actions as necessary steps to assure that feasibility. These steps may consist of acquiring and clearing land, building public facilities, or providing other subsidies." (Stone, 1993, p. 18)

A abordagem dos regimes urbanos de Stone (1993) é útil portanto ao considerar não apenas o contexto macroeconômico, como também a agência dos atores locais, quando procura explicar por quais motivos o setor privado comprometeria seus investimentos em uma política urbana. No entanto, é crítica ao modelo pluralista por considerar as estruturas econômicas como centrais para a formação de coalizões locais. Voltaremos a esse ponto no capítulo 3, quando serão abordadas as condições para a participação do setor privado no projeto do Porto Maravilha. Ao mesmo tempo, o autor considera também as condições de resistência ao projeto que podem ser desencadeadas por atores locais, influenciando as condições junto às instituições públicas para a sua realização, ressaltando o ponto do insulamento em relação ao controle social, que também será abordado no capítulo 3.

Because they involve change and disruption, development projects are often controversial. They provoke opposition and contain risks for public officials who back them. Hence, development activities are often insulated from popular control. (Stone, 1993, p. 18)

A crítica a essa teoria se dá em relação à sua abrangência, focada no contexto dos Estados Unidos, em que as coalizões locais ganham importância a partir da formação de grupos de interesses de atores públicos e privados, que se articulam pela dinamização da economia local em um contexto de competição entre as cidades, e arrecadação de impostos às prefeituras, 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 a da máquina de crescimento, centrada na competitividade das cidades em busca de investimentos, na qual a função urbana é fundamentalmente a função do 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 investimento, 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 no contexto europeu dos Estados de bem-estar social. A análise de Harding (1997) sobre produção de políticas urbanas em cinco grandes cidades europeias, a partir da estrutura conceitual centrada nos impactos da globalização e na literatura norte-americana da economia política, levou a resultados que apontam para a maior influência das políticas urbanas no contexto nacional, mas que também sugerem 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 (Hading, 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.

Política do urbano e grandes projetos urbanos

Nesse sentido, é necessário considerar análises empíricas à fim de compreender as condições locais e nacionais e que influenciam o contexto e o arranjo de cada política. Fainstein (2009) analisa a realização de megaprojetos realizados no contexto do planejamento estratégico em Londres, Nova Iorque e Amsterdam cuja perspectiva comparada evidencia algumas implicações dos distintos arranjos na realização de grandes projetos urbanos (i) a participação de diferentes níveis federativos nos órgãos responsáveis pela coordenação do projeto; (ii) a composição orçamentária projeto, a fim de compreender o papel dos governos centrais como financiadores; e (iii) a competência para legislar sobre o uso do solo urbano. Os megaprojetos abordados pela autora indicam que há 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 legislar sobre o uso do solo urbano esteja

no nível do município nos três casos, o arranjo institucional, impactado pela distribuição de competência para flexibilização regulatória, e pela 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 (affourdable 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 contratuais e controle social. Já nos Estados Unidos, há uma participação mais central do setor privado na definição da política, marcada pelo priorização de investimentos que visam retornos financeiros e de arrecadação, e se combinam com a ausência de linhas de financiamento do governo central.

Em oposição à teoria de regimes urbanos, o framework de governança urbana propõe um enquadramento mais flexível em relação à análise da interação entre os diferentes atores urbanos, em relação com contextos nacionais e globais, sendo, portanto, menos restrita territórios específicos. Mantendo uma linha teórica que busca compreender os arranjos locais em oposição à produção voltada essencialmente aos processos macroeconômicos (Brenner, 2002), o conceito de governança urbana busca extrapolar os limites das institucionalidades do Estado, e abordar a interpenetração entre Estado e setores privados nas decisões e implementação de políticas. (Le Galés, 2000) 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) Embora concorde com a combinação entre agência e estrutura, a abordagem da governança urbana busca focar a análise dessas interações de processos locais em resposta ao contexto macroeconômico, de forma a abranger diferentes estruturas nacionais e históricas. A esse respeito, Pierre (2015) sugere:

"Stone (1989) conducted a careful analysis of regime change in Atlanta, but his framework would not be of much help in understanding the decline of a regime or the replacement of a political economy regime by a regime comprising other societal constituencies. Urban governance theory with its much broader definition of agency performs better in this respect, but it does so at the expense of conceptual clarity. As mentioned, this perspective has yet to conceptualize agency and the rationale of joining collaborative governance arrangements." (Pierre, 2014, pg. 877)

Mais recentemente uma análise histórica da realização de megaprojetos urbanos nos Estados Unidos pontua que mesmo nesse país a importância de financiamento federal é fundamental para explicar a sua realização (Altshuler e Luberoff, 2003). Os autores buscam explicar mudanças nos diferentes períodos quanto à estratégia e à formação de coalizões urbanas e sugerem duas questões sobre os grandes projetos urbanos que permanecem sem resposta na política urbana e dependem de uma interação maior com outros temas da ciência política: a importância de *federal aid policymaking*, e a maneira como o legado institucional e regulatório influencia a formulação de padrões de políticas ao longo dos períodos analisado. Os autores justificam essa abordagem no caso norte-americano:

"The public investment that have most profoundly shaped urban places in the past half century have occurred within the frames of federal and state programs" (Altshuler e Luberoff, p 46, 2003).

Sendo assim, seguem os autores, uma parte importante da realização de políticas urbanas consiste em exercer lobby sobre níveis mais altos de governo. O segundo ponto problemático apresentado pelos autores na análise dos megaprojetos pela política urbana está na no olhar para o arranjo institucional e para a tendência da governança urbana em insular decisões políticas apresentadas como questões técnicas, por exemplo através da introdução de agências semiautônomas.

Uma forma de analisar as relações entre setor privado e o papel do Estado no marco dos grandes projetos urbanos se dá a partir do debate sobre o capitalismo regulatório. Nessa visão sobre a governança democrática, Levi-Faur (2005) defende que há uma delegação de poder de representantes eleitos a especialistas contratados pelo Estado que atuariam como representantes indiretos de segundo nível. O capitalismo regulatório se distinguiria pela função reguladora do Estado, a partir de uma nova divisão de funções entre Estado e mercado. O autor apresenta uma divisão do sistema capitalista em três ordens, sendo que na primeira, em um período do lassez-faire, as funções de *steering* (liderança, ideias e direcionamento) e *rowing* (provisão de serviços) eram funções privadas, exercidas pelo mercado. Na segunda ordem, com capitalismo de welfare, o Estado assume ambas as funções em maior parte. Por fim, já no marco do capitalismo regulatório, o Estado mantém funções de *steering* mas delega ao mercado as funções de *rowing* caracterizando uma nova governança democrática em dois níveis. Esses processos, são, contudo, difundidos de maneira variada em contextos nacionais específicos, com diferenças entre setores e formatos.

> *"The current rise of regulatory capitalism is actually about the spread of certain techniques of control more from one sector to another than from one state to another (Jordana and Levi-Faur 2005 [this volume]). National diversity is reflected in the various degrees of diffusion of regulatory innovations and practices. In short, if this schematic picture of the changes within capitalism is to be useful, one should keep one's mind open to historical, sectoral, and national diversities."* (Levi-Faur, 2005, p. 16)

Nesse sentido, o autor defende que o processo de liberalização da economia global não seria ditado por um enfraquecimento do Estado, mas por uma reestruturação combinada a essa nova divisão de funções, na qual o Estado delega mas fortalece o papel de *steer* através de agências regulatórias, e o setor privado também se reestrutura em sua função de *row*, com controles internos orientados pela regulação estatal. A esse respeito, Le Galés e Scott

analisam:

> *"The contemporary state is not withering away or losing its grip at the center or merely responding to the market pressure of globalization. We seek to show how the state has in fact strengthened its ability to transform society and steer groups and organizations by introducing markets mechanisms into the heart of public sector and by redefining the rules of the game and the parameters of public action."* (Le Galès e Scott, 2010, p.2)

Não se trata, portanto, de um neoliberalismo que reduz o Estado ou a sua autonomia, mas de um processo de reestruturação no qual o Estado pode inclusive ampliar a sua capacidade de indução através da função regulatória. Esse processo tampouco é homogêneo, mas responde a contextos institucionais anteriores a essa nova ordem, caracterizados pelas estruturas presentes e construídas historicamente nos Estados-nacionais.

> *While at the ideological level neoliberalism promotes deregulation, at the practical level it promotes, or at least is accompanied by, regulation. The results are often contradictory and unintended, and the new global order may well be most aptly characterized as "regulatory capitalism."* (Levi-Faur, 2005, p. 14)

Nesse sentido, o autor apresenta dados de uma pesquisa realizada no governo britânico explicitando um importante aumento nos gastos com pessoal, chegando a dobrar o orçamento destinado a reguladores dentro do Estado (Levi-Faur, 2005). Para além dessa evidência, resume as principais características da nova ordem marcada pelo capitalismo regulatório: i) uma nova divisão de trabalho entre Estado e sociedade, que se evidencia por exemplo a partir da privatização e da criação de agências regulatórias; ii) um aumento da delegação, reformulando fronteiras entre especialistas e políticos eleitos; iii) a proliferação de novas tecnologias e instrumentos para regulação; iv) a formalização de relações interinstituições e intrainstituições, com a proliferação de mecanismos de auto-regulação orientados pelo Estado; e v) pelo crescimento da influência de especialistas e redes de especialistas.

A partir do marco do capitalismo regulatório, Mike Raco (2014) analisa a relação entre grandes projetos urbanos e megaeventos, ressaltando que esses projetos podem contar com um modelo de governança enquanto objetivo delineador da renovação urbana que impõe sobre a cidade inovações também no aspecto jurídico e institucional, a partir da justificativa do megaevento e da necessidade de entrega em tempo determinado. (Raco, 2014). Nesse sentido, o autor sugere que ao criarem agências próprias, responsáveis pela contratação de serviços, os projetos acabam por reduzir a sua responsabilização, que envolve a entrega de um conjunto de políticas urbanas. O autor analisa os contratos relacionados aos Jogos Olímpicos de Londres, estudando o processo de gestão, regulação e entrega dos projetos de infraestrutura atrelados aos Jogos e defende a existência de um processo de privatização dirigido pelo Estado, no qual fundos e objetivos públicos são delegados, mediante contratos, à execução privada. Esse processo se dá com uma transferência de decisões a comunidades de especialistas, muitas vezes "protegidas" por processos extremamente técnicos e complexos.

Essa nova governança, ressalta o autor, implica em novos híbridos público-privados, nos quais atores privados regulam em nome do Estado e são, ao mesmo tempo, regulados por ele. Esse processo, por fim, resulta no que o autor define como um novo contratualismo, no qual a governança é cada vez mais organizada por contratos vinculativos, requerendo especialistas que se organizam em redes em torno da regulação e gestão de contratos. No contexto da realização de grandes projetos urbanos, os contratos vinculativos são produzidos de forma a reduzir riscos e garantir retornos aos investidores privados, sendo que nesses casos as demandas de participação podem ser consideradas como riscos, a serem reduzidos com o insulamento de empresas privadas a partir dos contratos e arranjos regulatórios. O insulamento, no entanto, pode ser usado como estratégia também para atores públicos, a partir da delegação da execução aos parceiros privados.

> *"In some cases this politics of democratic insulation is also used by public actors to shield themselves from political demands. There*

may be advantages in signing away direct control over controversial urban policy projects so that criticisms are deflected onto development partnerships and unaccountable and unresponsive delivery agents." (RACO, 2014, p. 181)

Esses aspectos analisados por Raco (2014) a partir dos Jogos Olímpicos de Londres serão retomados mais adiante, nos capítulos 3 e 4, na análise do arranjo institucional e da governança do Porto Maravilha, evidenciando a estratégia do insulamento, a delegação ao setor privado e a análise de riscos que envolve a regulação do projeto, inclusive com a participação de empresas multinacionais, como é o caso da análise de riscos imobiliários.

A partir do debate internacional apresentado até aqui temos que algumas variáveis centrais para compreender a realização de grandes projetos urbanos e que devem ser analisadas no contexto brasileiro da realização do Porto Maravilha são: i) a competência para legislar sobre o solo urbano; ii) a estrutura tributária e a capacidade de investimento dos governos locais; iii) a interação junto aos governos centrais; iv) a composição do setor privado e v) o insulamento das instituições responsáveis pela coordenação de políticas urbanas; vi) a distribuição de competências de *row* e *steering* entre Estado e mercado. A seguir veremos como o debate nacional vem abordando a realização de grandes projetos urbanos, para, por fim, chegar a uma definição que será empregada nessa pesquisa.

Planejamento estratégico na literatura brasileira

Na literatura nacional a análise sobre grandes projetos urbanos apresenta predominantemente condicionantes econômicos relacionados ao contexto global de reestruturação produtiva e é atrelada aos estudos do planejamento urbano e à crítica ao planejamento estratégico. Existe uma produção importante sobre os projetos, atrelada a uma análise crítica à construção da cidade por um Estado neoliberal, e que os avalia de acordo com os efeitos que produzem sobre a democracia e a igualdade (Vainer, 2012). A visão gerencialista do Estado e a

permeabilidade das fronteiras entre o público e o privado resultam nesse sentido em um crescimento das parcerias público-privadas, em busca de investimentos conjunto em políticas urbanas, coordenadas por coalizões de interesses que combinam relações intergovernamentais e junto a diversos setores privados. O planejamento estratégico se consolida nesse contexto com uma nova concepção de cidade em disputa em um mercado global, rompendo com o modelo de planejamento tradicional.

> *"A flexibilidade, globalização e complexidade do novo mundo econômico requer o desenvolvimento do planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia flexível coerente com a multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gerenciamento."* (Castells, 1990, 14)

A concepção chave do planejamento estratégico é a de que a cidade, nesse novo modelo econômico da globalização, está, assim como as empresas capitalistas, inserida em um mercado global e altamente competitivo. A visão de que o bem-estar de seus habitantes dependeria do sucesso da cidade nessa competição global é o que justificaria a promoção do planejamento estratégico.

> *A ideia que sustenta o conceito é a de que, no mundo da 'acumulação flexível', em que dominam as 'novas' dinâmicas econômicas da globalização, as cidades devem ser mais competitivas na sua capacidade de oferecer a base física para esse novo cenário, e para isso devem ser pensadas não mais como cidades, mas sim como empresas. (Ferreira, 2003, p.157)*

O planejamento estratégico apresenta uma ruptura em relação ao planejamento compreensivo e racionalista, mais inserido no contexto dos Estados de bem-estar social, centrados nos planos diretores e políticas de zonificação, para uma estrutura de grandes projetos urbanos, marcada pela flexibilização regulatória (Vainer, 2012). Essa nova concepção de planejamento, se torna, a partir da década de 1990, um modelo consolidado e exportado para diversas cidades a partir dos Estados Unidos. Está, por sua vez, apoiado em práticas de flexibilidade regulatória e das novas formas de relação entre Estado

e capital privado através das parcerias público-privado e de conceitos como market oriented ou market friendly. Sánchez (2003) explica que:

> *"Se a reforma do Estado está baseada hoje numa visão empresarial, no campo das políticas urbanas podem ser encontrados seus correspondentes: o planejamento estratégico e o city marketing que, combinados, estão orientados para a gestão empresarial das cidades ou, segundo Harvey (1989), para o 'empresariamento urbano'". (Sanchez, 2003, p. 364)*

Alguns exemplos de intervenções que marcam o início dessa nova forma de planejamento urbano são La Défense, em Paris, a área portuária de Baltimore, em Nova Iorque, os Docks de Londres, ou as intervenções na cidade de Barcelona (Veiner, 2012), cujos consultores possuem um papel relevante na exportação dessa concepção para a América Latina, e para o Brasil, em especial para o Rio de Janeiro. A caracterização dos Grandes Projetos Urbanos apresentada por Vainer (2012) a partir do debate com outros autores da literatura especializada vai além dos critérios abordados na literatura internacional, tais como o tamanho da intervenção, ou do volume de recursos investidos (Altshuler e Luberoff, 2003), e a relação entre valores e extensão de superfície, impactando no valor do solo (Smolka, 2004). O autor observa que grandes intervenções urbanas foram realizadas pelo Estado desde a urbanização capitalista, dada a demanda de estruturação das cidades. A especificidade dos Grandes Projetos Urbanos deveria, nesse sentido, ser analisada a partir das suas características inovadoras nas relações entre capital privado e governo, através das parcerias público-privadas que determinam novos arranjos institucionais e financeiros. A atuação do Estado está nessa visão centrada tanto na viabilização de aportes financeiros, como no papel de flexibilização de leis e regulações, determinando um espaço desregulado, ou com regulações próprias (Vainer, 2012, p. 192) para o grande projeto urbano.

> *"Se entiende, en este sentido, que el Estado sea visto menos como regulador y representante de los intereses colectivo de la ciudad y más como 'facilitador' del proyecto (Lungo, 2004:44)."*

(Vainer, 2012, 193)

Outra característica fundamental dos Grandes Projetos Urbanos seria a promoção de articulações entre os níveis local, nacional e internacional, e os investimentos políticos e simbólicos, relacionados com o marketing (Vainer, 2002; Arantes, 2002). Por fim, os grandes projetos urbanos seriam aquelas intervenções que criam rupturas na cidade e em seu espaço social multidimensional, podendo ser de ordem institucional, urbanística, legal, no mercado imobiliário e em especial no valor do solo, sendo políticas, simbólicas, e de escala, através das relações entre o local, nacional e internacional (Vainer, 2012). Entretanto, procuro evidenciar que para além das similaridades físicas e simbólicas, justificadas em maior parte por uma busca por atratividade do setor privado em regiões centrais ou sujeitas à requalificação urbana, a política urbana tem avançado em identificar as variações existentes nos processos políticos e institucionais, considerando o contexto local e nacional onde são implementados os grandes projetos, como vimos nos debates antiores. Existe portanto na ciência política ou mais especificamente na política urbana brasileira, espaço para estudos pautados por uma análise empírica dos processos políticos e do arcabouço institucional no qual estão inseridos sua a formulação e implementação. Ou seja, um deslocamento da análise para a política enquanto ação, a partir de processos locais e nacionais, mas sem desconsiderar o contexto global, em especial no que diz respeito à difusão de ideias.

Nesse sentido, defendo que os grandes projetos urbanos (ou megaprojetos) podem ser definidos como políticas urbanas concentradas e integradas em um contínuo urbano, que demandam investimentos de grande porte, flexibilização da legislação urbana, e arranjos inovadores de articulação institucional intragovernamental e com setores privados, que respondam aos desafios de financiamento da política e de coordenação dos interesses em jogo, buscando a requalificação de espaços provocando alteração no uso e valor do solo com efeitos es escala urbana territorial e mais ampla, no contexto da cidade. Em geral, os projetos possuem influência de ideias internacionais, e associam-se a uma produção simbólica atrelada à produção arquitetônica

icônica e a atrativos econômicos que além de centrados na valorização do solo urbano podem estar relacionados oportunidades externas, como a megaeventos, por exemplo.

Com isso, considero que o projeto do Porto Maravilha constitui primeiro grande projeto urbano a ser implementado no Brasil. Embora outras obras de revitalização já tenham sido realizadas em centros históricos (Salvador e Belém são alguns exemplos), tratam-se de projetos localizados e pontuais, sem a escala e o impacto dos megaprojetos em um contíguo urbano. Há, portanto, uma diferença importante no modus da política urbana quando se associam transformações para uma região da cidade, com tamanho impacto em termos físicos, orçamentários e de governança urbana. O projeto Nova Luz, na cidade de São Paulo embora em escalas bastante reduzidas em relação ao Porto Maravilha, seria um megaprojeto que não chegou a ser implementado. Nesse sentido, compreender o que levou o Rio de Janeiro e alcançar a implementação do Porto Maravilha é um dos objetivos dessa pesquisa. Considerando a descontinuidade da política de revitalização da região central de São Paulo, e considerando que o Rio de Janeiro vem apresentando projetos de revitalização da região central e portuária mais simples desde pelo menos os anos 1980 e que também não foram implementados (veremos mais a esse respeito no capítulo 2) torna-se ainda mais relevante a questão: quais as condições da formulação da política que levaram o projeto Porto Maravilha a sair do papel?

Para compreender esses aspectos do projeto Porto Maravilha, faço na sessão seguinte um breve apanhado histórico da região, para em seguida abordar a importância do transito de ideias internacionais na formulação do projeto.

O Rio de Janeiro e a sua região portuária

A cidade do Rio de Janeiro foi capital do Brasil de 1873 a 1960, sendo durante quase todo esse período a mais populosa do país, perdendo o posto para São Paulo na década de 1950. A sua região central, à qual a região

portuária é contígua, desempenha papel importante na cidade desde a constituição do centro histórico na sua formação até a sua ocupação como polo comercial e financeiro, onde estão concentradas sedes de empresas públicas e privadas. A região portuária se manteve como uma região isolada, de resistência, e de ocupação popular, a despeito de sua localização privilegiada, dos planos estratégicos da cidade e das transformações que essa passou ao longo dos anos em busca da construção de símbolos de repercussão nacional e internacional (Rabha, 2004),. Esse isolamento pode ser compreendido pelo zoneamento da região central do Rio que privilegiou áreas no sentido sul, com os bairros vizinhos ao centro assumindo uma ocupação privilegiada, e pela transferência para os bairros portuários de elementos que deveriam ser isolados da cidade, tais como o cemitério dos ingleses (1809), e o hospital público que abrigava doentes contagiosos (1853) sendo ainda o local de comercialização de escravos durante o período escravocrata, memória que começa a ser recuperada na região. No início do século XX, a cidade seguiu crescendo em direção à zona sul, com o aterramento do porto abrindo espaço às avenidas que ligavam o centro aos bairros que recebiam maior investimento e dinamismo.

> *"No lugar do porto, a cidade submeteu-se à precedência do caráter econômico e administrativo, permitindo a formação de um 'território', um enclave urbano sob jurisdição federal. apesar do uso residencial presente nos morros, da existência da primeira favela carioca, da significativa expressão política que assumiam as categorias funcionais dos portuários, muito pouco foi ofertado como melhoria do espaço urbano. Como produto final do isolamento, do direcionamento para funções portuárias, o uso residencial e os bairros foram considerados residuais, pouco importantes na sua ausência de valor no mercado imobiliário urbano."* (Rabha, 2004, p. 75).

Para além dos recentes projetos de revitalização, a região portuária do Rio, 1a Região Administrativa da cidade, vem sofrendo modificações com vistas à sua valorização desde o início do século XX, com o aterramento de uma

parcela significativa de terras a fim de criar condições para a modernização do Porto do Rio. Isso influenciou a composição de propriedade do solo na região, pois a área aterrada passou a ser propriedade do Governo Federal e autarquias, considerada acréscimo da Marinha (Bentes, 2012), sendo que 62% dos terrenos são grandes quadras e galpões abandonados. Apenas 25% dos terrenos são privados e o estado e município possuem 6% cada (Medina, 2010).

Embora a configuração do Porto tal como no início do século XX tenha comemorado os seus 100 anos no início do século XXI, houve obras de impacto na região durante todo o século, tais como a abertura de avenidas entre 1940 e 1980, que influenciaram um processo de isolamento dos bairros portuários em relação ao restante da cidade. Paralelamente, processos econômicos locais e a utilização do Porto de Sepetiba, mais distante do centro, também influenciaram o esvaziamento da região.

Os bairros portuários seguiram sendo, contudo, um importante reduto de manifestações culturais de origem africana, mantidos desde o período escravocrata. Os investimentos na região portuária, podem, portanto, ser explorados à luz desse contexto histórico particular da região. A integração da região, a valorização dos aspectos culturais que foram resguardados de sua formação histórica, a retomada da função habitacional de seus bairros junto à criação de uma nova centralidade comercial, mediante a renovação da infraestrutura urbana já decadente e o aproveitamento dos terrenos esvaziados pelo declínio das atividades portuárias promovendo uma nova valorização e ocupação do solo, são características centrais que serão abordadas na formulação de políticas voltadas à revitalização da região nas últimas décadas, como veremos adiante.

