



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

A RELAÇÃO ENTRE CAPITAL E ESTADO NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO URBANA: O caso do Edifício L'Oréal no Porto Maravilha, Rio de Janeiro/RJ

Autores:

Marcela Larissa Apolinario Mian - ENCE IBGE - marcelaapolinario.mian@gmail.com

Letícia de Carvalho Giannella - ENCE IBGE - leticiagiannella@gmail.com

Resumo:

Este trabalho analisa a relação entre capital e Estado a partir da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro, um projeto de revitalização que será considerada sob a ótica da conjuntura político-econômica neoliberal. A hipótese considerada é que o discurso usado para implementar a OUC aqui estudada— baseado na ideia de que a abertura para o mercado mundial atrairia investimentos externos, sendo uma possibilidade de poupar os cofres públicos— foi uma falácia utilizada para legitimar um projeto pensado e desenvolvido para assegurar ganhos de um restrito núcleo de agentes locais, que obteriam vantagens independentemente do fracasso da operação. O objetivo deste trabalho, assim, foi elucidar alguns sujeitos envolvidos e a relação destes com o Estado. Operacionalizamos a investigação da hipótese nos debruçando sobre o estudo de caso de um edifício de alto padrão, capaz de correlacionar um agente internacional a agentes locais: o Edifício L'Oréal. A partir dele procuramos identificar quem ganha e quem perde com sua consumação.

A RELAÇÃO ENTRE CAPITAL E ESTADO NO CONTEXTO DA FINANCEIRIZAÇÃO URBANA

O caso do Edifício L'Oréal no Porto Maravilha, Rio de Janeiro/RJ¹

INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio de Janeiro² pode ser vista a partir da conjuntura neoliberal, que tem como uma de suas características a passagem da regulação de setores do Estado para a iniciativa privada, resultando, do ponto de vista da produção do espaço, num processo de mercantilização urbana.

Segundo Harvey (2006), trata-se da passagem do administrativismo (no qual o Estado tem papel central na administração) para o empreendedorismo urbano, cujo objetivo do Estado — com destaque para os poderes locais — passa a ser atrair investimentos por meio da eficiência, competitividade e rentabilidade das cidades. Em outras palavras, trata-se de um esforço do Estado a favor da criação de vínculos estreitos com os setores privados, sendo as parcerias público-privadas (PPPs) um dos meios necessários para construí-los.

Assim, o urbano passa a “(...) reproduzir não mais as condições necessárias para a acumulação do capital *no* espaço urbano, mas reproduzir diretamente o capital por meio da produção *do* espaço urbano” (ALVAREZ; CARLOS; VOLOCHKO, 2015, p. 11), dessa forma, as cidades passam a competir entre si dentro de um mercado global de cidades. Para se tornarem mais competitivas foram criados mecanismos de mercantilização que estabelecem fronteira com o mercado de capitais, num processo denominado financeirização³.

¹ As conclusões do presente trabalho, resultado de uma monografia de especialização, são um dos pontos de partida do artigo “Financeirização e produção do espaço urbano no Porto Maravilha, Rio de Janeiro/RJ: neoliberalismo às avessas?”, submetido para a mesma sessão temática do Enanpur. Portanto, ambos os artigos estão profundamente atrelados um ao outro.

² Não há consenso quanto à ideia de que a OUC em questão seja equivalente ao Porto Maravilha (PM), projeto de revitalização da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro que está sendo levado a cabo ao longo da última década, pois em algumas ocasiões, este é apresentado simplesmente como o nome fantasia da operação, enquanto, em outras, é apresentada como um projeto dividido em duas fases, sendo que a OUC seria apenas uma delas. Esse trabalho considera a segunda alternativa, tal como apresentação da OUC realizada em audiência pública convocada pela Câmara do Rio de Janeiro, disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/porto2009/aud_public_porto_maravilha.pdf>. Acesso: jan. 2017.