Por fim, o Morro da Providência é um aspecto importante da configuração da região, sendo a primeira favela carioca, com antecedentes de formação quilombola e que se constitui pela ocupação por soldados egressos da batalha de Canudos, que ao chegarem à capital federal diz-se que foram frustrados por uma promessa não cumprida do governo de conceder-lhes terras cidade, e formaram no morro um local de habitação informal, denominado então de Morro

da Favela. Por sua localização privilegiada e pelos aspectos históricos de sua formação, é uma favela que já foi alvo de diversas políticas experimentais, descontinuadas ao longo de diversas gestões, formando um território marcado por remanescentes de políticas diversas. (Voltaremos mais adiante a essa questão ao abordar o tema da participação no projeto)

Figura 1: Área de intervenção

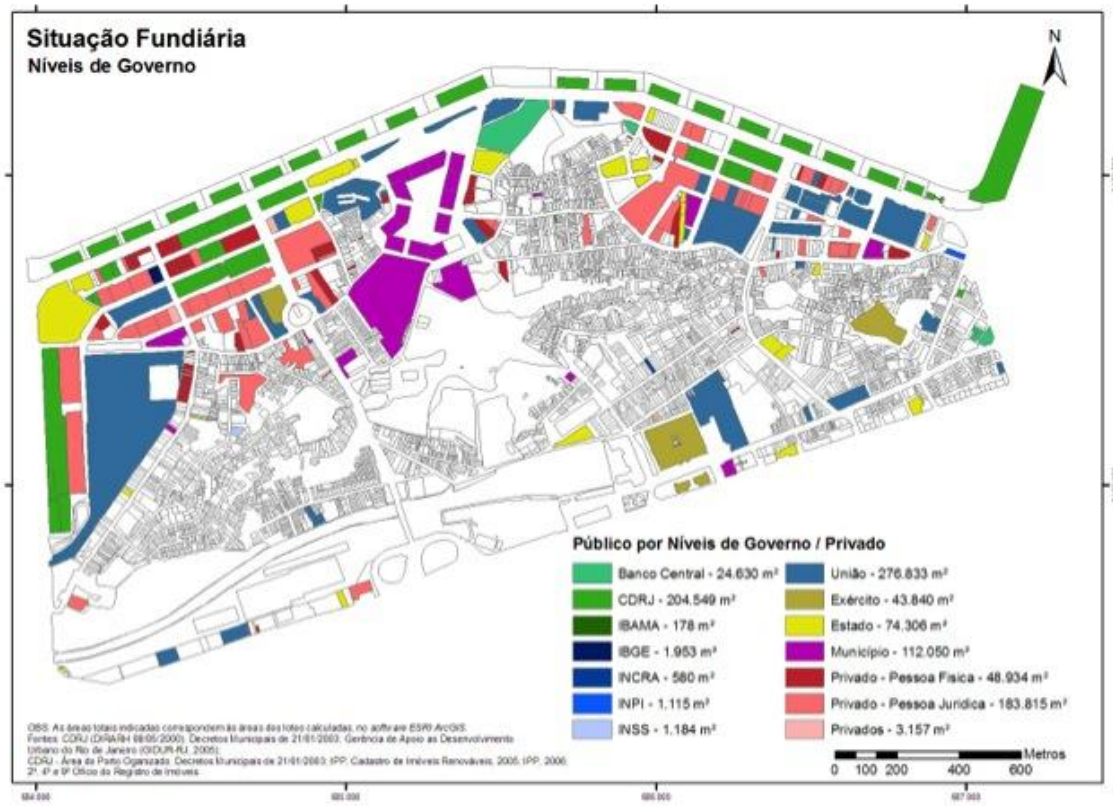
Fonte: Odebrecht

Questão fundiária: o tamanho e a propriedade dos lotes

A questão fundiária e a ocupação do solo remanescente desse processo histórico é central para a realização do projeto Porto Maravilha, sendo um dos três pilares de sustentação da modelagem financeira que viabilizou o projeto Porto Maravilha, como veremos nos próximos capítulos. Existem pelo menos dois aspectos que dizem respeito à questão fundiária que são centrais para compreender o arranjo que viabilizou o projeto: a) a propriedade dos lotes majoritariamente pública é fundamental para compreender a sua disponibilização ao mercado, para que os empreendimentos possam ser negociados junto ao setor privado. Além de majoritariamente públicos, a concentração de terrenos de propriedade de diversas autarquias no governo

federal como resultado desse processo histórico é chave para a análise das relações estabelecidas entre governo local e central para o projeto de revitalização, e em especial, da participação do último na sua formulação; e b) o tamanho dos lotes remanescentes da atividade portuária faz com que as negociações para disponibilização dos terrenos sejam concentradas em um número reduzido de proprietários. Além disso, a existência de grandes lotes facilita a disponibilização ao mercado de terrenos maiores que, por sua vez, permitem a construção de empreendimentos mais robustos, que consomem mais CEPAC, permitindo o retorno financeiro necessário para os investimentos em infraestrutura (esse mecanismo será explicado adiante).

Figura 2. Situação Fundiária



Fonte: IPP

A propriedade dos terrenos é percebida como uma característica central para definir o sucesso da reurbanização da região desde os primeiros projetos estudados. Seguindo essa linha, cabe revisitar o processo de construção da

política desde os primeiros estudos, realizados nos anos 2000 para a região portuária, considerando a importância da propriedade dos terrenos como um fator relevante para alavancar o projeto, e uma variante central para o seu acontecimento, relacionada ao interesse do governo federal em negociar os terrenos da União. Esses aspectos serão abordados no capítulo seguinte, quando apresento uma retomada histórica das políticas de revitalização na região.

Antes disso, cabe ressaltar que essas características de propriedade e tamanho dos lotes são em grande parte típicas de regiões portuárias, que tornam-se esvaziadas pelo processo de modernização dos portos em uma escala global. Não por acaso diversas cidades no mundo passam por momentos de revitalização de suas regiões portuárias, e enfrentam, nesses processos, desafios similares. Nesse sentido, a influência de ideias internacionais é também um aspecto central para a análise do processo histórico de formulação da política de revitalização da região portuária do Rio. Antes de passar para uma recuperação mais detalhada das principais etapas desse processo, analiso na próxima sessão questões relativas ao transito e difusão de ideias internacionais relativas à revitalização.

O transito de ideias: projeto Olímpico e região portuária

Um aspecto central ao estudos sobre grandes projetos urbanos diz respeito à influência de ideias internacionais. A importância desse debate se pela evidência empírica de sua grande disseminação em diversas cidades do mundo e pela existência de um transito de consultores especializados que circulam ideias, em especial no Brasil a partir do “modelo de Barcelona” (que será abordado mais adiante). Teoricamente, o debate se estrutura a partir da importância da difusão de ideias em políticas públicas, das comunidades epistêmicas e no debate mais recente sobre mobilidade e transferência de políticas.

No caso específico das políticas de requalificação ou reurbanização de

regiões portuárias, existem, como vimos, aspectos comuns relacionados à necessidade de modernização dos portos após um processo de conteinerização do transporte marítimo, nos anos 1960, e à concentração de propriedades públicas e de grandes lotes, antes utilizados para o armazenamento de mercadorias das atividades portuárias. Nesse sentido, por apresentarem oportunidades e desafios similares, 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, Roterdã, Nova Iorque, Baltimore, Toronto, 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. O trecho abaixo, retirado do livro "Megalópolis", de autoria do então secretario de urbanismo e presidente do Instituto Pereira Passos, Alfredo Sirkis (2004) ilustra essa aproximação:

> *"O Rio de Janeiro ficou para trás no rol de cidades que revolucionaram velhos portos. Mas esse embaraçoso, digamos eufemisticamente, não pioneirismo, não deixa de trazer vantagem: poder assimilar bem os acertos e descartar os erros que precederam, de Boston a Buenos Aires e de Lisboa a Hong Kong." (pg. 167)*

Embora os primeiros projetos propondo a requalificação da região portuária do Rio de Janeiro remetam, como veremos, ao início dos anos 1980, o ano de 1993 é um marco na trajetória da revitalização portuária devido à aprovação da Lei Federal 8630/1993 conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que introduz o arrendamento de instalações portuárias, mobilizando o interesse em especial da Cia de Docas pela possibilidade de um novo aproveitamento dos terrenos esvaziados. Em 1995 o Ministério de Transporte e a Companhia Docas do Rio de Janeiro realizam o "Seminário Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias – Projeto Rio de Janeiro" que a apresentação de programas de revitalização de zonas portuárias internacionais, de Buenos

Aires, Baltimore, Japão e França.

A aprovação da Lei de Modernização dos Portos e o Seminário vêm na esteira da realização em 1992 dos Jogos Olímpicos de Verão em Barcelona, que marcam o início da relação entre a realização de megaeventos e as estratégias de planejamento urbano.

> *"The 'Barcelona model' has become in the past two decades the prime evidence for the perceived effects not only for the Olympics but also what megaevents in general can produce for cities."* (Silvestre, 2012, p. 5)

Em 1993 teve início a primeira gestão do prefeito Cesar Maia (PMDB/PFL) no Rio de Janeiro, e a prefeitura organizou o seminário *Rio-Barcelona: Estratégias Urbanas*, que marca o inicio da relação entre a prefeitura do Rio de Janeiro e consultores e especialistas catalães, que foram contratados nesse mesmo ano para a elaboração do plano estratégico da cidade. (Silvestre, 2012)

Há, portanto, uma dupla inspiração de ideias do modelo catalão à cidade do Rio de Janeiro: promover a revitalização portuária e fazê-lo de forma atrelada à realização de Jogos Olímpicos. Em 1995 é formada a Rio-Barcelona Consultores (RBC) que é contratada no mesmo ano para desenvolver uma proposta de candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2004[3] e um plano estratégico para a cidade. Em 1996 a candidatura do Rio é apresentada ao Comitê Olímpico Internacional e inclui uma proposta de revitalização da região portuária com a instalação da Vila de Mídia e de um sistema de VLT (veículo leve sobre trilhos), a serem realizados em parceria entre governo estadual e prefeitura do Rio. (Silvestre, 2012). Em 1997 a candidatura do Rio é desclassificada pelo Comitê Olímpico Internacional, e os projetos para a revitalização do região portuária apresentados nos anos 2000 seguem, além de Barcelona, inspirações de outras cidades, como apontou o relato de Sirkis.

Esse histórico pode ser analisado a partir do que a geografia política vem debatendo em uma literatura que é crítica à ideia de transferência de políticas,

sustentada pelo estabelecimento de “boas práticas” e calcada na decisão racional dos formuladores de políticas, que buscarão exemplos “bem-sucedidos” de políticas e suas formulas de sucesso (Stone, 2012). A crítica a esse conceito considera que existe um aspecto politico intrínseco à mobilidade de políticas, que além da participação dos especialistas ou das comunidades epistêmicas nesse processo, considera as transformações que a política sofre no processo de adaptação a realidades específicas, no processo de mobilidade.

Nesse sentido, embora o “modelo Barcelona” não seja replicado no Rio de Janeiro ou em qualquer outra cidade, é chave para compreender o processo de formulação de agenda no qual a revitalização da região portuária passa a ser um *issue* na política carioca e mais adiante uma agenda também do governo federal.

> *So, the much-vaunted ‘‘Barcelona model” of urban regeneration, McCann and Ward (2010) observe, is in its original form very much a product of its Catalan context, and in this sense could never be duplicated; yet, at the same time, stylized versions of the Barcelona model possesses a certain kind of representational power, operating as a subtly transformative policy imaginary, in urban-policy networks, in peripatetic practice, and across distant sites of inspiration if not emulation.* (Peck e Theodore, 2010, pg. 170)

O projeto de revitalização do Porto Maravilha é, portanto, intensamente influenciado por um transito de ideias internacional, que influenciam o projeto de cidade, a partir de i) a concepção e agenda da revitalização; ii) das propostas e planos urbanísticos; e iii) das soluções de arranjos institucionais para desafios similares – esse aspecto, que será debatido mais adiante, pode ser ilustrado pelos estudos no Rio de Janeiro do modelo de repasses de terras do governo central para a municipalidade no projeto de revitalização da região portuária de Buenos Aires.

A análise sobre a importância das ideias nas politicas publicas é, no entanto, anterior a esse debate. Nesse sentido, adoto o arcabouço teórico de Kigdom (1984) que nos permite analisar o projeto a partir da sua formulação de

agenda, considerando o modelo de multiple streams. Esse modelo caracteriza três etapas no processo de formulação de políticas públicas que evidenciam o papel do acúmulo de informações em três momentos: na demarcação de um problema (issue), nas possíveis soluções à questão, que dizem respeito às policies ou políticas públicas que respondem ao problema, e, por fim, e na política associada à questão, que pode ser entendida através da relação com os grupos de pressão, de mudanças no legislativo e agências administrativas, e através do *national mood*, que se refere aos parâmetros comuns estabelecidos para aquela política. Em determinadas circunstancias esses três *streams* podem produzir uma janela de oportunidade, na qual os policy enterpreneurs produzirão mudanças nas políticas públicas.

Essa estrutura nos permite uma análise sobre o Porto Maravilha à luz do projeto de cidade que se evidencia na sua construção. A formulação de uma agenda de revitalização na área central e portuária do Rio de Janeiro está, portanto, como vimos, associada a uma inspiração de ideias internacionais, a partir da demarcação de um problema (issue) comum a diversas cidades do mundo que promoveram mudanças no valor e uso do solo em regiões centrais anteriormente identificadas como degradadas como resultado de processos econômicos – tais como de modernização de portos ou linhas de trem - que produziram regiões com características similares tais como no caso dos portos, terrenos de grande porte e propriedade pública, esvaziados e desvalorizados, em regiões centrais da cidade, próximas a centros econômicos e equipamentos públicos. Esse é o caso de cidades como Londres, Nova Iorque, Barcelona e Buenos Aires, para citar alguns. Nesse sentido, há uma influência de evidências externas em questão, como vimos na fala do secretário.

Por outro lado, há também um processo interno a ser compreendido, que permite o alinhamento de tais ideias a uma agenda nacional e local, através do *national mood*, formando uma janela de oportunidade para a sua formulação. Em termos de cidade, as ideias são recebidas pela prefeitura do Rio interessada em promover a sua visibilidade internacional e atrair investimentos. Esse processo pode ser associado a um *mood* local, no qual a cidade busca

desenvolver-se após deixar de ser capital do país, e perder importantes polos econômicos para São Paulo. A promoção de megaeventos é nesse sentido apresentada como estratégia de recuperação econômica desde os anos 1990. A revitalização da região portuária a partir dos exemplos internacionais alinhada a essa estratégia torna-se uma agenda local que perpassa diversos mandatos do governo local.

Esse processo, atrelado ao projeto de candidatura da cidade do Rio de Janeiro a tornar-se sede de um megaevento esportivo, é alinhado a um projeto político nacional de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o ano de 2009 marca um momento que pode ser considerado uma janela de oportunidade: a eleição de um governo local alinhado politicamente ao governo federal e a aprovação da candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos de 2016, junto a outros aspectos relevantes, como a estabilidade econômica e a descoberta das reservas de petróleo do Pré-Sal no litoral carioca e a oportunidade gerada pela composição fundiária, que como vimos,, passa a apresentar-se como estratégica após a aprovação da lei de modernização dos portos. Por fim, a política de revitalização tem como mote o alinhamento entre partidos no governo local e nacional, a realização dos megaeventos, as condições políticas locais (aprovação na câmara), e o diálogo com os diversos grupos de pressão envolvidos, em especial com o setor privado empresarial.

Todos esses aspectos influenciarão na formulação da política (*policy*) associada ao problema da revitalização, que será detalhada no capítulo 2, que também será apoiado por ideias internacionais especialmente nos planos urbanísticos e arquitetônicos, mas também no arranjo institucional, ainda que em um processo *path dependence* a partir do arcabouço institucional do país e de experiências similares no contexto nacional.

É, portanto, relevante considerar a importância do transito de técnicos no processo, como vimos e a literatura sobre comunidades epistêmicas (Haas, 1992), formadas por redes de especialistas reconhecidas em um domínio específico e com um *authoritative claim* relativo às políticas públicas daquela *issue-area*.

No capítulo seguinte esses aspectos sertão analisados a partir de um *process tracing* da formulação da política, especificando a conformação de oportunidades estabelecidas pelos principais drivers interessados na sua implementação. Serão abordados além dos atores, os locus decisórios e as mudanças em relação à estratégia e aos instrumentos empregados.

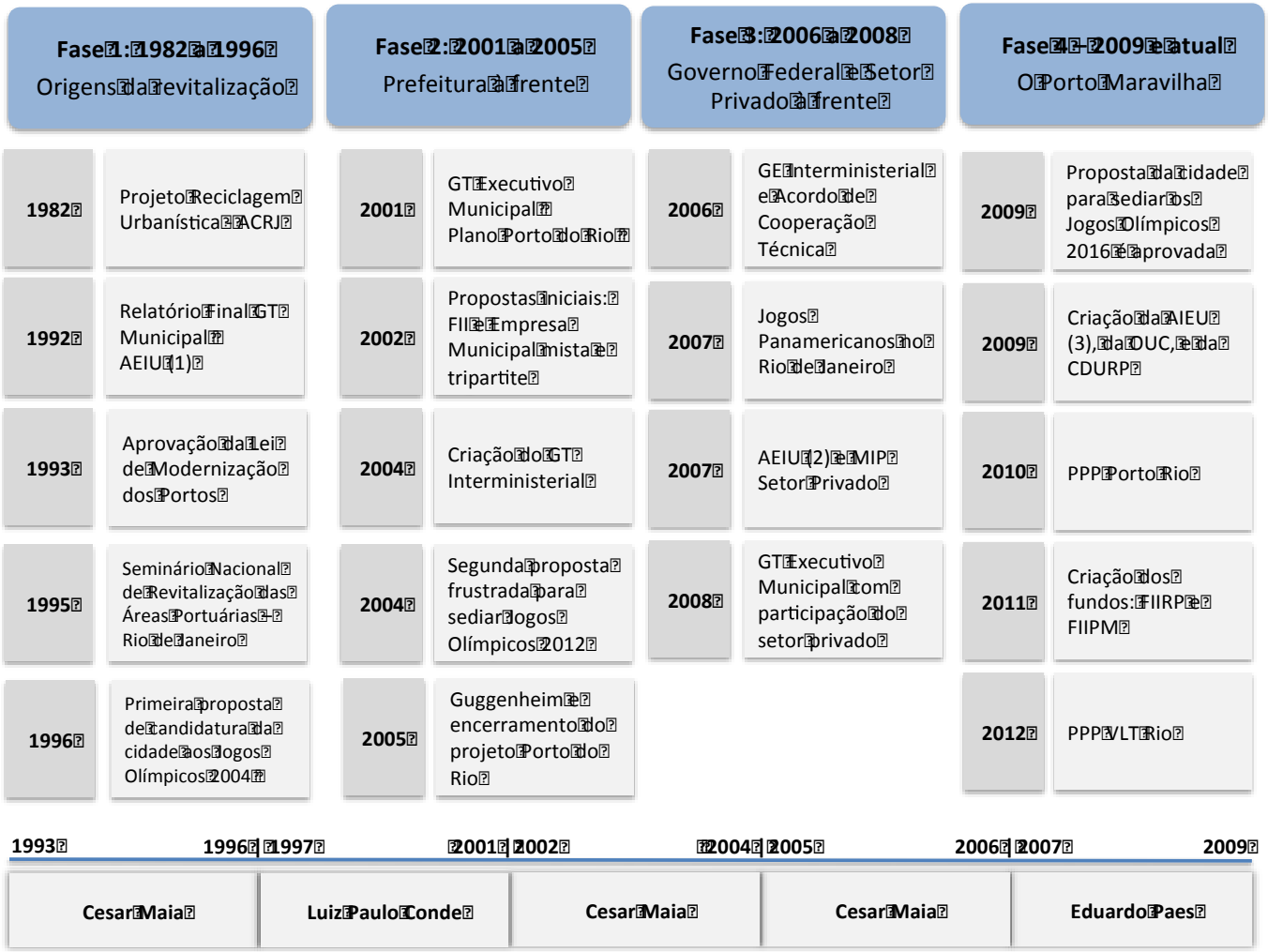
CAPITULO 2

Da revitalização ao Porto Maravilha

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 de revitalização da região portuária, 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. Com o intuito de recuperar os principais marcos institucionais e históricos que influenciaram a formatação do projeto, esse capítulo será dedicado a um process tracing do período, evidenciando atores e arenas decisórias. Para tanto, adoto uma separação do período em 4 fases, sendo a última a mais recente.

A organização do capítulo reflete cada uma das fases, ressaltando os arranjos resultantes de cada período, e os principais entraves que serão alvo de remodelação no período seguinte, até chegarem ao modelo atual. Dessa forma, o leitor chegará ao capítulo seguinte com um conjunto de questões essenciais para o desenvolvimento da política, que serão evidenciados no contexto de sua realização. A proposta aqui é, portanto, endereçar as questões chaves para a implementação do projeto a partir dos principais interesses em jogo evidenciados ao longo da formulação da política. A Tabela 1 abaixo resume o período:

Tabela 1: Fases de elaboração da política e mandatos da Prefeitura do Rio
Elaboração própria



Fase 1: 1982 a 1996

O período inicial é marcado pelos primeiros projetos de revitalização da região portuária, mas em especial por dois marcos que serão fundamentais para as etapas seguintes: a aprovação da Lei Geral de Modernização dos Portos em 1993, e a vinda ao Brasil de consultores catalães após a realização das Olimpíadas em Barcelona em 1992.

Na década de 1980 a principal iniciativa na região portuária é a criação do projeto SAGAS, que visa a preservação dos bairros da zona portuária de Gamboa, Santo Cristo e Saúde. Desse período data também a primeira proposta

de requalificação apresentada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro[4]. Já os anos 1990 são marcados pela organização de um Grupo de Trabalho formado em 1991 no interior do poder executivo municipal que, em 1992 levou à formulação de um decreto da prefeitura, estabelecendo parâmetros de uso e ocupação do solo na região delimitada como Área Especial de Interesse Urbanístico da Zona Portuária.[5]

Nesse mesmo ano são realizados os Jogos Olímpicos de Barcelona, e seu exemplo chega ao Brasil com vinda dos consultores catalães ao Rio de Janeiro, que, como vimos, realizam o plano estratégico da cidade, por solicitação do então prefeito Cesar Maia. (PMDB/PFL 1993 a 1996). É realizada nessa fase uma série de seminários e conferências visando apresentar casos exemplares de projetos de revitalização de regiões portuárias, que tem a importância de contribuir com o *mood* da revitalização, além de formar uma comunidade de especialistas que irão propor projetos, calcados em um conhecimento técnico apoiado em exemplos internacionais.

Esses projetos marcam a chegada de uma ideia ao Rio de Janeiro: revitalizar sua área portuária, e fazê-lo a partir da realização dos Jogos Olímpicos. A partir daí, o Rio se candidata três vezes a Jogos Olímpicos, e uma vez aos Jogos Panamericano, e .embora existam também projetos de revitalização não atrelados aos megaeventos, a conquista do direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016 será chave para a aprovação legislativa do projeto Porto Maravilha, sendo uma “janela de oportunidade” que foi possível dados os anos de “cozinha” do projeto que a anteciparam.

O projeto de cidade olímpica atrelado à revitalização da região portuária passa pela articulação com o governo federal, e em 1993 é aprovada a Lei Federal 8630 conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que como vimos, introduz o arrendamento de instalações portuárias, ampliando o interesse

[4] O projeto de “Reciclagem urbanística” proposto pela ACRJ em 1982 tinha como objetivo transformer a região portuária para criação de um polo exportador (Ministério das Cidades, 2005).

[5] Apresentados no Relatório Básico da Área de Especial Interesse Urbanístico da Zona Portuária do Rio de Janeiro, produzido pela Superintendência de Planos Locais da Secretaria Municipal Urbanismo

da Cia de Docas e de outros órgãos federais proprietários de terrenos na região em revitalizar a região portuária.

Deste período datam, portanto, os primeiros esforços de articulação por parte de entes federais no planejamento da requalificação da região. O projeto "Bonde no Centro" consistiu em um estudo apoiado pelo BNDES prevendo a criação de um sistema de veículos sobre trilhos na região central, e que será posteriormente recuperado com o VLT da região portuária. Em 1995, como vimos, o Ministério de Transporte e a Companhia Docas do Rio de Janeiro realizam o "Seminário Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias – Projeto Rio de Janeiro" que além de apresentar iniciativas internacionais, teve como objetivo *"a criação de um fórum de debates que abrisse a um público diversificado as metas do Projeto de Revitalização da Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro"* a partir do arrendamento do Píer Mauá, bem como divulgar os objetivos do REVAP – Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias -, desenvolvido pelo Ministério dos Transportes, e introduzir, através de um painel específico sobre "Fontes de Financiamento" a declaração de interesse em financiar projetos de revitalização na zona portuária do Rio de Janeiro pelo BNDES e a ABRAPP – Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada. Nesse período a participação do setor privado já era prevista através da formação de um consórcio Rioporto, que seria responsável por coordenar a implementação de um programa de revitalização urbana. (Ministério das Cidades, 2005)

O período termina com o fim do primeiro mandato do prefeito Cesar Maia e a desclassificação do Rio de Janeiro na pré-seleção apresentada pelo Comitê Olímpico Internacional de cidades concorrendo ao direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2004.