³ A financeirização se refere a um novo ciclo de acumulação capitalista no qual há crescente influência dos mercados de capital na economia como um todo. No caso da produção do espaço, como veremos, este processo interfere tanto no funcionamento do mercado imobiliário como dos grandes projetos urbanos. Ver Fix (2011) e Sanfelici (2015).

No Brasil, as OUCs surgem como um desses meios de se mercantilizar o urbano, justificando-se como uma forma de contornar o problema do financiamento de obras públicas. Do ponto de vista ideológico, tal argumento foi favorecido pela falência do planejamento modernista e pela força do discurso neoliberal (FERREIRA e MARICATO, 2002).

Instrumento referendado pelo Estatuto da Cidade⁴, a OUC teria, teoricamente, a função de propiciar melhorias sociais e valorização ambiental. Com as OUCs, a receita necessária para a realização de obras públicas adviria da comercialização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)⁵ relativos aos perímetros das operações definidos pelo poder público municipal. Trata-se, portanto, da venda de exceções à lei de zoneamento, já que os CEPACs permitem que o empreendedor construa além do permitido inicialmente pelo Plano Diretor. Assim, a engenhosidade desse instrumento estaria no fato de fazer com que a iniciativa privada arque com os custos das obras realizadas pelo Estado (FIX, 2000).

Tendo em vista tal contextualização das políticas urbanas envolvidas, cabe aqui adentrarmos no desenvolvimento do Projeto Porto Maravilha (PM). Lançado oficialmente em 23 de junho de 2009, o PM se tornou possível graças a dois fatores: a aliança das três esferas de poder em regime na época (Eduardo Paes – PMDB, como prefeito; Sérgio Cabral – PMDB, como governador; e Lula – PT, como presidente), e o voluptuoso aporte de recursos em decorrência da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 (GIANNELLA, 2013).

Segundo Giannella (2015a), a grande novidade do PM não estaria no projeto urbano em si, uma vez que este traz consigo a herança de vários projetos de revitalização da zona portuária elaborados décadas antes, mas sim em sua modelagem financeira criada nesse novo contexto econômico. A partir disso, a hipótese considerada é que o discurso usado para implementar a OUC aqui estudada— baseado na ideia de que a abertura para o mercado mundial atrairia investimentos externos, sendo uma possibilidade concreta para poupar os cofres públicos— foi uma falácia utilizada para legitimar um projeto pensado e desenvolvido para assegurar ganhos de um restrito núcleo de agentes locais, que obteriam ganhos pessoais independentemente do fracasso da operação. Em outras palavras, esse trabalho apresenta a OUC do Porto Maravilha como um projeto financeiro desenvolvido por sujeitos que representavam as contas públicas burocraticamente, mas não efetivamente.

O objetivo deste trabalho, assim, foi testar tal hipótese por meio do desvelamento de alguns sujeitos envolvidos na OUC e da relação destes com o Estado, tendo em mente que no planejamento estratégico são criadas novas formas de exercício do poder hegemônico, como preconiza Vainer (2011).

⁴ O Estatuto da Cidade é uma lei de 10 de julho de 2001 que regulamenta o capítulo da Constituição Federal de 1988 referente à política urbana. “Encarregada pela constituição de definir o que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana” (ROLNIK, 2001, p. 5).

⁵ “Tratam-se de valores mobiliários emitidos pela Prefeitura por meio da comissão de valores mobiliários que possibilitam a construção acima do estabelecido pela legislação como índice de aproveitamento básico do solo ou nos parâmetros de um terreno ou projeto” (SILVA, 2012, p. 650).

Vale dizer que, ainda que se observe a operação como um projeto liderado e criado por agentes locais, isso não eliminou a consideração de que esta estaria exposta a agentes externos, num processo transescalar. Dado esse pressuposto, e procurando aprofundar seu entendimento, operacionalizamos a investigação da hipótese nos debruçando sobre o estudo de caso de um edifício de alto padrão, capaz de correlacionar um agente internacional (a empresa demandante do projeto) a agentes locais (responsáveis pela incorporação e construção): o Edifício L'Oréal. A partir dele procuramos identificar quem ganha e quem perde com sua consumação, para nos atermos à nossa hipótese de trabalho.