Fase 2: 2001 a 2005

Essa fase combina a segunda gestão do governo Cesar Maia (PTB 2001 a 2004) e o primeiro ano de seu segundo mandato (2005 a 2008). É marcada pela criação do *Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária* –

Porto do Rio, liderado pelo então Secretário Municipal de Urbanismo e presidente do Instituto Pereira Passos, Alfredo Sirkis, e que em 2005 incorpora o projeto Guggenheim, como marca da segunda gestão do governo Cesar Maia, prevendo a construção de uma filial do museu na região portuária como ícone do projeto de revitalização. É no interior desse Plano que começam a ser gestados dois pilares importantes que serão recuperados no projeto Porto Maravilha, não sem importantes modificações: (i) a criação de um Fundo de Investimentos Imobiliários para a região portuária; e (ii) a criação de uma empresa mista responsável pela coordenação do projeto, que nesse momento previa a participação da prefeitura, União e um consórcio privado. É nesse período também que se dá a articulação do projeto junto ao Governo Federal através da prospecção de novos modelos de financiamento junto à Caixa Econômica Federal e ao BNDES, no interior do Programa Nacional de Áreas Urbanas Centrais, e da criação do Grupo Interministerial Área Portuária do Rio de Janeiro.

Durante esse período, a cidade do Rio de Janeiro se prepara para candidatar-se a sediar os Jogos Panamericanos de 2007, após a derrota da candidatura de 1996 referente aos Jogos Olímpicos de 2004. Ao mesmo tempo, o presidente Lula (PT 2002 – 2009), eleito em 2001 inicia o seu mandato em 2002 sinalizando uma dedicação do Ministério do Esporte à candidatura do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2012 - que foi frustrada novamente em 2004 após avaliação do Comitê Olímpico Internacional. (Silvestre, 2012)

No início dos anos 2000, a disputa pela prefeitura da cidade conta com uma coalizão articulada entre os candidatos Cesar Maia (PTB) e Alfredo Sirkis (PV) em torno da questão portuária como tema central. Cesar Maia é eleito e empossado prefeito para o seu segundo mandato em 2000, e convida Sirkis a assumir a secretaria de urbanismo do município e a diretoria do Instituto Pereira Passos (IPP). O secretário forma no IPP uma equipe para coordenar os projetos para a região central e revitalização do Porto e em ainda 2001 tem início a elaboração de um plano geral de reurbanização da região, denominado Plano

de Recuperação e Revitalização da Região Portuária - PORTO DO RIO, e a constituição de um Grupo de Trabalho responsável pelo seu desenvolvimento, e formado pela Secretaria Municipal de Fazenda, Procuradoria Geral do Município e Instituto Pereira Passos.

> *"Complementarmente ao desenvolvimento dos projetos de reurbanização, foi criado um grupo de trabalho através do Decreto n° 21.536, de 11/06/02, cujo objetivo principal é a avaliação do patrimônio imobiliário dos bairros da Saúde, da Gamboa e do Santo Cristo. A constituição do referido grupo coube ao Secretário Municipal de Urbanismo, que através da Resolução SMU n° 409 de 05/08/02, designou representantes daquela secretaria, da Secretaria Municipal de Fazenda, da Procuradoria Geral do Município e do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos."*
> (SMF, PGM, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003)

Ainda em 2002 a Secretaria Municipal de Urbanismo solicita a realização de um estudo que apresente os *"marcos de referência para a viabilização de implementação de um Fundo de Investimento Imobiliário como mecanismo de estruturação do programa de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro*" (SMF, PGM, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003) que centralizaria os ativos imobiliários dos diferentes proprietários e, a partir da requalificação do território, os ofereceria ao setor privado para reciclagem ou reaproveitamento, nos moldes de permuta no VGV (Valor Geral de Vendas) ou renda gerada. O FII teria como vantagens, conforme o estudo apresentado, a subordinação dos ativos a um único planejamento, a simplificação das operações de valores imobiliários e mobiliários, a simplificação dos entraves previstos na lei de licitações (8.666), bem como uma solução aos ativos de empresas estatais proprietárias de terrenos no local, que teriam garantidas frações de imóveis e quotas do FII.

Ainda no mesmo ano, a SMU elabora um projeto de lei com o objetivo de criar a Empresa Municipal de Reestruturação Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, a exemplo da *Corporación Antiguo Puerto Madeiro*, de Buenos Aires,

que segundo o próprio secretário, era uma empresa pública mas com dinâmica de funcionamento privado, e que recebeu do governo central argentino os terrenos do antigo porto, *"promoveu o leilão dos terrenos, aplicou o produto da venda na infraestrutura e geriu a ocupação da área dentro de Plano Diretor definido pela cidade".* (Entrevista, Legislativo Federal 1)

A Empresa de Urbanização do Porto do Rio seria inspirada nesse modelo, com a diferença de que os terrenos seriam, uma vez realizada a infraestrutura no local, vendidos com valor agregado ao setor privado para o seu desenvolvimento dentro do plano diretor da cidade. A empresa teria uma formação tripartite composta pela União, que integralizaria seu capital com terrenos; o Município do Rio de Janeiro, que contribuiria com as dívidas de terrenos da União, os terrenos do município, isenções de crédito, recursos para desapropriações, e isenção de ISS de obras e serviços na região; e a empresa ou o consórcio de empresas privadas que realizaria projetos, obras e comercialização dos imóveis após a reurbanização. A ideia era que a incorporação da mais-valia produzida pela urbanização e pelas receitas de venda dos imóveis seria partilhada entre os três sócios de acordo com o valor integralizado.

> *"A magnitude financeira (estimada em R$ 3 bilhões) e territorial (área total de 3.177.000 m2) do projeto, bem como a diversidade dos participantes e/ou proprietários das áreas abrangidas, evidenciam a necessidade da associação desses agentes para garantir a execução integral do projeto, o que demonstrará valorização da área e a consequente atração dos investimentos pretendidos. O modelo identificado como o mais adequado para atrair parceiros e investimentos, capaz de satisfazer às várias necessidades inerentes à consecução do Projeto, vislumbra a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que viabilizaria as modalidades adequadas de financiamento dos empreendimentos, tais como Fundos Imobiliários, valores*

mobiliários, financiamento direto, concessões etc." (SMF, PGM, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003)

A SPE teria por objeto gerenciar e desenvolver esforços para atrair investidores e atuar no desenvolvimento dos empreendimentos. Assim sendo, teria como objetivos principais: (i) atração de investimentos para a realização de empreendimentos geradores de renda; (ii) a criação de fundos imobiliários, quando necessário, para a viabilização de empreendimentos de maior vulto, como hotéis, centros comerciais, conjuntos de edificações residenciais ou comerciais etc; (iii) implantação de redes de infraestrutura e execução de obras de reurbanização; (iv) concessão do direito de superfície de seus imóveis; (v) implantação de empreendimentos imobiliários residenciais, com possibilidade de financiamento através da CEF; (vi) outras ações que tenham como objetivo a dinamização econômica da Região Portuária.

"Havia um interesse da CEF atrelado ao desenvolvimento de empreendimentos residenciais para habitação, e do BNDES atrelado ao desenvolvimento urbano. Ambos [CEF e BNDES] foram nos orientando sobre como conseguir financiamento." (Entrevista, Funcionário Público 2)[6]

A ideia, desde esse início era portanto, desenvolver a área e atrair investimentos privados. Conforme o relato do Funcionário Público 2, isso era fundamental devido à baixa capacidade orçamentária da prefeitura. Se tratava já de um projeto de desenvolvimento urbano, que envolvia mais do que infraestrutura, mas algo para toda a região, incluindo residências e a proposta de financiamento para classe média (6 a 10 salários mínimos). *"Chegou-se à ideia*

[6] Já no início de 2004, o BNDES em documento intitulado "Comentários do BNDES sobre Projeto de Recuperação da Área Portuária do Rio de Janeiro apresentado pelo Secretário Municipal de Urbanismo ao GT de órgãos federais em 08/03/04, na CEF/Rio" descreve que ainda em 1993 recebeu o banco uma consulta prévia da PCRJ solicitando cerca de 85 milhões de reais para financiamento de obras de infraestrutura e reurbanização na Área Portuária do Rio de Janeiro. A esse respeito, o BNDES teria enviado em 2003 uma minuta de protocolo de intenções à PCRJ sem obter resposta até então. Além disso, recebeu em 2004 uma consulta a respeito da possibilidade de financiamento de uma SPE destinada a viabilizar empreendimentos imobiliários na região. Por fim, se refere ao financiamento de uma rede de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT), cujo financiamento dependeria ainda de viabilização de espaço para abrigar os equipamentos necessários.

do FII com territórios federais que fosse robusto o suficiente para fazer recuperação da área de logradouros em volta." (Entrevista, Funcionário Público 2)

Em janeiro de 2003 o relatório final do Grupo de Trabalho apresenta então as frentes de atuação do Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária, que já conta com diversos aspectos embrionários da política atual. Dentre eles, a reurbanização de logradouros e abertura de novas vias, incentivo ao uso misto, implantação do VLT, e de equipamentos culturais. O documento já indica, além da constituição do FII e da SPE a necessidade de alteração dos padrões edilícios da região e a disposição da CEF e do BNDES em financiar partes do projeto, embora nessa proposta original, uma parte do financiamento estivesse destinada a implantação de agências de microcrédito na região, algo que não consta no projeto atual.

O projeto era, no entanto, mais enxuto e restrito em termos de impacto e orçamento e previa uma atuação direta da prefeitura na implementação do projeto, através da diferentes secretarias envolvidas (Entrevista, Funcionário Público 2).

Apesar das inciativas apresentadas pela SMU, ainda estavam em aberto pontos que, como veremos adiante, mostraram-se centrais no arranjo atual, dentre eles i) a questão da transferência dos terrenos de diversos órgãos federais, considerada até então como um entrave ao projeto; ii) o convencimento de empresários da construção civil para investimento no projeto; iii) a fonte de recursos iniciais para obras de infraestrutura, bem como iv) os termos para constituição da SPE.

Em 2004 o Governo Federal cria através de Decreto, o Grupo de Trabalho Interministerial Área Portuária do Rio de Janeiro, cujos integrantes são o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordena; Ministério das Cidades; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Companhia Docas do Rio de Janeiro; Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O GT Interministerial apresenta em seu relatório

uma resposta ao Plano apesentado pelo GT municipal, com suas considerações e as diretrizes centrais do Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, destacando as “Condições para utilização dos imóveis da União” de acordo com as diretrizes do programa. Por fim, o relatório apresenta como possibilidade de “Intervenções diretas do Governo Federal” um estudo propondo a viabilidade de produção de mais de 20 mil unidades habitacionais, prevendo a disponibilização de terras públicas para executar empreendimentos atendendo demandas de várias faixas de renda, com recursos do Orçamento Geral da União, do FAR (Fundo de Arrendamento para Residência) e do FGTS, considerando prioridade o financiamento junto ao conselho gestor do mesmo. O programa seria executado em parceria com o programa Novas Alternativas, política habitacional da prefeitura do Rio a ser realizada a partir da reabilitação de antigos sobrados. O documento remete ainda à celebração de um convênio entre prefeitura e governo federal para dar continuidade aos trabalhos, podendo resultar no estabelecimento de uma SPE ou Consórcio Público para viabilizar a implementação das ações previstas. Em curto prazo, sugere a criação de um Grupo Executivo fixo e coordenado pelo Ministério do Planejamento, com participação dos Ministérios das Cidades e Cultura, SPU, Portus, Docas e CEF, e com convite para participação também do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Essas propostas, apresentadas em 2004 serão em grande parte remodeladas na fase seguinte do projeto, em especial no que diz respeito à vinculação aos programas habitacionais e ao papel da CEF e do FGTS no projeto, como veremos adiante.

Por fim, ainda nesse período a cidade do Rio de Janeiro é selecionada para sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007, com forte participação do Governo Federal na defesa da realização do evento (Silvestre, 2012) e tem início do processo de preparação da cidade, que coincide com um “esfriamento” do projeto do Porto. Em 2004 termina o primeiro mandato do prefeito Cesar Maia, que é reeleito para uma nova gestão (2005 – 2008), na qual atrela o projeto de revitalização da zona portuária à construção do Guggenheim, um dos

pilares do projeto da prefeitura denominado de Pentágono do Milênio[7], que previa as Cidades das Artes, da Música, das Crianças e o Guggenheim. A esse respeito, relatos indicam que:

> *O Guggenheim era visto por nós* [equipe técnica da PCRJ] *como um indutor do processo. Não concordávamos e não era o principal para nós, na visão técnica. Foi um projeto* [o Guggenheim] *mal vendido para a cidade, a própria classe artística começou a questionar o museu.* (Entrevista, Funcionário Público 2)

Com o arquivamento do projeto do Guggenheim em 2005, o então prefeito anuncia um cancelamento dos investimentos na zona portuária, e encerramento dos projetos que já se encontravam em fase de licitação.

Fase 3: 2006 a 2008

A terceira fase tem início após o encerramento do projeto de revitalização proposto na primeira gestão do prefeito Cesar Maia e apoiado pelo grupo de Sirkis, e é marcada pela indução do governo federal na elaboração do arranjo institucional que levaria à implementação do projeto. Com a reeleição do presidente Lula (PT 2006 a 2009) o governo federal anuncia em 2006 uma nova candidatura da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, desta vez com um orçamento mais robusto, e apoio decisivo do próprio presidente Lula nas negociações (Silvestre, 2012). Há, portanto, uma confluência entre o projeto político do governo federal, que envolvia a atração de megaeventos ao país, e a realização do projeto de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro. Em 2007 o Brasil recebe o direito de sediar a Copa do Mundo da FIFA de 2014, e o Rio de Janeiro é escalado para a partida final. Nas eleições municipais de 2008, o governo federal apoia a candidatura do prefeito Eduardo Paes (PMDB 2009 a 2012), alinhado à base partidária do governo e ao seu projeto para o país e para a cidade do Rio de Janeiro.

[7] Conjunto de objetos arquitetônicos denominado 'Pentágono do Milênio': o Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas, em São Cristóvão, a Cidade do Samba, na Gamboa, a Cidade da Música, na Barra da Tijuca, o Museu Guggenheim, no Píer Mauá, e o Estádio Olímpico João Havelange, no Engenho de Dentro. Fonte: http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/VivianiDeMoraesFreitasRibeiro.pdf

Por fim, essa fase é também marcada por importantes alterações no paradigma da política (Hall, 1993), com distanciamento do foco em promoção de habitação, e desenvolvimento de um projeto mais claro de aproveitamento do potencial de valorização da terra, a ser incorporado por atores públicos. É também nesse período que o setor privado passa a participar das definições estruturais do projeto, a partir de uma chamada público anunciada pela prefeitura do Rio.

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, Orça- mento 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 GT Interministerial entre 2004 e 2006, que se transformou em um Grupo Executivo fixo e se subdividiu em subgrupos com órgãos coordenadores 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. Esse GE será responsável por retomar o projeto no ano de 2006, logo após o projeto ter sido arquivado pelo governo municipal.

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 FIIs. Nesse momento ganha força a proposta de viabilização do projeto através da comercialização de CEPAC (mecanismo que será explicado mais detalhadamente na sessão seguinte).

> *Em conversa com o pessoal de São Paulo comentaram sobre a experiência de CEPAC. No Rio havia uma resistência a esse tipo de proposta devido ao custo adicional [refere-se ao fato de a incorporadora ter que pagar para construir a cima do potencial permitido], por medo de afugentar investidores já que precisa de aporte inicial para começar o processo.* (Entrevista, Funcionário Público 2)

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 da parceria com o setor privado ainda nessa etapa de formulação da política. 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"* (Rio de Janeiro, Decreto n. 26.886 de 09/08/2006) 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.

> *"No fim de 2005 ocorre a reeleição do Presidente Lula e, em seguida, a Prefeitura é absorvida pelos preparativos para o PAN 2007. Havia*

um grande distanciamento entre a Prefeitura e a União. Nesse período o projeto para a Região Portuária ficou limitado aos estudos que eram desenvolvidos pelo Consórcio." (Entrevista, Funcionário Público 2)

O relato se refere aos estudos apresentados em resposta à MIP, que são apresentados à prefeitura através do GT que passa a funcionar em 2007, quando o prefeito nomeia os servidores designados a compor o GT, e autoriza a solicitação dos estudos referentes à AIEU do Porto, definindo também as atribuições do GT que deve, dentro do prazo de um ano apresentar um "relatório conclusivo sobre os estudos apresentados pelo setor privado e definir, no âmbito da AEIU Portuária, os serviços prioritários para execução no regime de concessão ou parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime" (Decreto Municipal 27665/07)

Esse GT foi responsável por analisar a única proposta que recebeu, apresentada pelo consórcio Rio Vila e Mar, formado inicialmente pelas empresas Odebrecht, OAS, Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez, sendo que essa última deixou de participar do consórcio logo após a sua formação. Ao longo do processo, representantes das próprias empresas participavam das reuniões e da elaboração do arranjo que será proposto pelo relatório final do GT publicado no Diário Oficial do Município em outubro de 2007. Com isso, consolida-se uma proposta fruto de intermediações entre órgãos federais (a partir de GE Interministerial), municipais e atores privados. As principais propostas do Consórcio são destacadas:

- preservação com ruptura, conjugar o novo com o tradicional;
- ruptura da impermeabilidade (demolição do Elevado da Perimetral; nova estruturação viária; novo sistema de transporte e novo desenho para a orla marítima);
- ruptura com as funções portuária e industrial;
- estímulo à apropriação dos espaços e adensamento (renovação, renovação parcial e preservação);

- projetos especiais a serem objeto de concursos públicos;
- diversificação do perfil populacional;
- incentivos às atividades relacionadas ao turismo.

O arranjo financeiro proposto, e apoiado por uma série de estudos econômico-financeiros apresentados pelo consórcio, prevê a alteração dos padrões edilícios e a criação de uma Operação Urbana Consorciada, com a comercialização de CEPACs através da restrição do potencial construtivo da região, a ser aprovado em legislação específica, para pagamento dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos. A Operação prevê também a constituição de uma SPE, formada nesse caso pela Prefeitura do Rio e pelo Governo do Estado, como sociedade anônima de economia mista, garantida sua autonomia financeira e institucional. A SPE seria integralizada com CEPACs, bem como por ativos imobiliários dados pela compra de terrenos da União, Docas e RFFSA e criaria um Fundo Investimento a ser gerido por uma instituição financeira ou administradora de fundos imobiliários, responsável pela contratação dos demais projetos.

O relatório apresenta ainda três pontos nos quais não houve consenso entre o corpo técnico da prefeitura e os representantes do Consórcio, dentre os quais dois foram posteriormente acatados no projeto atual, a saber: a alteração do Plano Diretor vigente para previsão da Operação Urbana Consorciada, e o detalhamento da OUC na lei que autoriza a sua criação. O ponto descartado refere-se à proposta de criação de um novo aterro na região. Em relação às demais propostas houve consenso quanto à cessão de terrenos do governo federal, a criação de uma empresa mista e não dependente para coordenar o projeto, a criação de um fundo de investimento imobiliário integralizado com CEPAC e terrenos, administrado por empresa terceira, a inclusão dos serviços urbanos na PPP, e os aspectos centrais dos investimentos em infraestrutura, dentre eles a demolição da perimetral e a construção de uma nova estrutura viária. Em relação aos parâmetros urbanísticos, o adensamento aumentou em relação ao projeto anterior da prefeitura, sob a justificativa de que o projeto de infraestrutura acordado no GT previa custos elevados em infraestrutura,

necessitando, portanto, aumentar o potencial para arrecadar recursos na venda de CEPAC. Cabe ainda ressaltar que a proposta apresentada pelo GT não inclui na PPP a construção do VLT, embora esse sistema esteja presente no projeto de revitalização sob o aspecto da matriz de mobilidade. Segundo relato, *"o VLT não entrou na PPP porque ficaria muito mais caro, e não justificaria a não ser que tirasse o túnel. Mas as empreiteiras não queriam que tirasse o túnel porque elas queriam fazer obra. Isso foi discutido no GT."* (Entrevista, Funcionário Público 2)

Essa fase do projeto se encerra em 2008, quando termina também o segundo mandato do prefeito Cesar Maia. Durante o período eleitoral os estudos elaborados pelo GT foram encaminhados aos diferentes candidatos através da Associação Comercial do Rio de Janeiro.

Fase 4: 2009 ao período atual

A quarta e última fase da formulação do projeto tem início com a posse do novo prefeito eleito, Eduardo Paes (PMDB), que logo no início de sua gestão reúne os estudos na SMU para elaboração dos 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 de lei são encaminhados à Câmara Municipal em junho de 2009 e aprovados em outubro – 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.

> *"Foi tramitação com regime de urgência com alegação de que era estratégico para o projeto olímpico que estava às vésperas de ganhar. Houve uma audiência pública em outubro de 2009 específica sobre o Porto Maravilha. Estava também na época de*

aprovação do Plano Diretor. O primeiro PD do Rio foi em 1992 e deveria ser revisado em 2002 mas só foi aprovado em fevereiro de 2011. Portanto, em 2009 quando os projetos foram aprovados o que vigia era o PD de 1992, por isso tiveram que alterar o PD para regulamentar a OUC. (Entrevista, Legislativo Municipal 1)

Ainda em junho, junto à apresentação dos projetos de lei à Câmara Municipal, o prefeito Eduardo Paes, o governador Sergio Cabral e o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva assinam um protocolo de cooperação federativa, comprometendo-se com a atuação conjunta para execução das obras e ações em torno do projeto.

No ano seguinte, o Rio recebeu o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e teve início o debate sobre a possibilidade de se transferir à região portuária uma parte dos investimentos para as Olimpíadas, incialmente previstos para a Barra da Tijuca. O debate sobre a localização da concentração de investimentos para os Jogos Olímpicos foi protagonizado pela Prefeitura do Rio, por membros da comunidade de engenheiros e arquitetos e por representantes do setor imobiliário, em especial a ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário.

A defesa da ADEMI foi pautada por um estudo produzido pela própria associação que indica uma saturação do mercado imobiliário na região da Barra da Tijuca e uma demanda de mercado na região portuária que poderia absorver as residências produzidas e deixadas como "herança" após a realização do megaevento esportivo[8] contribuindo com a abertura de "novas fronteiras" para investimento do mercado imobiliário. Já o então presidente do IAB/RJ, arquiteto e urbanista Sergio Magalhães, sustentava que a região portuária deveria concentrar os investimentos das Olimpíadas dada sua localização central e a grande disponibilidade de terrenos para compra, com terras públicas e prédios vagos. Por fim, a Prefeitura do Rio, reproduziu as defesas de ambos os setores, e incorporou ainda a possibilidade de que o projeto Porto Maravilha estimulado

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

pelos investimentos para as Olimpíadas permitiria a revitalização de uma região central da cidade abrindo uma nova fronteira para o mercado imobiliário sem o empreendimento de recursos do município, uma vez que seriam utilizados apenas recursos privados.

Em 2010, foi anunciada a incorporação da região no Projeto Olímpico da cidade e, com aprovação do Comitê Olímpico Internacional (COI), transferiram-se para lá os investimentos para construção de no mínimo 7 mil unidades habitacionais, além da Vila de Árbitros (cerca de 1200 residências), parte da Vila de Mídia, e o centro de credenciamento de staff e voluntários e de distribuição de uniformes (Cardoso, 2013). A região foi inserida no Plano de Legado Urbano e Ambiental – Rio 2016 através do Plano Local da Região Portuária. Retomaremos no próximo capítulo o debate sobre a relação entre o projeto e os Jogos Olímpicos.

Por fim, nesse período ainda se dá a articulação com a Caixa Econômica Federal, que passa a ter um papel central no financiamento da política através dos Fundos de Investimento Imobiliário, como veremos no capítulo seguinte.

Espaços e atores

Antes de passar para uma análise mais detalhada do arranjo institucional e do mecanismo financeiro no projeto atual, cabe ressaltar alguns pontos relativos ao processo de formulação da política no que diz respeito à liderança da prefeitura, alternada com a indução por parte do governo federal, à participação do setor privado nas fases de elaboração da política de revitalização e a ausência de processos de consulta e participação da sociedade seja através de mecanismos institucionalizados ou de pressões organizadas. Por fim, o apanhado histórico mostra a importância dos Jogos Olímpicos e da articulação local e nacional, que culminam com um arranjo particular quando no período recente o Rio conquista o direito de sediar os Jogos e elege governos de partidos da base do governo federal, promovendo um alinhamento político nos três níveis federativos envolvidos.

Há, portanto, ao longo do processo de formulação da política diferentes níveis de centralidade da articulação local, da participação ou indução do governo federal, e da articulação junto ao setor privado. A fase inicial do projeto é fortemente marcada por iniciativas da prefeitura do Rio de Janeiro, em parte reativas a proposições de atores privados locais quanto à requalificação da área, como é o caso do projeto encaminhado pela ACRJ, em parte inspirada pela difusão de projetos internacionais, e pelo interesse do então prefeito em inserir o Rio de Janeiro em um circuito internacional de cidades marcadas pelos processos de renovação urbana. Nesse sentido, evidencia-se o relacionamento próximo com consultores catalães após os Jogos Olímpicos de Barcelona e a elaboração do primeiro planejamento estratégico da cidade, e de sua primeira candidatura aos Jogos Olímpicos de 2004.

Já na segunda etapa do processo, a prefeitura ainda sob gestão do prefeito Cesar Maia e com a participação do Secretário Alfredo Sirkis articula um projeto de revitalização da região portuária mais robusto, independente dos Jogos Olímpicos e da articulação com o governo federal. O Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária - Porto do Rio, embora tenha solicitado financiamento do BNDES e da CEF, é fruto de um processo de formulação interno da Prefeitura do Rio e do Instituto Pereira Passos, sendo uma estratégia da cidade desvinculada do projeto do Governo Federal. Desvinculamento esse que explica, em parte, e segundo o próprio secretário de urbanismo encarregado pelo projeto, os principais entraves do Plano: o desenvolvimento de um mecanismo de transferência dos terrenos de diversos órgãos federais para a prefeitura; 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 da SPE, que nesse momento previa a participação dos três níveis federativos.

Com o encerramento desse projeto, embora ainda restassem dois anos até o fim do governo, a prefeitura abandona a sua liderança na formulação da política de revitalização e passa a executar ações pontuais, sob recomendação do governo federal, como é o caso do Decreto de 2006 que convoca a parceria

junto ao setor privado. 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.

Por parte do governo federal, como vimos, o interesse na revitalização da região portuária do Rio é marcado pela aprovação da Lei de Modernização dos Portos em 1993, quando tem início articulações entre ministérios, autarquias e bancos federais, atreladas ao estudo de experiências internacionais, para estudar possibilidades de recuperação da área portuária que agora passa a ser objeto de interesse devido à possibilidade de valorização fundiária de suas propriedades. Paralelamente, o governo federal apoia a candidatura da cidade ao Jogos Olímpicos de 2004 (Silvestre, 2012), embora com envolvimento reduzido, quando comparado às candidaturas posteriores.

É, no entanto, a partir do início do governo Luis Inácio Lula da Silva (PT 2003-2010) que se intensificam os esforços do governo federal tanto na conquista do direito de sediar os Jogos Olímpicos, a partir do envolvimento do Ministério do Esporte na duas candidaturas seguintes, e do próprio presidente Lula na candidatura vencida, como na formulação do projeto de revitalização da região portuária a partir da criação do Ministério da Cidade (2003) e do Grupo de Trabalho Interministerial Área Portuária do Rio de Janeiro em 2004 que depois se transforma em um Grupo Executivo fixo e opera até 2006. O envolvimento do governo federal pode, portanto ser atribuído a um projeto de governo, que envolve inovações inclusive no que tange a política urbana. É no interior do GE Interministerial que são formuladas as principais definições quanto ao arranjo institucional e financeiro do projeto, e à adoção de instrumentos de política

urbana previstos no Estatuto da Cidade, e que depois serão recomendados à Prefeitura do Rio. Esse projeto delimita um papel estratégico da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social na promoção de desenvolvimento econômico a partir de infraestrutura urbana.

Com isso, o governo federal participa ativamente da formulação da política mesmo em períodos de desalinhamento com o governo local, de forma que entre os anos de 2004 e 2006, o GE Interministerial funcionou de maneira paralela ao Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária - Porto do Rio, de gestão da Prefeitura do Rio durante o governo Cesar Maia.

Cabe, por fim, ressaltar a participação do setor privado no processo de formulação da política. Nas fases iniciais do processo o setor privado local foi um importante impulsionador de planos de revitalização, a partir da atuação da ACRJ. É, no entanto, fundamental destacar que havia no processo liderado pela prefeitura do Rio uma dificuldade em atrair empresas privadas dispostas a investir na região. Essa barreira inicial se transformou a partir do engajamento de empresas de porte nacional no projeto, de forma que a participação do setor privado tanto na formulação (através do GT coordenado pela prefeitura do Rio), como na implementação do projeto, se dá através de empresas de estrutura nacional ou transnacional. Embora a participação formal dessas empresas tenha início em 2007, com a apresentação da proposta do consórcio Rio Mar e Vila, cabe sugerir que esse processo pode ser compreendido também à luz do projeto desenvolvimentista que caracteriza as gestões do presidente Lula, que coincidem com o período em que o projeto toma a sua forma atual, e que aproxima tais empresas ao projeto político do governo. Essa aproximação pode ser observada em outros aspectos da política de promoção de infraestrutura habitacional, vinculada ao programa Minha Casa Minha Vida, e à atuação estratégica do BNDES e da Caixa Econômica Federal no período, que no entanto não serão explorados nessa dissertação por fugirem ao escopo da pesquisa.

Cabe salientar ainda que é a partir do arranjo estruturado no âmbito do GE Interministerial que a prefeitura do Rio acata a recomendação de convocar a MIP a partir do decreto de 2006 (vide fase 3 do projeto) e que grandes empresas nacionais passam a participar do processo de formulação do projeto. É também fruto desse arranjo, e em parte, da política do governo federal novamente atrelada ao Pré-Sal e aos Jogos Olímpicos, que atores do setor incorporador e imobiliário passam a demonstrar interesse de investimento na região, como veremos adiante.

Uma última, porém não menos importante, análise que deve ser feita é em relação ao caráter relativamente fechado do processo, que se dá em espaços internos tanto da prefeitura como do governo federal, nos quais são notavelmente ausentes processos de consulta à sociedade civil e instrumentos de participação institucionalizados. Embora o projeto tenha sido criado mediante aprovação de legislação específica na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a sua tramitação em caráter de urgência se deu com pouca participação e consulta popular, sendo apenas realizada uma audiência pública antes da criação do pacote de leis que o instituem. Essa característica será reforçada pelo insulamento das burocracias envolvidas e pela baixa participação da sociedade e de grupos atingidos pela política, como veremos adiante.

Tabela 1: principais aspectos de cada período

	Fase 1	**Fase 2**	**Fase 3**	**Fase 4**[9]
Participação do governo federal	Incipiente	Alta porém desvinculada do executivo municipal	Alta na definição das bases do projeto	Central para a implementação do projeto
Espaços de decisão	GT na Secretaria Municipal de	Paralelos: GT Executivo Municipal,	GT Municipal formado pela SMU, SMF e IPP,	Câmara Municipal (aprovação

[9] (detalhamento no capítulo seguinte)

	Urbanismo	formado pelo IPP, SMF e PGM e GT Interministerial, formado por ministérios, autarquias e agências financiadoras do governo federal	com participação das empresas do Consórcio Rio Vila e Mar	do projeto), Secretaria Municipal de Promoção de Parcerias Público-Privadas; CDURP, Caixa Econômica Federal, Conselho Curador do FGTS, Hines
Abrangência	AIEU 1	Saúde, Gamboa e Santo Cristo	AIEU 2	AIEU 3
Institucionalidade proposta	Consórcio Rioporto –	Empresa Mista Municipal (financiamento) e secretarias municipais (implementação)	Sociedade de propósito específico	Empresa mista municipal responsável por toda a coordenação do projeto
Instrumentos propostos		Fundo de Investimento Imobiliário – incipiente e ainda sem a previsão de	Operação urbana consorciada (CEPACs)	Operação urbana consorciada (CEPACs) e fundos de investimento

		CEPAC		imobiliário
Participação do setor privado	Através do Consórcio	Através da Empresa Mista	Ativa através de GT municipal (MIP)	Consórcio Porto Novo e Incorporação
Orçamento	Indeterminado	Cerca de 3 bilhões de reais	Indeterminado	8 bilhões de reais

CAPITULO 3

Até esse momento busquei apresentar, no capítulo inicial, elementos centrais destacados pela teoria em relação à realização de grandes projetos urbanos, à governança nas cidades e aos papeis estabelecidos entre Estado e setor privado no âmbito da política urbana. Já no capítulo 2, foram elencados, a partir de uma análise histórica da formulação de políticas para a revitalização da região portuária do Rio, os principais entraves políticos, institucionais e financeiros que fizeram com que o projeto passasse por um longo processo de reformulações. Uma vez introduzidos tais elementos teóricos e empíricos, apresento no presente capítulo as principais características do projeto Porto Maravilha. O capítulo está estruturado da seguinte maneira: inicialmente apresento um detalhamento do arranjo institucional e do mecanismo financeiro operado. Essa descrição será seguida de uma sessão dedicada a analisar as principais mudanças institucionais sofridas ao longo do processo, considerando instrumentos, ajustes e mudanças de paradigma da política. Por fim, pontuo os riscos e oportunidades divididos entre os principais atores envolvidos na implementação da política. As últimas sessões apresentam a importância do insulamento da burocracia no arranjo proposto, da localização do projeto e do ciclo imobiliário em sua produção.

Arranjo institucional e engenharia financeira do Porto Maravilha

Como vimos nos capítulos anteriores, a realização de Grandes Projetos Urbanos nas mais variadas cidades do mundo têm 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, e relacionados ao papel das cidades na economia política das últimas décadas, e a configuração de coalizões de

interesse no nível local. Sabemos, no entanto, que 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. A pergunta que se coloca nesse capítulo é: quando grandes projetos urbanos acontecem? A análise do caso do Porto Maravilha parece evidenciar que apenas olhando para os interesses do parceiro público na realização do projeto, ou ainda, se dermos como dado o interesse privado, não teremos elementos suficientes para compreender quais os aspectos ou garantias que foram necessárias nesse caso para que atores públicos e privados realmente se engajassem na realização do projeto permitindo a sua implementação. Nesse capítulo abordaremos o arranjo institucional e engenharia financeira do projeto Porto Maravilha, buscando clarear pontos centrais para o funcionamento desse arranjo.

Com isso, o argumento de que o contexto macroeconômico, de neoliberalização da economia e encolhimento do Estado, aumentando a institucionalização da participação do setor privado, e que no contexto urbano se espelha na realização de parcerias em especial para investimento em infraestrutura, embora explique a realização de grandes projetos urbanos em variadas cidades do mundo, não parece suficiente para explicar porque em algumas cidades grandes projetos urbanos acontecem e em outras não, ou ainda em que momento eles ocorrerão.

As condições para a formulação de um arranjo que efetivamente atraia setores públicos e privados para implementação de tais projetos é debatida amplamente na literatura, e deve ser analisada considerando aspectos locais e históricos em cada cidade. No Brasil o Rio de Janeiro é a primeira cidade a implementar um projeto na escala dos projetos debatidos na literatura, combinando portanto as condições para o engajamento de setores públicos e privados em sua realização, não sem um longo processo de mudanças na formulação da política, com importantes mudanças em seu arranjo institucional e financeiro, aumentando garantias e reduzindo riscos ao investidor privado, como veremos adiante.

Ressalto, portanto, a necessidade de voltar para a análise empírica para tentar identificar aspectos centrais para o estabelecimento da parceria público-privada e o engajamento das instituições públicas e privadas fundamentais a esse acordo. O objetivo deste capítulo é, então, argumentar que há no caso do Porto Maravilha evidências de um conjunto de garantias e riscos políticos, institucionais e financeiros que são centrais para compreender a realização do projeto.

Considero como riscos políticos aqueles relacionados à oposições ao projeto, seja por troca de governo ou por mobilização da sociedade civil organizada através de canais de participação e controle social por associações de moradores, ONGs, ou coalizões anticrescimento, por exemplo. Evidências em relação à tentativa de reduzir esse risco estão relacionadas com o seu atrelamento a questões simbólicas, que sugerem que o crescimento econômico seria a favor de todos (como eventos desportivos ou de outras atividades relacionadas com o turismo, modernização e propaganda de cidade global, etc.), ao relativo isolamento da burocracia responsável pela sua operação, a condições contratuais, ou o atrelamento a um megaevento como é o caso dos Jogos Olímpicos, que reduzem os riscos de paralização do projeto.

Os riscos institucionais são considerados aqui como aqueles relacionados a problemas de coordenação institucional, que é um desafio central para a realização de grandes projetos urbanos, uma vez que esses envolvem articulações intergovernamentais e com diferentes atores privados e empresariais. Está portanto atrelado a problemas de eficiência na tomada de decisões e de implementação. Nesse caso, o desenvolvimento institucional está atrelado à criação de uma nova instituição responsável pela coordenação do projeto, com caráter independente e capacidade de resolver problemas de coordenação como emissão de licenças ambientais, velocidade de aprovação etc.

Por fim, os riscos econômicos ou financeiros são relacionados ao crescimento econômico estável em nível local e nacional, mas também a salvaguardas ao investimento privado através de políticas de isenção e outros

incentivos fiscais, ou a garantias de investimento público direto (se não dominante).

Ao analisar a seguir o modelo institucional e financeiro do projeto, busco evidenciar como esses riscos são endereçados, respondendo, ao mesmo tempo, aos principais entraves que foram destacados os períodos anteriores, tais como 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, bem como e os arranjo de coordenação institucional do projeto.

O caso do Porto Maravilha

O Projeto Porto Maravilha, é, como vimos, um conjunto de intervenções, obras e serviços, com recursos públicos e privados, envolvendo transporte, infraestrutura urbana, habitação e cultura, que visam revitalizar a região portuária do Rio de Janeiro, em uma área delimitada de cinco milhões de metros quadrados, em uma região que abrange três bairros completos e três setores de bairros, com uma estimativa de 22 mil habitantes[10].

O projeto foi inicialmente elaborado em duas fases, sendo a primeira financiada com recursos públicos, e a segunda através da OUC. A fase 1 do projeto previa intervenções de urbanização e revitalização da praça e do Píer Mauá, reurbanização do Morro da Conceição, início das obras de infraestrutura viária (incluindo o início da implantação da Avenida Binário do Porto e da demolição da Perimetral) e melhorias de infraestrutura (incluindo calçamento, iluminação pública, drenagem e arborização), além da construção de uma garagem subterrânea. Uma outra frente do projeto seria o Projeto Habitacional Novas Alternativas, que previa a construção de unidades habitacionais com apoio da Caixa Econômica Federal. No entanto, quando estruturou-se o arranjo financeiro da fase 2, o projeto foi requalificado, resultando no conjunto de intervenções de fato implementadas desde 2010.

[10] Fonte: Cdurp

Figura 3: Características da região

Fonte: Cdurp

A fase 2 é portanto o foco dessa análise, sendo o resultado de um conjunto de instrumentos que formam um arranjo institucional e financeiro robusto, no qual o projeto assume escala em termos de impacto urbano e um orçamento que salta de 200 milhões para 8 bilhões de reais, se considerarmos apenas o valor da PPP do Porto Maravilha (detalhada adiante). Com isso, o arranjo financeiro permitiu ainda a inclusão da concessão administrativa de serviços ao longo de 15 na região delimitada, como veremos adiante. Apesar de estar centrado na PPP do Porto Maravilha, o projeto prevê ainda um conjunto de políticas a serem executadas no mesmo território, em diálogo com as intervenções da PPP.

O programa Morar Carioca da PCRJ 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 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. A construção do teleférico é uma obra polêmica entre os moradores, tanto pela localização quanto pela sua utilidade, como veremos no próximo capítulo.

Outro projeto relevante e previsto desde o início da formulação da política de revitalização da zona portuária do Rio (vide capítulos 1 e 2) 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 um uma licitação e uma PPP exclusiva. Ainda assim, as obras da PPP do Porto Maravilha devem prover a infraestrutura para instalação do sistema. Além disso, a integração de modais é um importante aspecto para o projeto de requalificação da região.

Figura 4: Mapa do VLT

Fonte: Concessionária do VLT Carioca S/A

O aspecto cultural do projeto é também um vetor importante da revitalização, e inclui a construção do Museu de Arte do Rio e do Museu do Amanhã, esse último com projeto do arquiteto espanhol Santiago Calatrava. Ambos são apoiados pela Fundação Roberto Marinho e tem patrocínio de empresas privadas.

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. Para tanto, são realizadas reuniões com associações culturais localizadas na região, com o objetivo de financiar ações dessa finalidade.

Na sessão seguinte são detalhados os principais aspectos da Operação Urbana Consorciada, da parceria público-privada e do arranjo financeiro do projeto.

Instrumentos

I. 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 Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária (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 brasileiras[11]. Cada OUC é determinada por uma lei específica, que define um perímetro urbana, 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 da 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.

11 Ver Fix, 2012

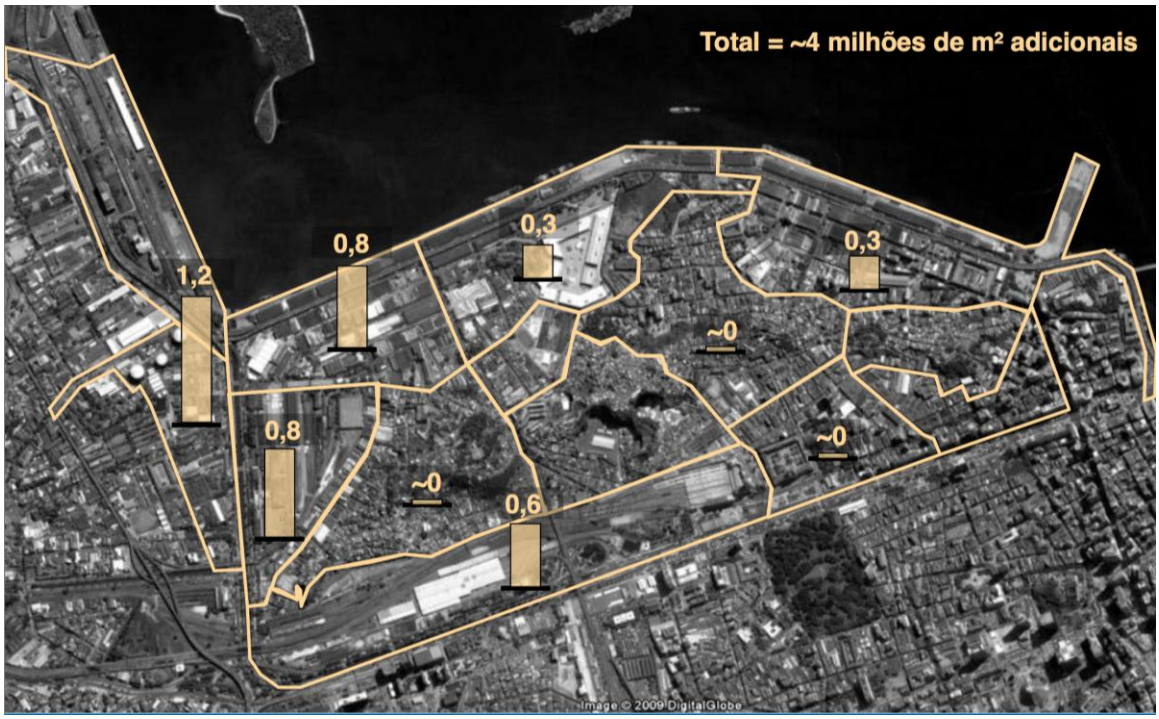
Com a aprovação da primeira OUC do Rio de Janeiro, a prefeitura criou um potencial adicional de 4 milhões de metros quadrados na região para serem disponibilizados ao mercado através de 6.436.722 de CEPAC. Juntamente com os CEPAC a prefeitura anunciou um plano de obras e intervenções visando a melhoria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

TABELA 2: BRASIL – Operações Urbanas que Utilizam CEPAC

EMISSOR	Qde. CEPAC	Valor de Emissão (R$)	OUC
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

Figura 5: Potencial construtivo adicional a ser convertido em CEPAC
(Milhões de m2 por setor)



Fonte: Cdurp

II. 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. A concessão administrativa é aquela em que os projetos têm aporte total de recursos por parte do município. Se diferencia, portanto das modalidades de PPP Patrocinada, nas quais os projetos são remunerados por tarifas de serviços e por um aporte parcial de recursos do município; e da PPP comum, na qual os projetos são financeiramente autossustentáveis com tarifas pagas pelos usuários dos serviços.

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, incluindo (i) limpeza, asseio e conservação; (ii) manutenção (recapeamento, reparos, sinalização horizontal e vertical e sinalização semafórica); (iii) monitoramento por câmeras (compartilhamento de imagens com	1) Reurbanização de aproximadamente 70km de vias (pavimentação, drenagem, sinalização, iluminação, arborização de calçadas e canteiros), implantação de novas vias e trechos de ciclovias; 2) Implantação de novas redes de esgotamento sanitário, abastecimento de água, energia

entes responsáveis pela segurança e agentes de transporte); 2) Serviços de conservação de áreas verdes e praças, incluindo coleta de detritos, jardinagem, capina e roçagem, plantio de grama e outras mudas, corte de árvores, serviços de manutenção e/ou conservação em jardinagem (conservação de vasos, poda e replantio de grama e outros arbustos); 3) Serviços relacionados à iluminação pública, incluindo serviços de manutenção, conservação e substituição de equipamentos de iluminação; 4) sinalização contendo informações históricas e geográficas da área; 5) serviços de limpeza urbana, incluindo (i) limpeza, asseio e conservação de passeios e arruamentos; (ii) varrição de passeios e arruamentos; (iii) manutenção e reparo de passeios; (iv) instalação, manutenção e substituição de latas de lixo; (v) coleta de lixo domiciliar e de restaurantes, exceto lixo hospitalar; (vi) transporte e transbordo de entulhos de obras; 6) Serviços de drenagem, incluindo (i) manutenção preventiva e corretiva e	elétrica, telefonia e gás encanado; 3) Implantação de sistema de melhoria da qualidade das águas do Canal do Mangue; 4) Implantação de via de mão dupla interna, paralela à Rodrigues Alves (Binário do Porto); 5) Demolição do Elevado da Perimetral no trecho entre a Praça Mauá e a Av. Francisco Bicalho; 6) Construção de túnel entre a Praça Mauá e a Av. Rodrigues Alves (na altura do Armazém 5) com aproximadamente 2,0 km de comprimento (dois sentidos); 7) Construção de duas rampas ligando o viaduto do Gasômetro ao Santo Cristo; 8) Ampliação do atual túnel ferroviário sob o Morro da Providência para receber tráfego de automóveis; 9) Implantação de mobiliário urbano, tais como abrigos para automóveis, pontos de ônibus, lixeiras, totens, painéis informativos, bicicletários, etc.; 10) Construção do Museu do Amanhã. OBS: Aditivo do contrato alterou o escopo das Obras necessárias à

limpeza do sistema de drenagem e (ii) instalação de caixas de passagem e bueiros; 7) prestação de serviços de suporte à rede de transporte; 8) Implementação e manutenção de equipamentos e serviços administrativos, tais como: (i) operação e conservação da sede administrativa da Concessionária Porto Novo S.A.; e (ii) sede da CDURP; e (iii) do serviço de atendimento ao cidadão; e 9) Outros serviços necessários e adequados ao bom desenvolvimento do contrato de concessão, tais como: (i) manutenção de galerias universais para distribuidoras de serviços de energia elétrica, telecomunicações (voz ou dados), gás natural e outros; (ii) instalação e operação de bicicletário; e (iii) manutenção e conservação de pontos e monumentos turísticos.	revitalização da AEIU, incluindo: (i) as obras e serviços necessários à construção do Museu do Amanhã e suprimindo: (ii) a Construção do Viaduto sobre a Av. Visconde de Inhaúma; iii) as Obras de infraestrutura e urbanização da comunidade do "Setor F"; (iv) Obras da alça de descida da Linha Vermelha; e (v) Outras edificações.
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 Janeiro[12]

[12] 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.

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, também localizado na AEIU. 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 dos territórios quem recebem obras de infraestrutura. Em relação à prestação de serviços, todos os setores estão contemplados, inclusive aquele que engloba a região do Morro da Providência no que diz respeito à coleta de lixo.

Um outro aditivo do contrato foi realizado mediante justificativa de problemas encontrados no detalhamento do projeto básico, em função da geologia e da estrutura dos prédios, de forma que foi necessário alterar o local da saída do túnel, que inicialmente seria dentro da área da OUC, e agora passa a ser externo a ela. Esse aditivo inclui a eliminação de um novo trecho da avenida Perimetral e a inclusão do novo trecho do túnel. A Prefeitura justificou ao TCM e à CVM a inclusão dessas obras no contrato original e a não realização outra licitação. No entanto, os recursos desse aditivo são pagos pela Prefeitura, pois as obras por serem fora da área da OUC não podem ser pagas com CEPAC.

Por fim, a previsão na PPP da concessão administrativa dos serviços de infraestrutura urbana não estava prevista no relatório apresentado pelo GT municipal. As implicações desse modelo serão debatidas mais adiante, em especial sob o marco do capitalismo regulatório. Mas cabe ressaltar que trata-se de uma iniciativa inédita no Brasil de concessão à iniciativa privada de um conjunto de serviços urbanos em uma região delimitada da cidade. A prestação dos serviços se dá em grande parte através da subcontratação, pela Porto Novo, de empresas especializadas. No caso da limpeza urbana foi estabelecido um contrato de prestação de serviços pela Comlurb, empresa municipal de limpeza urbana. Essa passa a operar, na região do Porto, com metas e avaliação estabelecidas pela PPP, configurando, segundo o relato de um representante da

Cdurp (Entrevista administrador público 1), um "*laboratório para o restante da cidade"*. Por exemplo: no restante da cidade a Comlurb avalia a qualidade da limpeza pela quantidade de lixo coletado, enquanto que na região a avaliação é feita através de fotografias que indicam ausência de lixo. A Cdurp contratou uma empresa de gestão responsável pelo acompanhamento da PPP. Além disso a CEF é um agente fiscalizador, em nome da CVM, uma vez que os recursos são oriundos da OUC. A Concessionária passa, portanto, por avaliações de desempenho sendo passível de desconto nas contraprestações caso não atinja os critérios estabelecidos. Cabe ressaltar que um aditivo do contrato já foi aprovado visando alteração desses critérios. A contraprestação pública é composta por uma parcela mensal fixa e por parcelas semestrais variáveis, pagas à Concessionária.