Assim, a primeira seção apresenta brevemente o histórico da zona portuária, buscando compreender como zonas portuárias e áreas centrais se tornaram o foco de intervenções urbanas no contexto neoliberal. Em seguida, abordamos os instrumentos da financeirização urbana, considerando as estratégias acionadas na associação entre capital e Estado na OUC estudada— aprofundamos aqui o entendimento da modelagem financeira do projeto. Por fim, trazemos para o debate o estudo de caso com a finalidade de esmiuçar a rede de sujeitos envolvidos na operação e a relação dos mesmos com o processo de financeirização, apontando para as particularidades e singularidades do Rio de Janeiro neste contexto global de empreendedorismo urbano.

REVITALIZAÇÃO COMO UM INSTRUMENTO DA GESTÃO URBANA NEOLIBERAL

A zona portuária

Segundo Martins (2015), na segunda metade do século XX, a zona portuária do Rio de Janeiro – situada na área central e composta pelos bairros Saúde, Gamboa e Santo Cristo⁶ – perdeu a importância que resguardava devido à concorrência com outros portos do país e ao seu lento desenvolvimento tecnológico. Tal processo de modernização tardia teria substituído parte dos seus trabalhadores por máquinas e contêineres, resultando em um processo de esvaziamento populacional que impactou os serviços do entorno e a população dependente dele. Esses fatores seriam os precursores do “abandono” da região que se intensificou com o fato das indústrias se deslocarem para o subúrbio e as diversas mudanças viárias que caracterizaram a região como área de passagem, considerando que “(...) as vias de maior circulação estão localizadas no seu perímetro. As ruas internas, curtas, estreitas e sinuosas, assim como os becos, ladeiras e vielas dos morros permaneceram à margem das mudanças” (MARTINS, 2015, p. 198). Paralelamente, existiu um movimento de dispersão das residências de classe alta e média em direção à zona sul e zona norte, respectivamente, o que explica o esvaziamento por parte da população de renda mais elevada.

Por outro lado, a população de renda mais baixa permaneceu morando na área central em função da proximidade com lugares de empregos e serviços e foi nesse lugar que

⁶ Embora oficialmente o bairro Caju componha a Região Administrativa Portuária da cidade, o mesmo não foi inserido no perímetro da OUC, de modo que optamos por deixá-lo ausente da nossa análise.

esse núcleo, formado por escravos e seus descendentes⁷, criaram e disseminaram uma cultura que hoje é mundialmente reconhecida e celebrada (ressaltamos aqui o fato do samba carioca ter surgido nesse perímetro). Contudo, o mesmo reconhecimento não pode ser visto do ponto de vista da ocupação do espaço, pois, como sinaliza Rolnik (1989), desde 1904, durante a “Reforma Passos”⁸, seus cortiços e habitações são botados abaixo. A continuação desse processo pode ser observada dentro do Porto Maravilha quando levamos em conta as remoções decorrentes do projeto.

Esse panorama histórico da ocupação (e desocupação) da área não interferem no fato da região ter permanecido como uma região com inegável infraestrutura de transporte e serviços. “É uma área com grande conjunto de fixos espaciais (terminais marítimos, metroviário, rodoviários e ferroviários, armazéns, etc.) que representam um vultoso estoque de capital imobilizado” (SILVA, 2012, p. 58).

Não podemos dizer, portanto, que aquele trecho da cidade estava totalmente entregue à obsolescência, como defendem a elite e o mercado imobiliário ao se referir àquele espaço como “uma região histórica que durante anos permaneceu abandonada e decadente, à margem do desenvolvimento da cidade” (ANDREATA, 2011). Para Silva (2012), essa imagem depreciativa faz parte de uma estratégia que consiste em investir em espaços tidos como decadentes a fim de recuperar um capital “(...) que foi investido há muitos anos e já não garante mais a dinamicidade, a velocidade e a rotatividade necessária à acumulação capitalista” (SILVA, 2012, p. 59).