III. Fundos de investimento imobiliário – a engenharia financeira

> *Paes [Eduardo] entrou [em 2009] e percebeu que o projeto já estava maduro. Colocou o Felipe Goes, que veio da iniciativa privada no IPP, montou a operação e aprovou na Câmara e a CEF entrou com recursos do FGTS. Foi uma surpresa.* (Entrevista, Funcionário Público 2)

Ainda em 2010 a Cdurp negocia a participação da Caixa Econômica Federal no financiamento do projeto. Já no início de 2011 cria 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.

Em junho desse ano o Conselho Curador do FGTS aprova, por recomendação da CEF, autorização ao investimento do fundo em operações

urbanas consorciadas [13] , além dos tradicionais projetos de habitação, infraestrutura e saneamento, aos quais o fundo destinava recursos de forma isolada.

Ainda no mesmo ano é realizado um leilão de lote único, no qual o FIIRP disponibilizou ao mercado a quantidade total de CEPACs e o direito de prioridade de compra dos terrenos correspondentes a 60% do uso desses CEPACs.

A Caixa Econômica Federal cria então o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, que arremata pelo valor de 3,5 bilhões de reais oriundos do FGTS o total de CEPACs e o direito de prioridade de compra dos terrenos correspondentes a 60% do seu uso. A operação determina uma relação de obrigações e responsabilidades entre os 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, que passa a possuir 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, dos quais 1 era de propriedade da PCRJ e foi doado à Cdurp e transferido ao FIIRP, e 6 foram comprados pela PCRJ da União, doados à Cdurp e ao FIIRP e repassados ao FIIPM pelo valor de compra). 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, aos custos administrativos da Cdurp e aos 3% de investimento em patrimônio cultural determinados pelo lei da OUC.

Prêmio por Opção de Compra:
POC = (8 bi – (3,507bi + 500mi) => POC ˜+ 4 bi

POC é portanto a diferença entre o valor do Cepac no leilão (545 reais) e o valor que o FIIPM pagou efetivamente. Trata-se de um instrumento

[13] Resolução do Conselho Curador do FGTS n 637, de 29 de junho de 2010.

fundamental para compreender a relação estabelecida para a participação do financiador federal na operação. O seu objetivo é, 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 garantir à CEF a prioridade na compra dos terrenos prioritários (correspondentes a 60% do uso de CEPAC) que serão negociados entre as autarquias da União e a Prefeitura do Rio.

Ao mesmo tempo em que estabelece um mecanismo no qual o risco atribuído ao processo de valorização do solo seja da Cdurp uma vez que atrela o repasse dos recursos para pagamento da PPP à disponibilização dos terrenos prioritários ao FIIPM (ou seja, caso a Cdurp não consiga estabelecer a compra dos terrenos prioritários antes de sua valorização, o valor adicional não será transferido à CEF)[14], garante que potencial especulativo desses terrenos retorne ao governo federal, através do FGTS.

O FIIRP, controlado pela CDURP, fica então comprometido com a cessão do total de Cepacs e com a disponibilização ao mercado de terrenos que correspondam a 75% do seu uso, sendo que em 60% dos terrenos a prioridade de compra é CEF e os 15% podem ser negociados com o mercado, garantindo à CDURP a possibilidade de capturar o potencial especulativo desses. O FIIRP recebe o dinheiro à medida em que os terremos entram no FIIPM, portanto, não se trata de um modelo de recebível performado, e a prefeitura tem o dever de trazer os terrenos em um prazo de 3 anos a contar da criação do fundo. 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.

Cabe destacar ainda que o leilão de lote único dos CEPACs é fundamental para compreender a capacidade de rentabilização do FIIPM a partir

[14] Cabe ressaltar que a própria CEF, em outro setor, é responsável pela avaliação dos terrenos para que a prefeitura os compre da União.

do processo de valorização do solo, pois uma vez que o fundo assume para si o poder de negociação com o mercado, pode especular com a venda de terrenos e de CEPACs a serem disponibilizados ao mercado de acordo com o seu tempo de valorização. À Cdurp o poder de especulação fica então restrito aos 15% de terrenos, os quais podem ser disponibilizados ao mercado diretamente.

Esse mecanismo responde a uma questão que se apresentava durante a formulação da política (vide capítulo 2), 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 m^2 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 recuperaria para si o potencial de valorização imobiliária da região através da especulação sobre a valorização produzida pelo investimento em infraestrutura que ela mesma garante ela com a transação. Cabe acrescentar que o contrato prevê além da Opção de Compra, a Opção de Venda, que estabelece a opção de vender os CEPAC de volta ao FIIRP, caso o FIIPM não atinja a meta de vendas.

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.

Figura 6: terrenos prioritários

Fonte: Cdurp

Por fim, ao mesmo tempo em que a revitalização via PPP faz com que o município não precise liberar recursos no momento zero, o que seria necessário para atrair a valorização imobiliária e a venda de CEPAC, o investimento da CEF

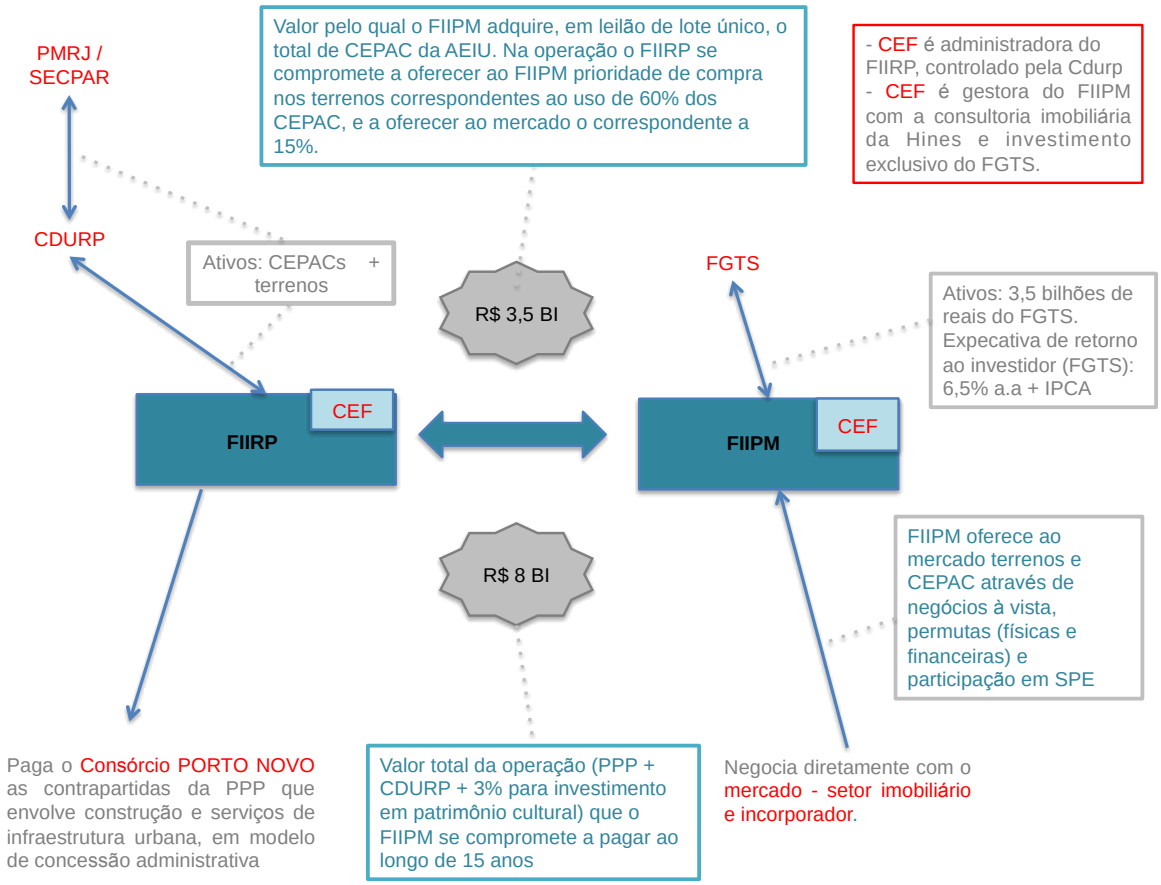
garante que a Cdurp tenha condições favoráveis para a negociação do contrato com o parceiro privado, uma vez que existe um fluxo de caixa que garante o cronograma de pagamento das contrapartidas da concessão. Esse modelo foi refinado, segundo o relato do presidente da Cdurp, no período de criação da empresa, quando o projeto foi apresentado a uma série de possíveis financiadores públicos, dentre eles a CEF e o Banco do Brasil.

> *"A ideia antes era remunerar o parceiro privado através de CEPAC – ou seja, pagar a Porto Novo com CEPAC. O ciclo de São Paulo é muito longo porque o recurso do CEPAC tem que chegar na prefeitura para poder fazer as obras. Então o tempo é maior. A lógica aqui é encurtar o ciclo. Parceiro privado coloca recurso antes – e além disso, em vez de licitar cada obra de uma vez, já contrata um pacote da revitalização. Outra ideia foi trazer sócios para os fundos – município põe CEPAC e os sócios põe dinheiro. O problema é que a lei da PPP diz que tem que ter um recurso no tesouro como garantia financeira da PPP. Então em vez de ter dinheiro como garantia, coloca os CEPAC como garantia. Dai vem o interesse do FGTS em investir e o arranjo do lote único, incluindo a garantia da OUC."*

Segundo o mesmo gestor, se os terrenos valorizarem muito, o município vai ter perdido a oportunidade de continuar ganhando com a valorização dos terrenos, uma vez que essa oportunidade é transferida à CEF, gestora do FIIPM. No entanto, a operação permite que o pagamento integral da PPP, além de garantir receitas de arrecadação tributária à prefeitura.

Resumo na figura abaixo os principais fluxos do arranjo financeiro do projeto.

Figura 7: 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 PCRJ, 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 valorização do solo o capital necessário ao pagamento da PPP.

Mudanças institucionais

O *process tracing* do processo de constituição do que veio a ser o projeto Porto Maravilha apresentado no capítulo 2 evidencia importantes mudanças no arranjo institucional do projeto, bem como na utilização de instrumentos de políticas públicas para a sua implementação. O detalhamento do projeto atual e do processo de formulação permite a análise dessas mudanças trazendo importantes contribuições tanto para compreender como se deu o processo de policy-making, observando quando acontecem mudanças institucionais, incluindo nesse caso também a criação de uma nova instituição, e a importância do policy-learning nesse processo. Proponho que essa análise seja feita não a partir de uma consideração de autonomia do Estado, mas pela sua interação com questões de ordem da sociedade, ainda que o locus do processo decisório seja interno ao Estado, portanto em uma visão state-structural. (Hall, 1993) É necessário ainda compreender como as ideias em jogo se encaixam no processo e são levadas adiante pelos diferentes atores da coalizão de advocacy (Sabatier, 1988) ou ainda pelos atores interessados nessa subárea de política.

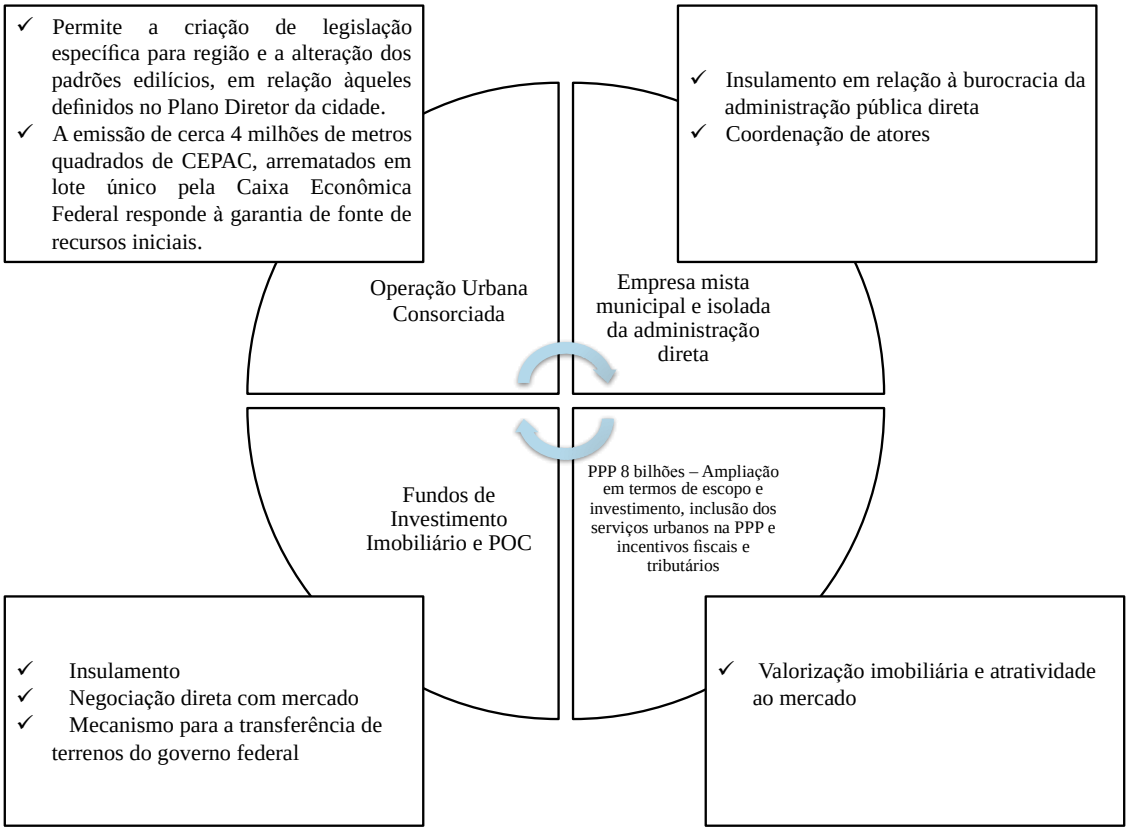
Peter Hall (1993) apresenta uma descrição do processo de social learning que é útil por diferenciar os tipo de mudança que podem se dar (1) em relação aos objetivos da política; (2) em relação às técnicas ou instrumentos utilizados para buscar tal objetivo; e (3) em relação à adequação precisa desses instrumentos (*setting*). (Hall, 1993). Ao analisar o processo de constituição da política de revitalização da região portuária do Rio podemos observar que os três tipos de mudanças se fazem presentes, nos diferentes espaços decisórios.

Adoção de novos instrumentos e setting

A adoção de novos instrumentos e os ajustes em instrumentos já presentes se deram em diversas etapas do projeto, respondendo a entraves colocados anteriormente, e, portanto, à inoperância do modelo anterior. A figura

8 abaixo resume as principais mudanças e como respondem às barreiras identificadas nos períodos anteriores:

Figura 8: Novos instrumentos
Elaboração própria.



A adoção da Operação Urbana Consorciada como instrumento de política urbana é um dos eixos centrais do projeto e passa a ser adotada a partir das fases finais de sua formulação. É chave para compreender o modelo de financiamento proposto, a escala do impacto urbano e do escopo do investimento, configurando a maior PPP do Brasil, ao ser atrelada à criação dos fundos de investimento imobiliário e incluir além das obras e a concessão dos

serviços de infraestrutura urbana. Nesse sentido, além da introdução de instrumentos e técnicas, há mudanças de setting verificadas nas diferentes formatações da Área Especial de Interesse Urbano e nos parâmetros edilícios definidos ao longo dos projetos.

Embora em sua segunda fase o projeto já apresentasse uma ideia incipiente de adoção do instrumento do fundo de investimento imobiliário, a adoção da estratégia de FIIs atrelada ao instrumento da operação urbana consorciada se dá no âmbito do GE Interministerial, por indução da Caixa Econômica Federal a partir de um processo de aprendizado oriundo da realização de operações urbanas consorciadas em São Paulo, ainda que com uma mudança de *setting* com a adoção do leilão de lote único.

Outra mudança importante a ser adotada no âmbito do GE Interministerial é a criação de uma nova instituição criada exclusivamente para coordenar o projeto. Embora aqui também possamos encontrar nas fases anteriores as primeiras propostas de constituição SPEs, cabe ressaltar que o Plano Porto do Rio previa a sua realização através da coordenação entre diferentes secretarias da prefeitura, sendo portanto realizada pela administração direta.

Ainda assim, diferentes formulações de nova institucionalidade foram apresentadas ao longo das 4 fases do projeto, passando por um consócio privado, uma empresa mista e uma SPE. A criação da Cdurp é central ao desenvolvimento do projeto Porto Maravilha, respondendo ao importante desafio de coordenação institucional entre os diferentes atores envolvidos na implementação do projeto, seja no âmbito público como no privado, exercendo uma intermediação dos interesses relacionados à sua execução. Como órgão da administração pública indireta, a Cdurp permitirá ainda um insulamento burocrático estratégico ao projeto do ponto de vista dos riscos políticos, institucionais e financeiros que serão apresentados pelos parceiros privados. A sua criação está também atrelada a um processo de aprendizado, oriundo tanto da difusão de ideias internacionais, a partir do estudo de projetos de revitalização de outras cidades, como vimos no exemplo de Buenos Aires, como nacionais, a partir das experiências de São Paulo.

Mudança de paradigma

Em todas as fases o projeto previa uma política atrelada à atração do investimento privado e à modernização de infraestrutura da região. Há, no entanto, uma mudança de paradigma que se inicia na terceira fase do projeto e se consolida na fase final, com a entrada da Caixa Econômica Federal como investidora principal do projeto. Embora presente desde a segunda fase do projeto (início da gestão do PT no governo federal), a atuação da Caixa passa por uma mudança que fica clara quando observamos que em 2004, quando foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial Área Portuária do Rio de Janeiro, havia uma orientação de participação da CEF no sentido de produzir unidades habitacionais para várias faixas de renda. No relatório então apresentado pelo grupo, as "Condições para utilização dos imóveis da União" e as possibilidades de "Intervenções diretas do governo federal" destacavam a produção de mais de 20 mil unidades habitacionais, para várias faixas de renda, nos terrenos disponibilizados, através de recursos do FGTS, FAR (Fundo de Arrendamento para a Residência) e do Orçamento Geral da União. Em 2007, o Ministério das Cidades trabalha com a perspectiva de atender a 2478 unidades habitacionais, a partir de terrenos da União (SPU, Incra, INSS e RFFSA).

Se voltarmos ainda ao ano de 2003, o relatório do GT da Prefeitura apresentava a possibilidade de atuação das agências financiadoras do governo federal se daria através da implantação de agências de microcrédito na região, o que foi excluído do projeto. Por fim, ainda na Fase 1 do projeto Porto Maravilha (anterior à Operação Urbana Consorciada), previa-se um potencial de construção imediata de 499 unidades habitacionais[15] em imóveis degradados da região através do PAR, com financiamento estimado de 24 milhões de reais da CEF aos moradores.

A participação do Governo Federal e da Caixa Econômica Federal, no entanto, se dará de maneira bastante distinta na formulação final do projeto. Se antes a previsão era de atuação no projeto a partir de grupos técnicos e

[15] Através do Programa Novas Alternativas

políticos permanentes para definição e coordenação das ações, como de fato ocorreu entre 2006 e 2008, a partir da implementação do projeto as demais instituições do Governo Federal se retiram, com exceção da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Essa mudança representa portanto uma alteração na estratégia de participação do governo federal, que inicialmente se daria de forma direta, inclusive com a sua inclusão na composição da SPE. É também uma mudança e em relação à disponibilização de terras, que antes seriam cedidas *para usos sociais e projetos de reabilitação* além da construção de unidades habitacionais, e agora passam a ser negociadas com a Prefeitura do Rio a partir do FIIRP.

Em relação à CEF, há uma mudança no objetivo da sua participação, que inicialmente previa o financiamento habitacional, e ao final do projeto passará a atuar a para viabilizar a Operação Urbana Consorciada, através de recursos do FGTS, em uma operação definida na Vice-Presidência de Gestão de Ativos de Terceiro (VITER) que tem como objetivos rentabilizar o FGTS e promover o desenvolvimento imobiliário da região**.**

Por fim, a há mudanças importantes no que diz respeito aos graus de controle do Estado sobre o parceiro privado, e à adoção de um modelo regulatório do Estado com a concessão administrativa dos serviços urbanos que será incluída na PPP do Porto Maravilha. Nesse sentido, existem pelo menos duas mudanças importantes em relação ao grau de controle sobre a política. A primeira se dá no modelo financeiro quando a CEF passa a controlar a execução de empreendimentos na região, isolando a prefeitura do Rio desse processo decisório. A segunda, viabilizada pelo aumento na previsão orçamentária do projeto com a nova engenharia financeira proposta, refere-se à inclusão dos serviços de infraestrutura urbana no contrato de PPP, que passam a ser financiados pela valorização do fundo de investimento imobiliário, desonerando com isso o tesouro municipal, e delegando a atores privados a execução do serviço, alterando o grau de responsividade sobre a política, e colocando a Cdurp em um papel de agência reguladora dos serviços. Ambas as alterações serão revistas com mais detalhes a seguir.

Nesse sentido, a criação da Cdurp pode ser considerada, segundo a literatura sobre mudanças institucionais incrementais (Mahoney e Thelen, 2010), pelo padrão de layering de mudança descontínua, no qual uma nova instituição é criada, provocando uma mudança no status quo através da introdução de um novo arranjo para além dos existentes anteriormente. Nesse caso, Cdurp torna-se um novo agente regulador e contratador da política urbana na região portuária, através da parceria público-privada, criando um novo modelo de gestão que passa a existir em paralelo à administração direta da prefeitura no restante da cidade.

Busco na próxima sessão destacar como essas mudanças influenciam nos principais riscos e oportunidades em cada etapa do processo, e no seu compartilhamento entre os atores públicos e privados envolvidos.

Riscos e oportunidades financeiras

A operação foi possibilitada pela decisão do Conselho Curador do FGTS que passou a permitir o investimento do Fundo em Operações Urbanas Consorciadas, e a decisão de investimento na OUC do Porto do Rio viabilizada pela CEF, gestora do fundo, o torna único acionista do FIIPM. À CEF 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. Segundo relato de um gestor da CEF, *"Não se trata de um investimento a fundo perdido. Temos além da taxa de retorno que pagar IPCA a 6,5% a.a ao FGTS"*. (Entrevista, CEF 1) Com isso, a CEF espera gerar cerca de 15 bilhões com o fundo ao longo de 8 anos para pagar a PPP e garantir o retorno ao seu investidor. Em posse dos terrenos e dos CEPAC a CEF aumenta o potencial de lucratividade do FIIPM. *"Para nós é uma oportunidade, é um produto de investimento"* (Entrevista, CEF 1).

Uma implicação direta desse arranjo é a necessidade da CEF de promover maior rentabilidade ao fundo a partir da valorização imobiliária, além

de acertar uma combinação de investimentos que viabilize o fluxo de caixa necessário ao cronograma de pagamento das contraprestações da PPP. Daí a importância de o FIIPM possuir como ativos o total de CEPACs e a prioridade de compra dos 60% de terrenos, para poder se beneficiar da negociação direta com o mercado incorporador, especulando com esses ativos a partir do tempo de valorização do mercado imobiliário, e recuperando para si a valorização fundiária produzida pelas intervenções estatais na região, e que tradicionalmente seriam canalizadas apenas ao setor privado, a partir do lucro imobiliário.

Para atender a essas necessidades o FIIPM definiu 5 modelos de negócio para comercialização de terrenos e CEPACs junto às empresas de incorporação imobiliária, 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 entre os tipos de permuta 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.

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[16]). Portanto, a Hines aconselha também a precificação e a análise imobiliária. Por exemplo: caso seja uma venda a vista de CEPAC a Hines vai aconselhar o FII analisando o conjunto total de empreendimentos para definir por qual valor FII deve vender. Se for uma permuta, serão feitas análise econômicas, quantitativa e qualitativa de forma a garantir maior rentabilidade ao fundo, e considerando a estratégia de desenvolvimento imobiliário produzida para a região. 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.

À 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

---

[16] Triple A ou Classe AAA: representa o topo da escala, compreendendo os empreendimentos que apresentam a mais alta qualidade, no que se refere aos padrões construtivos e de tecnologia de sistemas prediais. O edifício para ser certificado nessa classe deve ter projeto inovador, alto nível de tecnologia embarcada, excepcional padrão construtivo, preocupação com a qualidade do ambiente de trabalho, total controle do usuário sobre seu ambiente, atenção à imagem externa da edificação e localização de destaque dentro da malha urbana, este último atributo utilizado apenas na classificação regional. Por conta do elevado grau de inovações de projeto e tecnologia embarcada, esta condição é considerada quase invulnerável, no sentido de que, decorrido o prazo de validade da classificação de 3 anos, é muito improvável que a condição competitiva do edifício seja adversamente afetada por evolução dos parâmetros empregados nos mercados de edifícios de escritórios para locação, em termos de materiais e processos construtivos, desenho arquitetônico, tecnologia disponível e estruturação organizacional das empresas. Fonte: Processo de Classificação da Qualidade de Edifícios de Escritórios do NRE-POLI.

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. Por fim, a operação garante à CDURP a arrecadação de 50% dos lucros viabilizados pelos serviços assessórios ofertados pelo Consórcio Porto Novo na região. (detalhados adiante)

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. É necessário considerar, no entanto, a existência de um fluxo de recursos entre a PCRJ e a Cdurp uma vez que todo o aporte inicial para a criação do FIIRP é oriundo da PCRJ, através do repasse de CEPAC, e terrenos ao fundo, sendo esses comprados da União com recursos do tesouro municipal. Ha ainda a transferência de recursos para o pagamento do aditivo de contrato da PPP que prevê a extensão do túnel até a Praça Mauá, localizada fora do perímetro da OUC. Portanto, a Cdurp recebe 5% do valor total da PPP para gestão do contrato, e o restante é aporte de capital da PCRJ à empresa.

O projeto representa ainda 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). 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 que garantem os recursos necessários para a realização do megaprojeto.

Por outro lado, a operação tem um fator de redução de riscos aos investimentos privados de incorporadoras e agentes imobiliários, uma vez que garante a execução das intervenções urbanísticas e infraestruturais na região que são determinantes ao processo de valorização fundiária, e portanto, à expectativa de retorno desses investimentos. Ou seja, trata-se de um *flagship project* (RACO, 2004, p 34), no qual o investimento privado é de baixo risco e respaldado pelo investimento público. Além da redução de riscos, a operação permite que o investidor privado negocie a compra ou permuta dos CEPAC necessários aos empreendimentos imobiliários na região diretamente com a CEF, gestora do FIIPM. Diferente do modelo empregado em OUC em São Paulo, em que os CEPAC eram leiloados 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 a CEF, gestora do FIIPM. 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.

Como vimos, o arranjo também reduz os riscos dos incorporadores imobiliários através dos modelos de negócio oferecidos pelo fundo, que permitem que a CEF, através do FIIPM, assuma 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.

O relato da coordenadora de empreendimentos em uma importante incorporadora que negocia terrenos na região, deixa clara a centralidade dessas questões para o projeto.

> *"Tem que ter vontade dos governos para que aconteça, e estabilidade do interesse em fazer. Nesse caso, a obrigatoriedade de execução disso faz com que seja diferente de uma campanha por exemplo. É financiado pelos CEPAC e a CEF já comprou os CEPAC. O papel da CEF é muito importante, o dinheiro está lá. E a CEF tem interesse na entrega das permutas, e para isso as obras tem que estar prontas. Há, portanto, uma confluência de interesses."* (Entrevista, Setor Incorporador 2)

No âmbito da PPP, a engenharia financeira representa ao consórcio Porto Novo 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. O representante da Porto Novo reforça, em relação ao risco:

> "[é baixo] *porque o preço tá dado. Não tem como alterar por aditivo como é na* [lei] *8666. Mas pode incluir coisas novas."* (Entrevista, setor privado 1)

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 assessórios, 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 são,

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.

> *"Na parte de infraestrutura foi criada a oportunidade da telecom. A Porto Novo ao acessar as redes instala fibra ótica e a infraestrutura necessária para vender para as operadoras que vendem ao usuário final serviços de telecom (combos de internet, tv, telefone, wifi). Os clientes são as operadoras. Portanto, o investimento já está feito – com isso visa garantir a maior competição possível, pois a infraestrutura é a mesma para todas as operadoras. O que acontece normalmente é que cada operadora tem a sua infraestrutura própria, o que funciona como uma barreira de mercado para as pequenas operadoras que não tem como investir em infraestrutura própria. (Portanto, uma briga que o prefeito comprou também). Com isso buscamos também levar serviços para a comunidade em geral, inclusive quem mora nos morros, através da competição e da entrada de fornecedores menores. As empresas da Porto Novo passaram por um processo de aprendizado desde a apresentação da PMI. Chegou-se a um modelo de negócios que pode ser replicado. Desde que ele seja*

bem avaliado, e estamos trabalhando para isso. (Entrevista, setor privado 1)

Por fim, 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. O relato do representante da Porto Novo é claro nesse sentido:

"Nós temos 15 anos de serviços e temos que viabilizar o mercado imobiliário – o que é benéfico para as próprias empresas sócias do consórcio, que tem seus braços incorporadores" (Entrevista, setor privado 1)

Estratégia e salvaguarda institucional

Ainda em relação aos mecanismos para redução de riscos presentes no mecanismo financeiro e no arranjo institucional do projeto, cabe ressaltar a importância dos níveis de insulamento burocrático presentes na criação da Cdurp e na operação dos FIIs.

A criação da Cdurp torna-se uma estratégia para redução dos riscos institucionais e políticos, apresentada como uma característica central para a segurança dos investimentos por todos os atores privados envolvidos.

Entrevistados dos setores imobiliário e de infraestrutura e serviços ressaltam a importância de o projeto não estar associado ao caixa da prefeitura e às burocracias da administração pública direta. Ou seja, uma salvaguarda financeira adicional é feita em relação ao fluxo dos recursos, uma vez que se pressupõe que sejam repassados diretamente do FIIPM para o FIIRP, em uma conta específica que tem a finalidade exclusiva de pagar a PPP. Ou seja, é importante ressaltar que a Cdurp uma empresa financeiramente independente da PCRJ, representando com isso uma expectativa de redução de riscos políticos para os investidores do FII, uma vez que os recursos não são apenas "carimbados", eles não devem alcançar a estrutura orçamentária da prefeitura.

Nesse sentido, a Cdurp garante salvaguardas em relação a instabilidades econômicas que impactam a capacidade orçamentária da prefeitura, e à eficiência e coordenação institucional para tomada de decisões, inclusive entre atores internos à PCRJ, por exemplo através da criação de um GT específico para aprovação dos empreendimentos localizados na região portuária, visando dar celeridade ao processo. Existe ainda 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 responsividade em relação ao projeto, como veremos no capítulo seguinte.

Em relação ao FII, o insulamento faz com que a decisão sobre a venda ou permuta de CEPAC passe a ser de competência do comitê gestor do FIIPM, excluindo-se do processo a PCRJ 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 que a PCRJ e a CDURP deleguem 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 AEIU. 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. Nas palavras de um gestor da CEF, *"nós queremos o uso misto, porque acreditamos que seja melhor, mas no limite, se o Fundo decidir fazer tudo comercial, vamos fazer tudo comercial. Nosso compromisso é com o financiador, que precisa recuperar os seus investimentos"*. (Entrevista, CEF 1)

Por fim, em relação à decisão sobre os produtos finais: *"A prefeitura não participa das decisões, só da aprovação dos projetos nas secretarias que tem que aprovar formalmente o perfil e parâmetro edilício, mas não o produto. Isso é importante porque os interesses de prefeitura podem ser outros, diferentes daqueles dos investidores. Pode ter algo que a prefeitura entenda que é melhor para a cidade mas os investidores não. A CEF precisa pagar o financiador, que é o FGTS e pagar a PPP."* (Entrevista, CEF 1);

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 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 e do país na região central é outro fator que alavanca o interesse na revitalização. Mais especificamente, os escritórios de empresas do setor petroleiro, concentradas nas proximidades são centrais para compreender a atratividade ao mercado na região em no momento de sua aprovação, quando se previa um 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. Os relatos representantes de incorporadoras que investem na região retratam essa questão:

> *"A localização é excelente, perto do aeroporto. A Barra é quase outra cidade, e a zona sul não tem mais terrenos disponíveis. No entanto, a área é degradada. Sem a OUC não valeria a pena investir ali. Agora está se constituindo um novo polo. Foi feita uma análise de demanda – é necessário acreditar que a região vai mudar. O grande risco é o timing, o tempo e ter talvez uma oferta muito grande.*
>
> *"Se você olhar para o mercado imobiliário do Rio, a barra é difícil e a zona sul é muito caro. Empresas começaram a dividir os efetivos em vários prédios ruins e caros. Agora tem prédios bons, novos ou retrofit de alta qualidade e mais baratos. Então a empresa reúne seu efetivo em um lugar só. O centro já está valorizado, mas o Porto Maravilha vai ser lindo, ali do lado, novo e mais barato, com transporte e vista para o mar. Vai haver uma migração do centro para o Porto Maravilha. E depois o centro vai ser retrofitado e melhorado."*

“O que acreditamos é em áreas de redesenvolvimento. O Triple A é top porque pode ser construído em qualquer lugar.” (Entrevista, Setor Incorporador 1)

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 revitalização. Esse ciclo começaria com a instalação de escritórios de grandes empresas, seguido pela fomento ao comercio local e à 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.

“Em uma revitalização nunca o residencial vem primeiro. Necessariamente a primeira onda é comercial – é isso que está acontecendo. Teve uma primeira onda de projetos grandes e icônicos. A segunda tá vindo e vai ser residencial, e é maior do que a primeira. A maior parte provavelmente será para residencial. Vai haver apreciação de valor porque é inevitável.”

“A [empresa incorporadora] *está negociando também residencial. Mas ainda não tem supermercado, etc. Então nesse momento vai ser apartamento menor para não quer ter deslocamento (de casa para o trabalho), e tem outro (apartamento) maior para o fim de semana. Então começa com apartamentos menores, mas conforme vai sedimentando o espaços (vão surgindo apartamentos maiores).”*

O centro só não tem vida porque não tem gente. A ideia é essa. Tem muita gente de fora morando aqui, que não tem um laço afetivo com a zona sul ou a Barra. Quem tem visão de investimento ou quem vem de fora vai comprar no centro (Entrevista, Setor Incorporador 1)

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.

As Olimpíadas não foram decisivas. O que foi decisivo é a lógica imobiliária do RJ, a existência de terrenos públicos, e a matriz de mobilidade, que é um dos grandes pilares de atratividade e é inigualável. (Entrevista, CEF 1)

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.

CAPITULO 4

O olhar pela governança urbana

Uma vez apresentado o arranjo institucional e financeiro do projeto, retomo nesse capítulo os debates centrais à luz dos quais o projeto Porto Maravilha pode ser analisado, à fim de organizar as informações e análises apresentadas até aqui. Por se tratar de um projeto com alto grau de complexidade, considero que diversas linhas poderiam ser abordadas, e portanto não pretendo aqui exaurir as possibilidades de análise. A proposta é, no entanto, apresentar questões que são chave para compreender o enquadramento do projeto em temas da política do urbano que se apresentam ao longo da análise, e que são importantes para compreender a relação entre o projeto e a governança da cidade.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: inicialmente apresento questões centrais para a análise de padrões de governança urbana no Brasil. Em seguida, retomo os principais elementos da governança assumida no projeto do Porto Maravilha, que serão destacados e debatidos nas sessões seguintes, a saber: i) arranjo federativo e importância do financiamento federal; ii) a importância da estratégia olímpica; iii) processos de participação social e resistência; iv) capitais do urbano presentes no projeto e v) insulamento burocrático. Por fim, apresento considerações sobre a divisão de papeis entre atores públicos e privados, e seus impactos sobre a governança no território do Porto Maravilha, e na cidade do Rio de Janeiro.

Governança urbana nas cidades brasileiras

Ao analisar os padrões de governança urbana no Brasil é necessário considerar os atores sociais e políticos das metrópoles brasileiras, bem como as principais 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 e urbanos (Marques, 2012).

Os capitais urbanos[17] podem ser classificado em três tipos (Marques, 2012), de acordo com os critérios de importância da sua relação com o Estado, e no processo de valorização do solo urbano. O primeiro tipo abrange as incorporadoras, envolvidas especificamente no processo de valoração e mudanças no uso e ocupação do solo urbano através do mercado imobiliário. A sua interação com o Estado é alta, pois está associada à produção de regulamentação e planejamento de uso do solo. Já o segundo e o terceiro tipos estão associados aos capitais do quadro constitutivo urbano, sendo relacionados à produção de infraestrutura urbana, tais como pontes, túneis, etc., e à provisão de serviços urbanos, como concessionárias, empresas de transporte e coleta de resíduos. Ambos são caracterizados por uma forte relação do Estado enquanto principal produtor de demanda, formando oligospônios, e por processos de compra através de contratos e licitações públicas, atribuindo uma relação direta entre as empresas privadas e o Estado. A diferença central entre eles está no fato de que os contratos infraestruturais serem pontuais e localizados espacialmente, enquanto que os contratos de serviços são de mais longa duração, e dispersos espacialmente, além de serem menos influenciados por crises fiscais e financeiras, uma vez que estão diretamente atrelados à manutenção do funcionamento das cidades.

Vimos como o projeto Porto Maravilha envolve diretamente a participação desses três tipos de capitais que estão imbricados em funcionamento e execução, dadas as particularidades do arranjo institucional e da engenharia financeira do projeto. Cabe compreender portanto as particularidades da

[17] Marques (2012) aponta a importância de se diferenciar dois tipos de capitais: o primeiro abrange o capital em geral, delimitado a partir da tradição Marxista, e trazido ao contexto urbano pela importância das cidades nas condições de produção e circulação da mercadoria (Castells, 1983). Esse primeiro tipo de capital, apesar de estar presente nas cidades, e ser interessado nos processos que garantam a produção competitiva, não tem um interesse específico na governança urbana, uma vez que sua produção de valor não está diretamente relacionada às políticas urbanas. O segundo é o capital urbano, aquele que produz valor diretamente a partir da cidade.

intermediação com cada tipo de capital, e quais as garantias e riscos atribuídos à sua participação.

O arranjo federativo brasileiro também deve ser analisado, considerando qual nível de governo possui competência para legislar sobre o solo urbano, e quais as condições centrais para intervenções definidas a partir do Estatuto da Cidade, que estabelece os instrumentos urbanos disponíveis aos municípios. Além disso, a distribuição tributária é, como vimos nos capítulos iniciais, central para compreender o poder de investimento dos governos locais em políticas urbanas, influenciando em sua relação com o setor privado em busca de investimentos, bem como na concorrência entre cidades em busca de aumento de arrecadação tributária, como no modelo do *growth machine*, apresentado no primeiro capítulo.

A partir dessas análises, e considerando os diferentes legados dos setores de políticas e a distribuição de competências no arranjo federativo brasileiro, bem como outros fatores institucionais relevantes no país, tais como o presidencialismo de coalizão – e os seus impactos no nível nacional e municipal -, o papel do poder judiciário e dos Ministérios Públicos, e, por fim, os mecanismos de participação social institucionalizados, tais como conselhos e conferências nacionais, Marques (2013) aponta questões centrais para a compreensão da governança nas cidades brasileiras. O conceito de governança empregado na análise se dá pela relação de um conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando no processo de policy-making e inseridos em um arranjo institucional específico. Essa definição é útil de duas maneiras: primeiramente por abordar o conceito de uma maneira não normativa, mas que busca entender o funcionamento do processo de definição das políticas públicas, inclusive considerando processos informais ou ilegais que influenciem na policy; e em segundo lugar por considerar o contexto local, de modo que as variações no processo sejam resultado não apenas de processos globais, tais como as diversas categorias do neoliberalismo ou da reestruturação econômica, mas também do contexto institucional específico

onde estão embebidos os atores, conforme o debate apresentado no capítulo inicial dessa pesquisa. Nesse sentido, adoto a proposta de Marques (2013) de uma agenda de pesquisas que considere as especificidades de cada caso, em termos de legado, espaço, e atores, e contribua com a análise da política e das políticas públicas nas cidades, através de elementos empíricos que permitam elencar padrões de governança que possam ser identificados nas cidades, gestões e áreas de políticas específicas, sendo que os padrões podem ser combinados em mesmos períodos e locais.

Ao analisar o padrão de governança das políticas de infraestrutura, serviços urbanos e grandes projetos e regulação do uso da terra na cidade de São Paulo, Marques (2013) distingue três subgrupos dentre os quais delimita o subgrupo dos grandes projetos como aqueles que preveem exceções na regulação urbana, incluindo projetos de renovação e revitalização, e a construção de edifícios icônicos. Embora mais abrangente, essa definição vai de encontro ao que Vainer (2012) define 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, e com a definição que adoto no capítulo inicial dessa pesquisa.

O padrão de governança dos grandes projetos envolveria, segundo Marques (2013) 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. O papel dos atores internacionais é marcado, como já apontado aqui, 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. Marques (2013) sustenta que no Brasil esse

processo envolve principalmente *top municipal decision-makers,* o prefeito e as incorporadoras, bem como as burocracias na implementação, sendo que a câmara municipal é chamada apenas para aprovar decisões previamente estabelecidas e há baixa participação da sociedade civil organizada e de cidadãos. A relação entre construtoras, incorporadoras e partidos políticos é, segundo o autor, importante embora não estudada, considerando os investimentos em campanhas.

Portanto, as decisões sobre os grandes projetos envolvem alteração da legislação sobre uso do solo, impactando os valores das terras, o transito, as infraestruturas da cidade e a distribuição de empregos.

Indo além das características diretamente relacionadas ao arranjo institucional e financeiro, questão fundiária, localização e ao processo decisório, relacionando com o histórico da política, discuto a seguir alguns aspectos relevantes na produção de um padrão de governança. Nesse sentido, apresento na tabela 5 um resumo das principais características de governança apresentadas no projeto.

Tabela 5. Principais características de governança apresentados no projeto Porto Maravilha

Principais decisões	*Localização*	Central. Definida pela prefeitura e vinculada ao projeto Olímpico e à demanda imobiliária
	Parâmetros edilícios	Definidos pela OUC
	Contratos de construção	PPP de obras e prestação de serviços
Processo decisório		Relativamente fechado
Grau de insulamento		Relativamente alto
Atores relevantes		PCRJ (prefeito), Cdurp, Consórcio Porto Novo, CEF,

	empresas do setor de incorporação, ADEMI, movimentos sociais e associações locais
Criação de novas instituições	Cdurp; FIIRP, FIIPM, Porto Novo
Relações entre os atores	Coordenada pela Cdurp
Orçamento	Recursos oriundos do FGTS e da valorização imobiliária através do FIIPM, gerido pela CEF
Regulação urbana e propriedade do solo	Competência municipal / 75% terrenos públicos
Tempo de duração	Serviços 15 anos / Obras - 5 anos / OUC - 30 anos
Dimensões simbólicas	Projeto olímpico; nova centralidade econômica terciária; arquitetura icônica (MAR e Museu do Amanhã)

Elaboração própria

Arranjo federativo e a importância do financiamento federal

Um elemento importante na divisão de autonomias em relação a políticas urbanas é a determinação da Constituição Federal de 1988 a respeito da função social da propriedade e da cidade. O Estatuto da Cidade estabelece, a partir da CF, as normas que regulam o uso da propriedade urbana, e determina diretrizes que devem adotadas na formulação e aprovação do Plano Diretor das cidades, com a criação de leis específicas para os direitos relacionados à propriedade, bem como o zoneamento, uso e ocupação do solo. Define ainda mecanismos de gestão das cidades com

vistas a garantir a participação e consulta à população, introduzir os instrumentos urbanos disponíveis, e determina a criação de legislação específica nos municípios, através dos planos, diretores para sua aplicação nas cidades.

Já o sistema de transferências fiscais obrigatórias e constitucionais que repassa as receitas arrecadadas pela União aos estados e municípios, e pelos estados aos municípios, reduz a desigualdade horizontal entre municípios. As únicas vinculações constitucionais relativas a essas transferências são aquelas que asseguram que um porcentual específico seja destinado à provisão de saúde e educação. Dessa forma, as unidades subnacionais contam com recursos de transferências verticais assegurados sem depender de relações partidárias ou da adesão a políticas federais ou estaduais, de forma a subsidiar a autonomia política das unidades. Em relação às políticas de infraestrutura e habitação, não há vinculação constitucional de gastos, de forma que os municípios tem autonomia para alocar recursos nessas áreas. No entanto, o alto valor das obras faz com que o governo federal se configure como um importante financiador dessas políticas e com isso a transferência através de empréstimos do FGTS, não obrigatórios, coloca em pauta questões relacionadas à capacidade do governo federal de induzir políticas, participando também do processo decisório. Ou seja, temos no Brasil um modelo de financiamento de grandes projetos urbanos que na prática depende em grande parte de empréstimos ou de financiamento por parte do governo federal, ou de financiadores externos.

O FGTS é um fundo arrecadado pela União como recurso extra-orçamentário criado no ano de 1966, passando a vigorar a partir de 1967. Foi concebido como uma forma indenizar trabalhadores demitidos sem justa causa e é constituído a partir do pagamento de 8% do salários dos empregados, pagos pelos empregadores mensalmente. A arrecadação líquida do FGTS é destinada ao financiamento de projetos de habitação, e, desde 2008 também de infraestrutura, incluindo saneamento, energia, rodovias, portos, hidrovias e ferrovias. O Fundo é gerido por um Conselho Curador composto por entidades

de trabalhadores, empregadores e pelo governo federal – não há portanto representação das unidades subnacionais. Segundo Arretche e Rodden (2004) essa ausência representa um fator importante uma vez que aumenta a autonomia do governo federal para definir os empréstimos federais. O Conselho é presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e vice-presidido pelo Ministério das Cidades, responsável pela gestão dos recursos destinados a habitação popular, saneamento e infraestrutura, demonstrando novamente a participação do governo federal no colegiado de decisão. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do FGTS, responsável pelos recolhimentos e pela gestão administrativa e operacional dos processos. Arretche e Rodden (2004) descrevem a autoridade do governo federal nos processo de aprovação dos planos e financiamentos do FGTS:

> *"O processo inicia-se com a avaliação pela Caixa Econômica Federal – CEF - da capacidade de endividamento de cada instituição que queira solicitar um empréstimo. Nessa etapa, a CEF tem poder de veto sobre a aprovação do projeto. Em seguida, instâncias colegiadas estaduais têm autoridade para definir as áreas prioritárias de alocação dos empréstimos dentro de cada unidade federativa, com base em um orçamento anual. Os critérios de alocação de recursos de tais instâncias estaduais são definidos pelo ministério encarregado da gestão da política habitacional e urbana e pelo Conselho Curador do FGTS, órgão federal em que governos estaduais e municipais não têm representação. O ministério tem ainda autoridade para avaliar a qualidade técnica do projeto aprovado, acelerando ou retardando o processo de liberação dos recursos. A CEF tem ainda grande autoridade sobre o timing da liberação dos recursos*" (Arretche e Rodden, 2004)

A autoridade decisória sobre tais políticas varia de acordo com a agenda específica, mas o papel do governo federal como financiador através de uma transferência não obrigatória confere sua participação em políticas urbanas.

"Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infraestrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de Estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de habitação e saneamento sem aportes federais. O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais." (Arretche, 2004)

No ano de 2010 o FGTS tinha um total ativo de 260.3 bilhões de reais, teve uma arrecadação líquida de 11.9 bilhões de reais, e foram financiados 35.9 bilhões para habitação popular e infraestrutura[18]. Em 2011 o Comitê Curador do FGTS aprovou a decisão de financiar também operações urbanas consorciadas, como vimos, e o Fundo investiu 3,5 bilhões de reais na OUC do Porto do Rio. A título de comparação, cabe mencionar que em agosto de 2013, o valor contratado pela Caixa Econômica Federal para financiamento de mobilidade urbana nas diversas cidades que sediaram a Copa do Mundo no Brasil superava 3,6 bilhões de reais.[19]

A entrada da CEF no projeto Porto Maravilha através dos recursos do FGTS é, como vimos no capítulo 3, um aspecto central para compreender a viabilidade da engenharia financeira desenvolvida. A aquisição em lote único do total de CEPAC assegura o funcionamento da operação, ao disponibilizar os recursos necessários ao início das obras. Ao mesmo tempo, garante maior segurança ao investidor privado, uma vez que estabelece uma relação de interesse compartilhado na execução do projeto para rentabilizar o fundo imobiliário. Por fim, determina o isolamento da decisão sobre a incorporação e da estratégia imobiliária na região, que passa a ser tomada pelo FIIPM. E central ainda por estabelecer um novo modelo de financiamento de operações urbanas consorciadas no Brasil, no qual a CEF, em seu papel de gestora do FGTS e do FIIPM assume um papel de especulação a partir da valorização imobiliária, comprometida com a rentabilização do fundo para obter os recursos necessários ao pagamento da PPP e ao retorno ao FGTS, elevando a

[18] Fonte: Relatório anual do FGTS de 2010, disponível em http://downloads.caixa.gov.br/
[19] Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

rentabilização do Fundo para 6,5 % a.a mais IPCA, e estabelecendo um mecanismo de captura pelo Estado da mais-valia fundiária produzida pelo seu investimento na operação.