A revitalização dentro do processo de mercantilização urbana

Os defensores da revitalização a definem como um tipo de projeto que investe em áreas que contam com patrimônio instalado, mas que são pouco ocupadas. Seu intuito seria requalificar os espaços e atribuir-lhes novos usos, potencializando os investimentos iniciais. Nesse sentido, as frentes marítimas adquirem importância por sua posição estratégica e valoroso histórico de uso (DEL RIO, 2001).

Porém, por se tratar de uma forma de viabilizar a valorização imobiliária sem pensar nos históricos de usos e tampouco na população moradora, poderíamos dizer que se trata de

(...) uma ação cirúrgica destinada a substituir edificações envelhecidas e desvalorizadas por edifícios novos e maiores, que trazem uma mudança na forma de uso do solo devido à instalação de serviços ligados aos setores dinâmicos da economia, expulsando os pequenos negócios de

⁷ É importante destacar que a zona portuária do Rio de Janeiro nasce a partir da transferência do cais para desembarque de escravos do antigo Largo do Paço – adjacente à Rua Direita, atual 1º de março, que era a artéria comercial da cidade no século XVIII – para o Valongo, em finais do mesmo século. Estima-se que desembarcaram no Cais do Valongo cerca de um milhão de indivíduos com origem em diversas nações africanas, o que significa que a zona portuária passa a ser um território de grande fermentação cultural de herança africana.

⁸ Intervenção urbana de grande monta levada a cabo na primeira década do século XX que teve como principal objetivo tornar a cidade do Rio de Janeiro uma república nos moldes das repúblicas capitalistas (ABREU, 2003).

característica tradicional e a população moradora. (MARICATO, 2008, p. 126)

A escolha de revitalizar uma área da cidade é, portanto, uma decisão política e estratégica comandada pela parceria entre capital e Estado. Nesse processo, uma parte da cidade recebe investimentos (que podem ser públicos ou privados) com o objetivo de se tornar mais valorizadas e impulsionar o retorno financeiro para esses e futuros investidores (SILVA, 2012, p. 62).

O Porto Maravilha pode ser descrito como um projeto de revitalização porque partiu da premissa de que a injeção de recursos na remodelação do espaço tornaria possível atrair investidores globais, integrando o município ao mercado mundial de cidades (PAES, 2011 *apud* ANDREATTA, 2011). O sucesso da empreitada viria com a implantação de grandes empreendimentos imobiliários, sem que se considerasse a interferência desses novos edifícios na paisagem, tampouco seu impacto sobre a população local, que esteve à margem das decisões do projeto⁹.

O projeto veio a público um mês após a escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016. Ferreira (2005) afirma que as grandes obras construídas por fundos públicos ou privados em cidades que sediaram olimpíadas foram, muitas vezes, legitimadas entre a população a partir do discurso que tal investimento iria inserir o município no rol das “cidades globais”, o que atrairia um capital muito maior que aquele inicialmente aplicado.

O autor alerta, porém, para algumas questões importantes escamoteadas nessa comparação com outras cidades: nosso contexto econômico-social é bem diferente dos outros casos envolvendo desenvolvimento urbano e megaeventos, por isso, o impacto econômico-social necessariamente será diferente; as informações dos casos tidos como “de sucesso” não são totalmente transparentes, impedindo formas mais congruentes de avaliação além da mera observação da mudança na paisagem; além disso, mesmo no caso mais comentado, de Barcelona, a gentrificação¹⁰ associada às intervenções gerou contestação local, ou seja, a partir do ponto de vista de parte da população residente este pode não ser considerado como um caso de sucesso.

Segundo Harvey (2006), o próprio caráter especulativo das parcerias entre capital e Estado (as PPPs) gera a incapacidade de prever qual modelo terá sucesso ou não devido à volatilidade e instabilidade dos processos intrínsecos à essa parceria. Nas seções seguintes analisaremos alguns desses processos da gestão de Eduardo Paes, indo além do localismo que liderou a operação, já que, na governança urbana empreendedora há um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos atores sociais em diversas escalas.

⁹ Para maiores informações sobre a exclusão da participação dos moradores no projeto ver as pesquisas de Cardoso (2013), Giannella (2015a, 2015b), Silva (2012) e Werneck (2016, 2017a e 2017b).

¹⁰ A série de benfeitorias físicas, materiais e imateriais que são propiciadas pelo investimento de capital global tem como resultado a elevação do status da área e o deslocamento da população de baixa renda. A esse fenômeno de reestruturação metropolitana contemporânea é dado o nome de gentrificação. Para maiores informações ver Bataller (2013).

MECANISMOS E ESTRATÉGIAS DA OUC DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO

Instrumentos da financeirização urbana presentes no Porto Maravilha

Neste tópico abordaremos três instrumentos que são a base para a compreensão do mecanismo financeiro da OUC em questão: o Fundo de Investimento Imobiliário (FII), a própria Operação Urbana Consorciada (OUC) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Os FIIs, instituídos por lei federal em 1993, permitem angariar recursos para investimento em um imóvel a partir de investidores que passam a possuir “cotas” desse bem, negociadas na bolsa de valores. Assim, o setor imobiliário consegue atrair investidores que não necessariamente estão interessados na posse de um imóvel. Trata-se, portanto, da desvinculação completa entre uso e troca, de forma que o empreendimento pode ser tratado como um ativo financeiro com maior liquidez. Como o objetivo é movimentar grandes recursos, desde sua origem os fundos dão preferência aos edifícios comerciais triplo A, o mais alto padrão de empreendimento. Ademais, estes devem se localizar num eixo de valorização imobiliária, a fim de ampliar a procura e facilitar a venda das cotas para os investidores (FIX, 2000). Não por acaso, os FII passaram a ser uma entidade que foi incorporada pelas OUCs, cuja meta é ter retorno do investimento público o mais rápido possível através da compra de ativos pelo setor privado.

Vale ressaltar a questão da escala envolvida nesse processo: os fundos surgiram num contexto de mudança no mercado imobiliário nacional em decorrência de seu processo de internacionalização. Se antes desse período o mercado era dominado por famílias locais, que transferiam capital de outros investimentos para a incorporação e construção, nesse momento surgem tais entidades que investem em projetos imobiliários com recursos de investidores do mercado financeiro. Diversos projetos imobiliários de São Paulo da década de 2000, por exemplo, se ergueram dessa forma (SANFELICI, 2015).

A partir dessa nova possibilidade econômica, os grandes projetos— que dependem da flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo para se desenvolver— passam a exercer influência sobre a ação estatal, responsável pela definição de regras como os índices construtivos (SANFELICI, 2015). Assim, surgem as OUCs, um tipo de PPP na qual o privado ganha destaque nas operações que antes faziam parte do âmbito público.

A OUC surgiu no Estatuto da Cidade concomitantemente a outro instrumento: a OODC. Ambos operam a partir da mesma ideia da cobrança da prefeitura ao proprietário pelo adicional de construção, com o intuito de cumprir a função social da propriedade.

O artigo 81 da lei complementar que institui a OUC aqui estudada define que a OODC pode ser convertida em CEPACs na área da operação. Trata-se da conversão do potencial construtivo em títulos financeiros depositados num FII, que podem ser negociados na bolsa de valores antes mesmo da OUC ter se iniciado. Assim, espera-se gerar retorno imediato aos cofres públicos, o que não é garantido, todavia. Usado pela primeira vez na Operação

Urbana Faria Lima, em São Paulo, tal título vem causando polêmica desde então pelo fato de desvincular a compra do direito adicional de construção da posse do terreno “real”, gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada (FERREIRA e FIX, 2001).