Atores privados e capitais urbanos

Em relação aos atores privados envolvidos, é importante ressaltar que são centrais ao projeto as empresas de porte nacional ou transnacional, como destacado no capítulo 2. Essas empresas atuam em ao menos três setores da revitalização, a saber: i) setor da construção civil, dada a realização de obras de infraestrutura, com duração de 5 anos; ii) setor de serviços urbanos, responsáveis pela provisão dos principais serviços de infraestrutura urbana na região, tais como iluminação pública, saneamento e coleta de lixo, gestão do tráfego e serviços de telecom, com contrato de 15 anos, prorrogáveis por mais 15; e iii) setor imobiliário e incorporador, cuja participação está atrelada aos investimentos no fundo de investimento imobiliário, central para o financiamento das obras e serviços mencionados.

Ou seja, o projeto possui a particularidade de envolver os três setores descritos por Marques (2012) como tipos de capitais urbanos, ou seja, capitais nos quais a produção de valor está diretamente associada à produção das cidades.

Em relação à atuação do setor empresarial é necessário explorar as suas formas de intermediação em diversas frentes do projeto. Em relação à parceria público-privada, destaca-se a participação repetida de um mesmo grupo de empresas nos dois consórcios vencedores das licitações que impactam a região (a PPP do Porto Maravilha e licitação do projeto Morar Carioca da Providência) e que, como vimos, ao assumir a prestação de serviços de infraestrutura urbana tornam-se parceiras e empresas reguladas pela Cdurp na combinação entre serviços previamente contratados e serviços assessórios.

Uma segunda frente de intermediação com essas mesmas empresas se dá pela negociação direta com a Cdurp e com a CEF quanto ao desenvolvimento dos empreendimentos imobiliários na região, através de seus

braços incorporadores. Por fim, essas empresas tiveram um papel direto na definição da política, quando participaram da MIP formando o consórcio Vila e Mar, podendo influenciar em decisões como a criação de legislação de exceção para o uso do solo, a definição das grandes obras de infraestrutura no projeto, a inclusão da prestação de serviços no contrato e a definição da contratação do VLT em licitação separada.

Um outro ponto de intermediação de interesses junto aos atores privados se dá na relação junto às demais empresas do setor imobiliário e incorporador, que negociam diretamente com a Cdurp alterações específicas no desenho da região, por exemplo a localização de pontos de parada do VLT, ou a aprovação de projetos junto à SMU. Essas empresas também se relacionam diretamente com a CEF e com a Hines para aprovar empreendimentos e modelos de negócio, muitas vezes tornando-se sócias do FIIPM na incorporação de projetos.

Cabe destacar que entre os maiores doadores para a campanha eleitoral de 2008 que elegeu o prefeito Eduardo Paes, e o colocou à frente das principais definições à época da aprovação das etapas institucionais do 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.[20] Embora exista uma ampla literatura dedicada a produzir análises e modelos que busquem evidenciar os benefícios obtidos por empresas ao efetuarem doações a campanhas eleitorais, os obstáculos metodológicos para tais exposições não são poucos. Em especial no que diz respeito a analisar a obtenção de contratos junto à administração pública após efetuar doações, existem diversas variáveis difíceis de serem controladas, além de dados cuja obtenção não é simples mesmo em um país que disponibiliza uma quantidade relevante de dados de prestação de contas de campanhas eleitorais, como é o caso. A despeito de tais dificuldades, a pergunta a respeito dos possíveis benefícios obtidos por

[20] Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

empresas ao realizarem doações eleitorais se mantem como objeto de diversos debates dentro e fora da academia. Em especial quando o assunto são empreiteiras e grandes construtoras, uma vez que frequentemente são destacados os altos valores doados pelas principais empresas do setor em anos eleitorais e não eleitorais a partidos e candidatos.

Quando o Brasil entrou no jogo da realização de megaeventos esportivos, tais como a Copa do Mundo FIFA e o Jogos Olímpicos de Verão, essa relação controversa entre empresas do setor da construção e financiamento de campanhas foi logo exposto por movimentos contrários e mesmo pela mídia corrente, em diversos casos alegando a existência de uma coalizão de interesses que viram na realização de tais eventos uma oportunidade de abocanhar lucros e contratos milionários.

Ainda que não tenhamos evidências dessas relações, se mais uma vez retomarmos o debate cidade enquanto "máquina de crescimento" (MOLOCHT, 1976), é possível refletir que, se caso brasileiro diverge do norte-americano, uma vez que os governos locais contam com fontes de financiamento regular,de modo que o interesse central na realização de tais empreendimentos não seja explicado pela busca por arrecadação tributária, o financiamento de empresas do setor da incorporação poderia ser uma possível engrenagem para a formação de máquinas.

> *"On the other hand, in the Brazilian case, private companies are central for electoral campaign financing, both through legal and illegal contributions. But this may be achieved by the establishment of strong relations with private contractors of public services and public works. So, urban coalitions in Brazil may be based on land production and urban renewal, but also on large scale public construction projects. This may happen by political reasons, but not for fiscal reasons."* (Marques, 2013, p. 12)

A importância do insulamento

O grau de insulamento da instituição responsável pelo projeto que, segundo Marques (2013) seria baixo considerando que a sua implementação se dê através das secretarias responsáveis no executivo municipal deve, nesse caso, ser analisado à luz da criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária – Cdurp para coordenação do processo e dos atores, que aumenta o grau de insulamento uma vez que se trata de uma empresa mista que, apesar de vinculada ao Gabinete do Prefeito, não identificada é com a prefeitura e possui orçamento independente. A criação da Cdurp impacta, nesse sentido, tanto na participação social, como na relação com as empresas privadas envolvidas no projeto. A responsividade é deslocada para o usuário do serviço e não o eleitor.

Além disso, ao configurar-se como uma empresa não dependente da PCRJ, os seus investimentos não estão na execução orçamentária da prefeitura e não são consolidados pela Controladora-Geral do Município. Embora exista um auditor interno da Cdurp nomeado pela CGM como responsável por acompanhar o projeto, a responsabilidade pela transparência dos fluxos e investimentos é da Cdurp e não da PCRJ. O sistema de transparência do Rio apresenta apenas o consolidado das transferências efetivadas pela Secretaria da Fazendo à Cdurp. Há ainda uma auditoria externa que é contratada pela CDURP por demanda da CVM. A PCRJ também não realiza auditorias do FIIRP, apenas emitiu pareceres quando da aprovação da operação, sendo o contábil e de conformidade produzido pela CGM, o parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Município e o financeiro da Secretaria da Fazenda.

Se mais uma vez compararmos o projeto à proposta anterior de revitalização da zona portuária carioca, podemos perceber que a criação de uma empresa para coordenação do projeto é uma diferença central entre ambos. Enquanto que a gestão Cesar Maia previa que a requalificação fosse realizada pela prefeitura, através das diversas secretarias envolvidas nos objetivos específicos do projeto, a gestão de Eduardo Paes retira da prefeitura qualquer

função específica do projeto, e centraliza na Cdurp a coordenação e articulação entre os atores públicos e privados[21].

> *O projeto anterior era apoiado na ação da prefeitura de forma difusa, sem a criação de uma nova instituição (como a Cdurp), mas atuando com as instituições da prefeitura através das diferentes secretarias. Enquanto isso, o projeto atual é focado, centralizado na Cdurp, e o setor privado é responsável por tudo. Os órgãos do prefeitura se retiraram e quem opera é a PPP.* (Entrevista, Funcionário Público 2)

Quando consideramos além da Cdurp, o Comitê Gestor do FIIPM como arena decisória para a definição dos empreendimentos a serem realizados na região, existe um grau de insulamento ainda mais elevado, uma vez que embora essas decisões impactem diretamente na região, o mesmo é composto por atores externos ao município e sem nenhum grau de controle por parte da população. Essa situação é ilustrada pelo fato de que, embora existam incentivos para o desenvolvimento de empreendimentos de uso residencial, essa definição cabe ao Comitê Gestor, que na prática pode optar sem restrições pela comercializar do estoque de CEPAC para empreendimentos comerciais.

> *"O FIIPM não está preocupado com o uso. Tem que pagar os 8bi. No limite venderíamos para comercial mais. Mas sempre tivemos em mente o uso misto. Isso por questões políticas e econômicas. Estudando outros processos de revitalização portuária percebemos que quando o uso é misto dá mais certo. Além disso, a demanda do RJ é para residenciais.* (Entrevista, Setor Privado 3)

> *Em uma revitalização nunca o residencial vem primeiro. Necessariamente a primeira onda é comercial – é isso que está acontecendo. Teve uma primeira onda de projetos grandes e icônicos. A segunda tá vindo e vai ser residencial, e é maior do que a primeira. A maior parte provavelmente será para residencial. Vai haver apreciação de valor porque é inevitável.*

[21] Com exceção dos investimentos em infraestrutura do Morro da Providência que, como vimos, permaneceria a princípio a cargo da Secretaria Municipal de Habitação, responsável pelo projeto Morar Carioca, e pela produção de unidades do programa federal Minha Casa Minha Vida no município. Ainda assim, em meados de 2014 tais responsabilidades passam a ser assumidas pela Cdurp.

(mas considera o desenho – morros no centro, valorização na beirada).” (Entrevista, Setor Privado 3)

Cabe ressaltar que a Cdurp se configura como uma empresa de duração indeterminada, que a partir desse arranjo se torna responsável não apenas pelas obras da revitalização, mas também pelo acompanhamento e avaliação dos serviços urbanos realizados na região da AIEU através da concessão administrativa, configurando-se como uma agência reguladora dos serviços prestados na região.

A estratégia olímpica e as Olimpíadas como oportunidade

A respeito da importância dos Jogos Olímpicos para a realização do projeto, cabe ressaltar a via de mão dupla dessa estratégia. Por um lado, os Jogos Olímpicos estão presentes desde as primeiras fases de elaboração de uma política de revitalização da região portuária, e, com exceção do projeto Porto do Rio elaborado pela primeira gestão do prefeito Cesar Maia, os projetos de revitalização da região portuária também estão inseridos nas propostas de candidatura da cidade aos Jogos Olímpicos desde os anos 1990, sendo, na candidatura vencedora, um ponto positivo importante para cidade, ao assumir um plano de legado concentrado na região. (Silvestre, 2012)

Nesse sentido, podemos considerar que o projeto Porto Maravilha foi uma importante alavanca para a candidatura do país aos Jogos Olímpicos, bem como os Jogos Olímpicos foram um importante estimulador do projeto. O prefeito Eduardo Paes costuma dizer em entrevistas que os Jogos Olímpicos foram uma “desculpa” para a revitalização[22]. Esse processo é similar ao ocorrido em Londres, no qual os Jogos foram considerados abertamente como um importante driver para a revitalização de uma região da cidade (Allen e Cochrane, 2014). No entanto, ao contrário do que apontam os autores, que exploram as oportunidades dos Jogos para a participação de coalizões locais de

[22] http://www.cartacapital.com.br/revista/752/voltamos-ao-centro-afirma-eduardo-paes-4078.html Acessado em 27/04/2015.

interesses de trabalhadores e moradia na implementação dos Jogos, o processo insulado no Rio de Janeiro não parece seguir o mesmo caminho.

O diálogo e a abertura à participação de organizações de resistência ao projeto foram bastante limitados durante o processo de formulação da política que, como vimos, se deu no interior de grupos fechados, compostos por instituições federais e municipais. A fala de um morador da favela da Providência é bastante clara:

> *"O projeto já veio pronto, não teve planejamento com a comunidade. Não tem negociação com as pessoas que estão ali. É como na pacificação, o poder público entra para sanar um problema que é da cidade, e não da comunidade."* (Entrevista, SC 5)

Ao analisar a resistência a um megaprojeto na Cidade do México Davis (2013) pondera a importância de se considerar o legado histórico do planejamento nessa cidade. A existência de um processo de planejamento *top-down* com processos centralizados e verticalizados, com alta restrição à incidência de autoridades locais, leva à formação de resistências mais estruturadas em contextos democráticos. Com isso, a autora considera que a partir dos anos 1980, a experiência dos grandes projetos urbanos tornou a questão da oposição local aos projetos como uma questão mais relevante, influenciando no planejamento e execução dessa nova fase de projetos. A partir dessa análise, a redução das resistências se daria por um planejamento de impacto, ou ainda pela criação de agências insuladas para a sua implementação.

Ainda sem considerar o processo de diálogo instalado após na aprovação e implementação do projeto Porto Maravilha, cabe ressaltar que a sua formulação se deu em um processo fechado e vertical dada a incidência do governo federal, com alguma participação da prefeitura em determinados momentos, mas sem nenhuma consulta ou instância de participação formal de lideranças e organizações locais ou moradores, pelo menos em relação às decisões que levaram à formatação do modelo atual. A própria organização

principal de resistência dos moradores ao projeto teve início em 2011, quando o projeto já estava aprovado e contratado. Foi a partir do início do programa Morar Carioca que moradores do Morro da Providência se organizaram em resposta aos rumores de que seriam executadas remoções na favela. Ou seja, o diálogo com os moradores em torno do tema das remoções se dá apenas com o início da implementação do projeto. Ainda que a aprovação tenha passado pela Câmara Municipal, foram realizadas poucas audiências pública, uma única no processo de tramitação, sendo que o projeto foi aprovado em urgência, como vimos no capítulo 2.

Assim como no restante da cidade onde há obras para a realização dos Jogos Olímpicos, os principais núcleos de resistência se organizaram em torno da questão da remoção de famílias, para dar espaço a obras e equipamentos. Na região portuária não foi diferente. Embora a maior parte dos terrenos seja de propriedade pública, existem ocupações sujeitas a remoções dentro da AEIU do projeto e em especial no Morro da Providência. Ainda que a PPP do Porto Maravilha não inclua, como vimos, projetos de revitalização do setor da Operação Urbana onde está localizada a favela, fazendo com que as remoções não estejam diretamente associadas ao projeto, ou a cargo das principais instituições envolvidas, esse processo inclui os principais atores do arranjo, e está sendo realizado no contexto da revitalização. Embora não seja o objetivo dessa pesquisa analisar os impactos do processo, cabe aqui destacar como as remoções e a resistência dos moradores ao projeto como um todo, articulada por meio dos movimentos contrários à remoção das famílias na Providência, se relaciona com o arranjo que descrevo, em especial com a Cdurp e a Porto Novo.

Participação e resistência

Os movimentos sociais que representam uma resistência à realização dos projeto não participam de instituições formais de participação, mas tem atuação destacada, tendo inclusive logrado promover alterações em relação ao desenho original das intervenções no Morro da Providência, bem como a

paralização do programa Morar Carioca na região como resultado de determinação judicial. De uma maneira geral as relações entre os atores envolvidos são pautadas por clivagens políticas e econômicas, marcadas pela disputa territorial de valorização do solo e resistência dos moradores aos processos de remoção promovidos resultantes das obras de infraestrutura e da requalificação de vias na região.

Morar Carioca

Apesar de excluídas da PPP do Porto Maravilha, as obras na Providência são parte do projeto de revitalização da área portuária, caracterizando a única parte do projeto mantida sob execução direta da PCRJ, através da SMH, no âmbito do programa Morar Carioca. Além disso, configuram um aspecto central para a operação do mecanismo financeiro do projeto, uma vez que interferem no interesse do mercado imobiliário e incorporador em transformar o valor e uso do solo nesse território. Ou seja, embora não constitua parte do arranjo financeiro, o sucesso do programa Morar Carioca na Providência é central para o sucesso do projeto como um todo. Além da questão imobiliária, o Porto Maravilha é um importante legado dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, e estará aos olhos do mundo durante os eventos, não apenas pela sua visibilidade internacional, mas também pela chegada de visitantes na cidade. Isso porque o antigo porto do Rio segue recebendo navios de cruzeiros e constitui uma porta de entrada de turistas na cidade. O morro da Providência está em sua frente. Além disso, trata-se de um ponto histórico da cidade, por se tratar da primeira favela carioca, instalada no coração da cidade, próxima ao centro econômico e financeiro, de frente para a Baia de Guanabara.

O histórico de projetos de revitalização da região portuária também influenciou nas políticas para o Morro da Providência. No início dos anos 2000 ainda sob o projeto Porto do Rio, sob gestão do então prefeito Cesar Maia, o Morro da Providência recebeu cerca de 14 milhões de reais para a construção de redes de água e esgoto, praças, creche e um cybercafé, além de um circuito turístico sinalizando para turistas na favela os principais pontos históricos do

morro, tais como uma capela construída há 100 anos, referências ao antigo quilombo que fora instalado ali, além de mirantes com vista para a Baía de Guanabara. O projeto Museu a Céu Aberto do Morro da Providência foi instituído no âmbito do programa Favela-Bairro, que previa a reurbanização de diversas favelas da cidade, e do Projeto Célula Urbana, sendo, nesse caso, parte da revitalização da área portuária que concluiu também a instalação da Cidade do Samba e da Vila Olímpica da Gamboa. Com a troca de gestão e a criação do programa Morar Carioca, o favela-bairro e o Museu a Céu Aberto foram descontinuados, e as instalações abandonadas. Atualmente, além do Morar Carioca, a favela também é alvo da política estadual de "pacificação" de favelas, e foi uma das primeiras a receber a implementação de uma UPP – Unidade de Polícia Pacificadora.

No âmbito da revitalização atual, a SMH contratou por licitação um conjunto de obras do Morar Carioca da Providência com as mesmas empresas que constituem o Consórcio Porto Novo. O programa prevê o alargamento de vias, a construção de um Teleférico e de um Plano Inclinado, e a remoção de unidades consideradas em zonas de risco, ou necessárias para a implementação dos equipamentos e para o alargamento de vias. Nesse sentido, trata-se da única parcela do projeto que prevê uma responsabilização direta da PCRJ. Esse fator é significativo pois as obras do programa foram interrompidas por medida judicial após a organização e resistência de moradores. A decisão de não incluir o programa do âmbito da PPP do Porto Maravilha é criticada tanto por gestores da Cdurp como da Porto Novo, que apontam para a possibilidade de uma readequação na qual as entregas passem a ser geridas pela parceria dessas empresas.

> *"O Morar Carioca está parado por problemas que eles tiveram na coordenação da política. O problema do Morar Carioca é que ele segue* [a lei] *8666. Se fosse PPP a condução seria diferente – é outro conceito. Na PPP o privado está casado com o público. A gente vai ficar por aqui por um tempo, 15 anos, é diferente do que só fazer uma obra e ir embora. Temos interesses, inclusive de*

negócios, de que as coisas aconteçam." (Entrevista, setor privado 1)

A ausência de diálogo com a comunidade sobre o programa foi apontada como crítica por gestores e moradores. Após ouvirem rumores sobre a remoção de casas no morro, moradores articulados junto a movimentos sociais, acadêmicos e assessorias de mandatos parlamentares montaram o Fórum Comunitário do Porto, que concentrou o processo de resistência às remoções. O relatório apresentado pelo Fórum aponta que os moradores se depararam com as remoções sem antes terem recebido qualquer informação sobre as ações do Morar Carioca, quando a prefeitura passou a remover famílias arbitrariamente e demolir casas, deixando escombros nos seus lugares. Técnicos da SMH teriam visitado a favela durante o dia, em horário de expediente de trabalho quando muitos moradores não se encontravam em casa para marcar com a inscrição SMH aquelas casas que seriam removidas.

Em 2011 a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro solicitou formalmente à SMH informações referentes ao projeto e recebeu documentos que foram considerados insuficientes, como aponta o relatório da organização de moradores:

> *"Em meados de agosto, ainda sem qualquer resposta formal à solicitação, obteve-se cópia de um arquivo contendo uma apresentação do projeto em "Power Point", entregue por funcionários da SMH durante reunião da "Comissão de Mediação de Conflitos", realizada no dia 5/8/2011. É provável que este arquivo corresponda ao conteúdo da apresentação realizada pelo prefeito em janeiro, mas as informações nele contidas são extremamente limitadas, não se prestando a uma análise técnica do projeto."* (FORUM COMUNITARIO DO PORTO, 2011, p. 1)

A falta de informações sobre as remoções das famílias levou a DPE a entrar com uma ação cautelar contra a prefeitura, solicitando mais informações e a paralisação das obras até que fosse estabelecido um diálogo com a comunidade.

Através dos documentos obtidos, o FCP calcula que estavam previstas inicialmente as remoções de 831 famílias, sendo 515 por motivos de risco geotécnico, estrutural e de insalubridade, e 317 por conta do projeto urbanístico.

A partir dessa articulação foi aberto um diálogo também com o Ministério Público Federal, no qual se instalou um processo de mediação de conflitos que realizou por meio de uma audiência pública. As alternativas colocadas pelo MPF foram um Termo de Ajuste de Conduta, ou o encaminhamento, junto à DPE das liminares de paralização das obras. A comissão deixou de funcionar, segundo relato de alguns participantes, quando um grupo de moradores identificou que o processo visava apenas amortizar as pautas, e não pretendia resolver o conflito no sentido de impedir as remoções. Segundo o relato de um integrante: *"após a comissão de intermediação, aumentaram os assédios aos moradores para que eles aceitassem os termos da remoção, inclusive gerando conflitos familiares"* (Entrevista, legislativo estadual 1). Outros relatos (Entrevista, SC 2) apontam para a coação dos moradores através de agentes da UPP, com ameaças às famílias que resistiam ao processo. *"essas pressões geraram uma insegurança dos moradores, um cansaço físico e psicológico"* (Entrevista, legislativo estadual 1*).* Além disso, integrantes do próprio FCP alegam não saber quantas remoções já foram feitas, por conta da insegurança que faz com que os moradores se afastem dos processos de resistência junto aos movimentos.

A liminar para paralisar as obras incluía inicialmente todas as ações do Morar Carioca. No entanto, o teleférico foi retomado em 2013 e em 2014 o programa foi transferido da SMH para a Cdurp. A empresa busca reverter a liminar de paralisação das demais obras e explica que o número de remoções teria caído para 118 famílias, que seriam realocadas em um conjunto habitacional localizado dentro da área portuária, na rua Joaquim Nabuco, que ainda não está pronto. Moradores organizados no movimento de resistência alegam, no entanto, que todos os recursos previstos para a Providência já foram gastos nas obras do teleférico, e que esse teria sido realizado sem consulta às necessidades da comunidade, sendo o trajeto sem utilidade para grande parte dos moradores do morro (sua localização atingiria cerca de 20% do morro, em

um trajeto que atualmente já é realizado por carros coletivos, segundo um dos moradores), e, portanto, mais facilmente explicado pela possibilidade de atrair turistas ao topo do morro, retomando resquícios do antigo projeto Museu a Céu Aberto. Além disso, sinalizam que as remoções levaram famílias a conjuntos habitacionais em comunidades rivais, havendo casos em que as pessoas foram expulsas da nova moradia por problemas de rivalidade de facções ou de tomada das unidades por milícias.

Paralelamente a esse processo de pressão, existe atualmente um canal de diálogo entre a comunidade e a CDURP através do conselho da OUC Porto Maravilha, presidido pela empresa. A sua composição está prevista na lei que instituiu a OUC do Porto Maravilha, e a sua função é a de emitir pareceres sobre os relatórios trimestrais da Cdurp que são normatizados na lei que cria essa instituição. As reuniões ocorrem a cada 3 meses e o conselho é composto por 3 membros do executivo municipal, - Secretaria Municipal da Administração, de Urbanismo e de Transportes - e 3 entidades da sociedade civil – IAB, ADEMI e Associação de Moradores da Gamboa. As atas estão publicadas no site da Cdurp.