A emissão de CEPACs pressupõe a instalação de uma OUC. Por se tratar de um título, deve haver interesse do mercado imobiliário na sua compra, fazendo com que as operações sejam implementadas em regiões já privilegiadas em detrimento de outras que necessitam de intervenções mais urgentes (FERREIRA e FIX, 2001; FERREIRA e MARICATO, 2002; FIX, 2000; ROLNIK, 2010). Ademais, ao investir inicialmente, a prefeitura procura implantar “projetos-âncora” que atraiam novos investidores, o que faz dela uma empresa de desenvolvimento imobiliário que funciona da seguinte maneira: se o investimento der certo, a prefeitura lucra com o seu retorno (que virá a longo prazo) e os investidores privados, com a valorização do empreendimento; caso dê errado, o poder público arca com os custos (FIX, 2000, p. 38).

Elaboração e modelagem financeira do Porto Maravilha

O primeiro Plano Diretor do Rio de Janeiro foi elaborado em 1992, e sua revisão foi promulgada somente em 2011 (contrariando o Estatuto da Cidade que estabelece a necessidade de revisão a cada 10 anos). Entre os elementos que passaram a compor o novo plano está o projeto Porto Maravilha, cuja segunda fase teve início pouco tempo depois, com a realização do leilão dos CEPACs. Segundo Giannella (2015a), essa revisão tardia que foi levada a cabo justamente quando surge o PM seria um sintoma de como os interesses mercadológicos acabam por condicionar os parâmetros e diretrizes de uso do solo na cidade.

Para entender os interesses envolvidos vale mencionar, também, um documento promulgado concomitantemente à OUC: o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PE), cujo objetivo vem integrado ao seu subtítulo: “O Rio mais integrado e competitivo”.¹¹ O PE da gestão de Eduardo Paes é um desdobramento do primeiro PE, elaborado na gestão de César Maia, em 1993, ambos com caráter marcadamente neoliberal.

No contexto de empresariamento urbano da gestão de Maia identificamos sujeitos que encontraram-se igualmente envolvidos na empreitada de Paes. Naquele momento, foi elaborado um estudo de viabilidade econômico-financeira para o projeto Porto do Rio¹² que, por sua vez, foi oferecido ao ex-prefeito por meio de uma Proposta de Manifestação de Interesse (PMI). Os sujeitos envolvidos nessa proposta são as seguintes empreiteiras, através da formação do Consórcio Rio Mar e Vila: Norberto Odebrecht Brasil S/A, OAS Ltda., Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A e Andrade Gutierrez¹³. Segundo Giannella (2015a), depois de definida a modelagem financeira do projeto – que não vingou na gestão Maia devido à ausência de elementos que se conjugaram a partir de 2009, com dissemos anteriormente – ela foi apresentada em 2008 ao então candidato Eduardo Paes, que passa a encará-la como uma promessa de campanha.

¹¹ O último PE contou com a consultoria da McKinsey & Company, multinacional na qual trabalhou Felipe Góes, um importante sujeito dentro do futuro da operação, como veremos adiante.

¹² Projeto de revitalização da área portuária carioca antecessor ao PM, elaborado no início da década de 2000. Para maiores informações ver GIANNELLA (2015).

¹³ Esta última saiu do projeto ainda na sua fase de modelagem.

Assim, empresas do setor privado foram responsáveis pela modelagem financeira que definiu os termos do Porto Maravilha, que acabou se tornando a maior PPP do Brasil. O papel decisório de empresas privadas sobre um perímetro urbano de importância coletiva tão grande (por questões históricas e fundiárias) atesta-se, ainda, ao verificarmos as doações das empreiteiras para a campanha de Paes (GIANNELLA, 2015a, p. 157).

Eleito, Paes deu prosseguimento à inserção de parceiros dentro da máquina pública que iriam construir o pacote de medidas que seriam aprovadas na Câmara dos Vereadores. Para tanto, criou a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Econômico e montou um grupo de trabalho que definiria diretrizes e passos seguintes em conjunto com as empreiteiras. Aqui aparece novamente a figura de Felipe Góes (formado em Administração de Empresas pela PUC-Rio e com MBA pela Universidade de Michigan), que fora nomeado para dois cargos: Secretário Extraordinário de Desenvolvimento Econômico e Presidente do Instituto Pereira Passos (IPP).¹⁴

Segundo declaração de Paes antes mesmo de sua posse, “na revitalização da área portuária, Góes terá a função fundamental de juntar as partes interessadas e desenvolver a modelagem econômica do que se pretende fazer no porto” (2008, *apud* JORNAL DO BRASIL, 2008, não paginado).