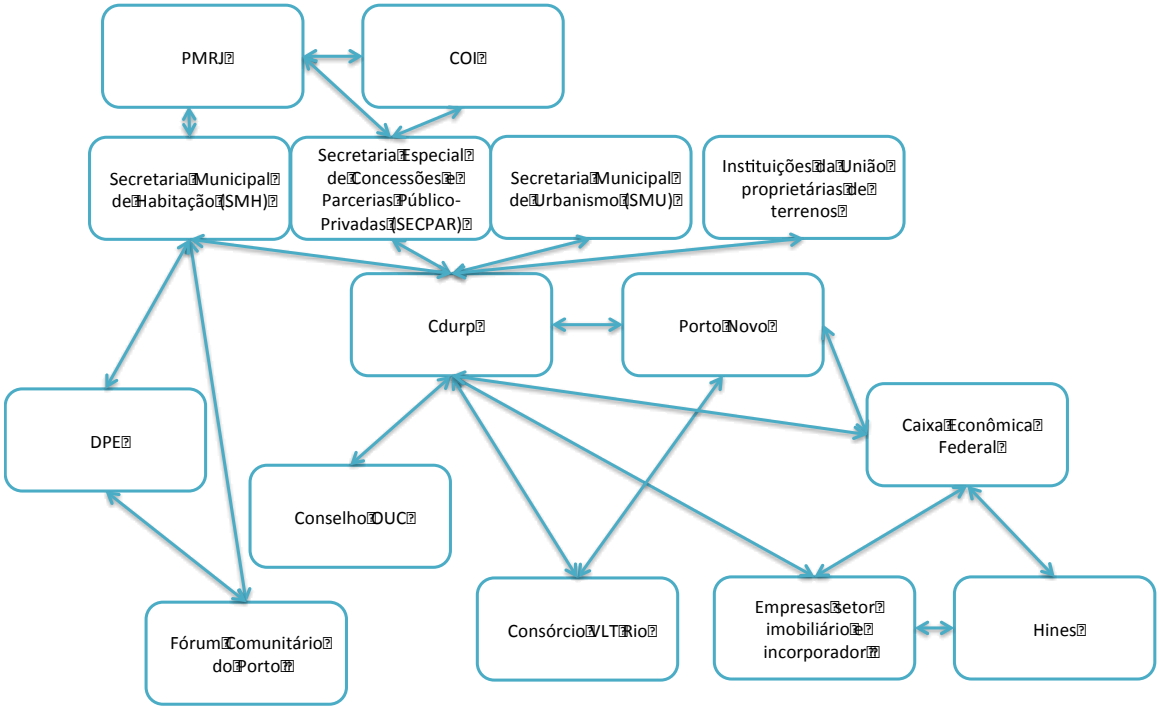
Segundo relato de representante da CDURP, o conselho teria feito recomendações que de um modo geral são acatadas. Ele cita como exemplo alterações no formato do relatório e na exposição de ações. Declara ainda que em abril de 2010 foi feito um mapeamento das organizações da região e houve uma percepção de que havia uma quantidade grande de organizações mas com baixo nível de articulação. Nesse momento teria sido considerada a possiblidade de a Cdurp liderar um Fórum de organizações, mas chegou-se à proposta de valorizar e reconhecer as articulações já existentes, a fim de estabelecer um processo menos conflituoso. Com isso, a empresa teria dado início a uma serie de conversas com organizações existentes, passando a acompanhar os fóruns já constituídos, tais como o Conselho Comunitário de Segurança, criado na gestão Garotinho (1998). No entanto, o mesmo representante afirma que a organização de moradores é fragmentada em torno de agendas específicas a

partir dos impactos locais, e que a negociação em relação às pautas e reinvindicações dos moradores é feita diretamente com o Secretário Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas e ex-presidente da Cdurp, Jorge Arraes, e com o prefeito Eduardo Paes.

Em relação às críticas sobre o aspecto gentrificador do projeto, defende: *"É indiscutível que o custo de vida vai aumentar, e o caminho portanto é elevar a renda de quem tá lá."* Para isso, argumenta que estão sendo realizadas parcerias com o Sinduscom, a Porto Novo e o Sebrae para qualificação da mão de obra local, e relata a existência de políticas de participação econômica dos moradores no projeto, com a contratação de 7 a 10% de mão de obra local, além do apoio a uma incubadora afrobrasielira com foco em microempreendedores para trabalhar questões de etnia e de gênero. *"É um processo não imediato, você tem que por exemplo convencer o dono do boteco que daqui uns anos a clientela vai mudar. Temos o desafio de operar uma visão das pessoas sobre o seu próprio lugar, sem perder a identidade."* (Entrevista, administrador público 1)

Essa sessão não tem o objetivo de esgotar uma análise empírica a respeito da participação, ou de sua ausência, na implementação do projeto que ainda está em curso. No entanto, por ser esse aspecto tão caro ao projeto, buscou apresentar algumas evidências de um arranjo no qual o processo decisório foi bastante fechado, em especial durante as fases de planejamento.

Figura 9: fluxos entre atores.
Elaboração própria.



Divisão de papeis públicos e privados

Ao mesmo tempo em que a aproximação de um grupo de empresas junto à administração municipal não é novidade, o modelo de parceria desenvolvido no arranjo do Porto Maravilha é inovador no Brasil ao conceder um conjunto de funções da política urbana a um consórcio privado, que atua em parceria com uma empresa mista, independente da Prefeitura. Lowndes e Skelcher (1998) apontam que esse tipo de parceria criada para realizar intervenções de políticas públicas vem crescendo recentemente no Reino Unido no nível dos governos locais, motivadas pela dependência de recursos para serviços públicos, mas também por oferecerem uma forma de direcionamento e coordenação da política em meio à crescente quantidade de agências ligadas ao poder público local responsáveis pela entrega de políticas e serviços. Estariam, portanto, segundo

os autores, influenciando na agenda do governo local de maneira inovadora ao abordar questões que dependem de articulação entre organizações e suas barreiras institucionais.

Essas parcerias implicam em modos de governança distintos, que variam de acordo com o estágio em que se encontram. São caracterizadas pela colaboração antes da parceria ser firmada, em um modelo de governança de rede, baseado na informalidade. O estágio da consolidação seria marcado por um padrão de governança baseado na hierarquia, a fim de coordenar ações entre organizações; enquanto que o momento da entrega de programas seria caracterizado por uma orientação de mercado, com níveis baixos de cooperação.

A análise sobre o impacto dessas parcerias na definição de quem tem poder sobre o que ainda é debatida, e cabe retomar aqui o argumento de Levi-Faur (2005) e Raco (2013) a respeito da concessão de políticas e serviços públicos a agentes não eleitos, e portanto mais insulados em relação aos receptores das políticas e serviços.

Nesse sentido, quando uma região inteira de uma cidade passa a ter serviços prestados por uma concessionária privada a relação com moradores, receptores desses serviços, é distanciada. Ainda no caso da parceria estabelecida para a promoção de empreendimentos imobiliários na região, é fundamental ressaltar que a definição sobre os produtos a serem empreendidos é definida por instituições externas à cidade, uma vez que a prefeitura é isolada do processo. A lógica de mercado nesse caso prevalece sobre uma condição de análise sobre demandas e necessidades locais. Raco retrata essa situação a partir da teoria do capitalismo regulatório: *"In other words, commercial contractualism and regulatory capitalism prevent states from targeting their spending to where elected representatives and publics believe it should be spent."* (RACO, 2013, p. 192)

O autor ressalta a importância desse modelo na realização dos Jogos Olímpicos em Londres, que aumentaram os gastos públicos e oportunidades aos atores privados à medida em que aumenta a complexidade dos projetos, e as

condições regulatórias junto aos incorporadores privados. (RACO, 2013) Paralelamente, o modelo torna mais difícil a identificação do locus do poder e da tomada de decisões, reduzindo as possibilidades de responsividade da população. Por fim, opera-se através de uma lógica de mitigação de riscos, nas quais as próprias demandas políticas tornam-se algo a ser gerido. Ao mesmo tempo, as condições contratuais garantem que os projetos sejam *locked in,* prevenindo mudanças significativas ao longo da sua implementação. Todas essas condições tem implicações sobre a governança das políticas urbanas e impactam na cidade em termos de projeto de cidade e de oferecimento de serviços.

No Rio de Janeiro foi criada em 2014 uma secretaria especial para concentrar projetos estratégicos realizados a partir de parcerias com o setor privado, concentrando especialmente os projetos relacionados à realização dos Jogos Olímpicos em 2016, a Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (SECPAR). Ainda que financeiramente independente da prefeitura, a Cdurp, que era vinculada à Casa Civil, passa a tornar-se órgão dessa secretaria, alocada no mesmo prédio da empresa. A superintendência de Patrimônio Imobiliário também passa a integrar a nova secretaria.

Essa mesma secretaria justifica as parcerias com a iniciativa privada pela redução de restrições fiscais e pela velocidade das entregas, e explica que embora os serviços e obras sejam concedidos, cabe ao poder público o acompanhamento e fiscalização[23]. Ou seja, a secretaria marca o que Levi-Faur define como a nova divisão de trabalho entre *steering* e *rowing* na administração do Rio de Janeiro. Retomo mais uma vez Lei-Faur (2005) nesse aspecto:

> *(…) we could now be experiencing a transformation from representative democracy to indirect representative democracy. Democratic governance is no longer about the delegation of authority to elected representatives but a form of second-level indirect representative democracy — citizens elect representatives who control and supervise experts who formulate and administer*

[23] http://www.rio.rj.gov.br/web/secpar/exibeconteudo?id=5091553

policies in an autonomous fashion from their regulatory bastions. (Levi-Faur, 2005, p. 13)

Território urbano, governança e a região portuária

Portanto, no Porto Maravilha há um modelo baseado na combinação de instrumentos e institucionalidades que envolve i) a criação de uma nova instituição para coordenação do desenvolvimento urbano de uma região delimitada da cidade; ii) a realização de uma parceria-público privada que prevê além de obras de infraestrutura pontuais, a concessão administrativa de serviços de infraestrutura urbana que com isso deixam de ser pagos pelo tesouro municipal, bem como a oferta de serviços adicionais na região permitindo uma repartição de lucros entre os parceiros público e privado; iii) a emissão de uma grande quantidade de CEPAC e a criação de fundos de investimento imobiliário para a sua comercialização, que têm como objetivo financiar a operação através da valorização do solo urbano. É central para o arranjo a participação da Caixa Econômica Federal, que por sua vez assume um novo papel inovador na política urbana ao aportar recursos do FGTS a uma operação urbana consorciada, contraindo para si um a promoção da valorização imobiliária a fim de rentabilizar o fundo e o FGTS, e tornando-se sócia de empresas incorporadoras através do aporte de ativos do fundo constituídos pelos CEPAC e terrenos disponibilizados pela União.

O projeto consolida portanto uma série de intervenções no território urbano que são centrais para compreender o funcionamento do arranjo a sua implementação. A AEIU da Região Portuária recebe investimentos de ordem de i) infraestrutura urbana; ii) serviços urbanos; iii) matriz de mobilidade e gestão do tráfego; iv) segurança pública; v) renovação do patrimônio cultural; iv) reurbanização de favelas (embora considerando aqui as críticas ao programa Morar Carioca).

Existe, com isso, um padrão de governança específico criado para a região portuária do Rio de Janeiro, como um território urbano que se diferencia

do restante da cidade em termos de gestão e provisão de políticas públicas urbanas.

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. 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, 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, embora 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.

CONCLUSÕES

Bastidores de um modelo em construção?

Essa pesquisa procurou analisar a política de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro a partir de variáveis apontadas pelo debate de grandes projetos urbanos nacional e internacional, e, em termos empíricos, analisando as principais questões institucionais, políticas e financeiras que se colocaram ao longo da sua formulação.

Os grandes projetos urbanos são um fenômeno que tem se difundido nas mais variadas cidades do mundo. Tornam-se, com isso, objeto de estudo em um campo de fronteira entre os estudos urbanos e a ciência política, a partir da política no território urbano. Apesar da similaridade de objetos, esses dois campos ainda se encontram distanciados em termos de análise e de reconhecimento do acúmulo produzido. Os grandes projetos urbanos tornam claros os ganhos analíticos obtidos pela combinação de métodos e referenciais. O Porto Maravilha é um objeto de estudos particularmente rico a ambos os campos, e o objetivo dessa pesquisa é de contribuir com essa produção, a partir da análise de temas caros à ciência política e espacializados no nível urbano.

Nesse sentido, a análise aqui apresentada não se propõe destrinchar aspectos urbanísticos do projeto, mas a estudar o Porto Maravilha a partir de temas da ciência política, tais como análise institucional, intermediação de interesses entre setores público e privado, a formulação e implementação de políticas públicas, e o papel das ideias e de sua difusão, o arranjo federativo e a coordenação institucional. Em relação à política urbana, um dos objetivos propostos é o de contribuir com a análise da governança das cidades a partir da realização de grandes projetos urbanos. A pesquisa tampouco se propõe a nesse momento abordar outros aspectos que embora impactados pelo arranjo institucional demandam um maior tempo de maturidade do projeto para aprofundar análises, tais como os seus impactos sociais, ou também disputas que ainda estão em curso, como a produção habitacional e, com mais

profundidade, os temas da participação e do diálogo com a população.

Ao mesmo tempo, busca expor os bastidores de um projeto inovador do ponto de vista da produção urbana no Brasil, e argumenta que embora o trânsito de ideias internacionais e o contexto macroeconômico global sejam fundamentais para compreender a difusão dos grandes projetos urbanos, e ainda que de fato existam aspectos similares na implementação desses projetos inclusive sob o ponto de vista institucional, é necessário considerar que ao chegarem ao Brasil e ao Rio de Janeiro as ideias se desenvolveram a partir de processos locais e nacionais, produzidos nesse contexto histórico, político e institucional, criando oportunidades e distribuindo riscos de modo a formatar um modelo de política urbana específico e até então único no país, com inovações em relação a arranjos nacionais e internacionais do ponto de vista do mecanismo institucional e financeiro.

Nesse sentido, foi importante apresentar um *process tracing* da formulação da política de revitalização da região portuária, evidenciando os espaços de decisões e os atores chave, as alterações no projeto e o desenvolvimento de um complexo mecanismo institucional e financeiro que viabilizou o projeto no contexto de sua implementação. A pesquisa mostrou, portanto, quais foram os principais entraves apresentados desde o início da ideia de revitalização da região portuária, dos quais derivaram mudanças de instrumentos, setting e paradigma, produzindo o modelo atual. Nesse sentido, o problema 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 nova institucionalidade, responsável pela gestão dos fundos para a sua implementação, foram os principais entraves apontados na análise do projeto nos anos 2000.

Já no modelo consolidado no Porto Maravilha, o instrumento da operação urbana consorciada proporcionou a criação legislação específica para região permitindo a alteração dos padrões edilícios e a emissão de cerca de 4 milhões de metros quadrados de CEPAC, combinado com a introdução da participação

da Caixa Econômica Federal, arrematando em lote único o total de CEPACs e produzindo o instrumento do Prêmio por Opção de Compra (POC), produziram paralelamente a **fonte de recursos iniciais para as obras de infraestrutura,** permitiram a ampliação do contrato de PPP para incluir a concessão administrativa dos serviços urbanos e estabeleceram um **mecanismo de transferência de terrenos federais,** de forma que a rentabilidade produzida pela mudança de uso dessas grandes porções de solo urbano fosse novamente capturada pelo Estado, e nesse caso, pelo governo federal, retornando idealmente ao FGTS. A criação de uma empresa mista municipal e isolada da administração direta respondeu aos questionamentos sobre a **nova institucionalidade** a ser criada, produzindo insulamento burocrático e capacidade de coordenação de atores, e reduzindo com isso os riscos aos investidores privados e a responsabilização da PCRJ em relação às pressões contrárias ao projeto, e aos canais de participação social. Os Fundos de Investimento Imobiliário por sua vez também contribuem com o processo de insulamento e permitem a negociação direta com mercado. A PPP de infraestrutura e concessão administrativa de serviços urbanos contribui com a produção de valorização imobiliária que é central para a própria ampliação do projeto em termos de escopo e de orçamento, atrelada a outros investimentos na região, como a matriz de mobilidade, os equipamentos culturais, em especial o MAR e o Museu do Amanhã, e o projeto Morar Carioca, e ainda junto a um pacote de incentivos fiscais e tributários, fazendo com que além da redução de riscos, exista um aumento da atratividade ao mercado**.**

Portanto, um longo processo de aprendizado e formulação da política com diferentes arenas decisórias, atores municipais e federais, amadureceu um arranjo institucional e um mecanismo financeiro que, no contexto de 2009, com o alinhamento entre partidos da base do governo, a conquista do direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, e o crescimento da economia, teve uma oportunidade de implementação.

Diversos aspectos desse arranjo podem ser analisados, mas em especial buscamos evidenciar os diferentes níveis de controle do Estado sobre a

iniciativa privada e a produção de salvaguardas em relação aos principais riscos identificados por esses atores. Outro aspecto central para a análise é o insulamento das instituições, que se relaciona com o debate sobre o capitalismo regulatório e uma nova divisão de trabalho entre setores públicos e privados, na qual a prestação de serviços públicos passa a ser delegada à iniciativa privada e o Estado guarda para si o papel de regulador, através de agências indiretas, configurando locus de decisão que são isolados dos processos eleitorais.

Por fim, a relação entre essas novas divisões características da ordem do capitalismo regulatório e a realização de megaeventos é explorada a partir da estratégia de realização da revitalização da região portuária atrelada aos Jogos Olímpicos no Rio, bem como a sua utilização para alavancar a aprovação da candidatura da cidade.

Para além de um modelo de capitalismo o objeto evidencia um projeto de cidade e de política urbana, uma vez que produz um modelo de governança específico para um território da cidade, com gestão própria e insulada. Ao mesmo tempo, cabe em uma continuidade da pesquisa analisar esse arranjo do ponto de vista da capacidade das instituições e burocracias criadas para essa gestão proposta.

Em termos de instrumentos, a pesquisa buscou evidenciar a importância da combinação entre a operação urbana consorciada, um instrumento urbano previsto no Estatuto da Cidade e diversas vezes implementado fora do Rio de Janeiro, com uma Parceria Público-Privada envolvendo obras e serviços urbanos, a criação de fundos de investimento imobiliário e a participação de um agente financiador externo à cidade que através do leilão de lote único se torna administrador financeiro da operação e importante locus de decisão. Cabe ressaltar, por fim, que a Caixa Econômica Federal a partir do Porto Maravilha se habilita a investir em outras metrópoles brasileiras recursos do FGTS nesse tipo de operação. Portanto, para além do alto valor de investimento do Fundo em um único projeto, torna-se fundamental conhecer as implicações desse tipo de arranjo para a governança das cidades.

Há, com isso, um desenvolvimento institucional sobre um modelo de

realização de política urbana no país, atrelado a um projeto desenvolvimentista mais amplo, no qual o financiador federal assume, através de uma instituição externa à cidade, um caráter de agente promotor da valorização fundiária como fonte de recursos para, em parceria com o investidor privado, promover um processo revitalização que passa a ser amarrado à capacidade de produção de lucro imobiliário. Com isso, as negociações entre parceiros públicos e privados em termos de resultados de políticas sociais atrelados ao projeto, como o debate de grandes projetos urbanos aponta (Fainstein, 2009), fica atrelado a esse potencial de valorização. Ou seja, trata-se de um modelo distinto em relação à comparação de megaprojetos nos Estados Unidos e na Europa uma vez que, apesar de o Estado ser o grande financiador da política, ao vincular o recurso à valorização fundiária a sua capacidade de atrelar o investimento à produção de políticas sociais se reduz. Nesse sentido, um esforço mais analítico a respeito do impacto desse mecanismo sobre a governança urbana apoiando-se inclusive em análises comparativas com grandes projetos urbanos de outras cidades é ainda um caminho a ser seguido.

É importante, contudo, considerar a importância do projeto, por seu caráter inovador e pela complexidade dos arranjos produzidos, que evidencia um modelo de construção do urbano. Se esse modelo poderá ou não ser replicado em outras metrópoles brasileiras é uma questão que se coloca. O FGTS abriu a prerrogativa para investimento em outras operações urbanas consorciadas. Ao mesmo tempo, as características fundiárias do Rio de Janeiro, combinadas com o momento que a cidade vive, impulsionado pelos megaeventos, são particularidades a serem consideradas. Modelos alternativos poderão ser pensados ao longo das fases de consolidação do projeto, nas quais diversos impactos do mecanismo operados serão passíveis de análise. Também por isso, o foco no arranjo estabelecido e na trajetória da política foi priorizado nessa fase da pesquisa. Essas análises evidenciaram um modelo estruturado na lógica de captura pelo Estado da valorização fundiária, de insulamento, e de uma nova divisão de papeis entre Estado e mercado. Ainda que os arranjos sejam adaptados, espero contribuir para o debate ressaltando esses pontos a

partir do caso do Porto Maravilha, e da definição de grande projeto urbano adotada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ALLEN, John; COCHRANE, Allan. The urban unbound: London's politics and the 2012 Olympic Games. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 5, p. 1609-1624, 2014.

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.

ARRETCHE, Marta e Jonathan RODDEN (2004).“Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo”, *Dados*, 2004, 47 (4)

ARRETCHE, Marta. 2004. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.* [online]. vol.18, n.2 [cited 2013-08-09], pp. 17-26.

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

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.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2003, vol.18, n.51

FIX, Mariana. 2012. Nuevas fronteras imobiliarias. 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.

FORUM COMUNITARIO DO PORTO. 2011. Relatório sobre as visitas técnicas realizadas nas comunidades do Morro da Providência e da Pedra Lisa nos dias 23/8 e 7/9/2011 e Parecer Técnico sobre os motivos alegados pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a remoção de 832 famílias nessas duas comunidades. Disponível em https://forumcomunitariodoporto.files.wordpress.com/2011/12/relatc3b3rio-morro-da-providc3aancia_final-1.pdf Acesso em 27/04/2015.

HAAS, Peter M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organiza- tion*, 46 (1): 1-35.

HALL, Peter A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative politics, p. 275-296.

HARDING, Alan. 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.

LE GALÈS, Patrick; SCOTT, Alan. 2010 A British Bureaucratic Revolution? Autonomy without control or “free market, more rules”. Revue Française de sociologie.

LEVI-FAUR, David. 2005. The global diffusion of regulatory capitalism. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598(1), 12-32.

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.

MAHONEY, James, and Kathleen THELEN. "A theory of gradual institutional change." *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (2010): 1-37.

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.

RABHA, Nina. 2004. Bairros portuários: aspectos sociais e culturais. Em: Revitalização de Centros Urbanos em Áreas Portuárias. Entre a Renovação e a Preservação do Patrimônio Histórico. As Regiões Portuárias de Hamburgo,

Belém e Rio de Janeiro. Org. Peter José Schweiser e Sebastiana Cesario. Rio de Janeiro: 7letras: AFEBA.

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.

SABATIER. Paul. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," Policy Sciences 21:129-168.

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.

STONE, Diane L. 2012. "Transfer and Translation of Policy" *Policy Studies* 33.4.

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.

ANEXO

Metodologia

São analisados os atores envolvidos, o processo decisório da política e o arranjo institucional produzido, bem como os seus impactos na governança da cidade, inseridos no contexto de preparação da cidade do Rio de Janeiro para receber os Jogos Olímpicos de 2016, mas que vem desde a formulação do Plano Estratégico da Cidade, na década de 1990 e das seguintes candidaturas para os Jogos de 2002 e 2012, inserindo-a em um panorama internacional da produção de políticas urbanas. Embora a pesquisa inclua na análise tópicos relativos à implementação do projeto, não cabe considerar a analise dos seus impactos uma vez que não há tempo suficiente decorrido desde o início do projeto para esse tipo de avaliação. O foco portanto está na formulação e formatação de seu arranjo institucional e financeiro, dentro desse contexto específico, bem como na produção de um modelo de governança urbana a partir do desenho instituído.

Dados primários e secundários

Com o objetivo de estruturar a pesquisa em uma análise empírica foi realizado um trabalho de campo no Rio de Janeiro através de financiamento CAPES / PROEX ao longo de 3 meses que consistiu no levantamento de documentos através de pesquisa na Câmara Municipal, na PCRJ, no Instituto Pereira Passos, e em entidades sociais que acompanham o projeto, além de solicitações via lei de acesso à informação. Foram também realizadas 25 entrevistas semiestruturadas com diversos gestores que atuam no projeto ou participaram de sua formulação no interior do poder executivo local, do governo federal e de organizações do setor privado envolvidas na formulação e implementação do projeto, além de representantes do poder legislativo municipal, estadual e federal, organizações da sociedade civil, associações de classe, movimentos sociais e de moradores. Em alguns casos as entrevistas foram realizadas mais de uma vez, de forma a clarificar tópicos que foram

identificados ao longo da pesquisa. Embora as entrevistas tenham sido levantadas a partir de uma lista inicial, há também uma amostragem snowbow, pelas indicações de entrevistados. A tabela abaixo apresenta uma lista das entrevistas realizadas, preservando o anonimato dos atores.

Tabela 1: Entrevistas realizadas

Identificação ao longo do Texto	**Detalhes**
SC 1	Representante de organização não-governamental
SC 2	Militante de movimento social
SC 3	Representante de organização não-governamental
SC 4	Militante de movimento social
Morador/a 1	Morador/a do Morro da Providência
Morador/a 1	Morador/a do Morro da Providência
SC 5	Representante de organização não-governamental e morador/a do Morro da Providência
SC 6	Representante de organização não-governamental
SC 7	Militante de movimento social
Administrador público 1	Representante da CDURP
Funcionário Público 1	Funcionário do executivo municipal
Funcionário Público 2	Funcionário do executivo municipal
Setor privado 1	Representante do Consórcio Porto Novo
Setor privado 2	Representante da Concessionária VLT Carioca
Setor incorporador 1	Representante do setor incorporador
Arquiteto 1	Representante do Instituto de Arquitetos do Brasil / RJ
Legislativo municipal 1	Representante de mandato do legislativo municipal
CEF 1	Representante da Caixa Econômica Federal
Setor privado 3	Representante do setor imobiliário
Setor incorporador 2	Representante do setor incorporador

Legislativo municipal 2	Representante de mandato do legislativo municipal
Legislativo federal 1	Representante de mandato no legislativo federal eleito no RJ
Funcionário Público 3	Funcionário do executivo municipal
Legislativo estadual 1	Representante de mandato no legislativo estadual RJ
Controladoria 1	Representante da Controladoria-Geral do Município