Dentro desse imbricamento entre poder público e empresas privadas, já podemos compreender dois fatores importantes: os princípios que nortearam o desenrolar da operação estavam distantes daqueles determinados pelo viés progressista do Estatuto da Cidade, e a ingerência do processo seria prioritariamente pensada por poderes públicos locais e empresas privadas.

O poder executivo autorizou a instituir, pela LC nº 101 de 2009, a OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro. E pela LC nº 102 é criada, em 23 de novembro de 2009, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP). Ambos os projetos de lei foram elaborados pelo grupo de trabalho coordenado por Felipe Góes.

A CDURP é uma companhia de economia mista responsável por monitorar o contrato da PPP, fazer a gestão da operação (emitindo CEPACs e participando da aprovação dos empreendimentos) e promover o desenvolvimento urbano do porto — viabilizando terrenos para o mercado, por exemplo (WERNECK, 2017b). Já que passa a coordenar e viabilizar parcerias, a companhia fica responsável por fazer a ponte entre prefeitura e concessionária, responsável, na prática, pelas obras e pela gestão de serviços essenciais dentro do perímetro urbano da operação (como coleta de lixo e iluminação), antes de responsabilidade da prefeitura. Tal transmissão de serviços do âmbito público para o privado, aliada ao papel da empresa de promover o dinamismo econômico e social da região, faz com que o espaço urbano deixe de ser gerido em função de seus cidadãos, passando a ser administrado em função do mercado. Ainda, a forma de gestão instituída pela companhia

mostrou-se especialmente importante para a celeridade das desapropriações necessárias à execução do projeto urbanístico da área portuária, sobretudo, a nova malha viária. Caso fosse realizada diretamente pelo município, cada desapropriação dependeria não apenas

¹⁴ Instituto de pesquisa do município do Rio de Janeiro voltado para a gestão de informações sobre a cidade.

da publicação de decretos de utilidade pública, mas também de pareceres da Procuradoria Geral do Município e da atuação de outras secretarias para ser efetuada. Com a criação da CDURP, em contrapartida, o processo de desapropriação caminha internamente após a autorização do prefeito (WERNECK, 2017b, p. 7).

A realidade do projeto e seu fracasso financeiro

Apesar da OUC ter como finalidade poupar os cofres públicos, na verdade o projeto se assentou em uma parceria com o poder público local que reduziu de forma muito peculiar os riscos para o capital privado, fazendo o município do Rio de Janeiro assumir cada vez mais o ônus da operação.

Focaremos apenas a segunda fase do PM, mais especificamente, a OUC, projeto orçado inicialmente em oito bilhões de reais, conforme Prospecto de Registro da OUC na Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Por se tratar de uma operação do mercado imobiliário, é necessária a aprovação do projeto na CVM para inserir os CEPACs no mercado de capitais. Assim, no dia 27 de dezembro de 2010 ocorre o registro dos “(..) 6.436.722 certificados, correspondentes a 4.089.502 m² adicionais de construção” (CARDOSO, 2013, p. 11).

Apesar do projeto ter registrado na CVM nessa data, a contratação do consórcio responsável pela obra já havia sido realizada antes, no dia 29 de julho. Os vencedores da licitação da PPP foram as três empreiteiras envolvidas no projeto desde a PMI mencionada na seção anterior, formando a Concessionária Porto Novo. Fica claro, então, que tais empresas fazem parte de um círculo de agentes específicos que estava conformado desde a gestão anterior, numa parceria entre líderes de empresas do setor privado e gestores da máquina pública.

Orçada, inicialmente, em 7,6 bilhões (valor alterado para que 8,3 bilhões em janeiro de 2016 em função dos diversos termos aditivos que incluíam novas obras e serviços), a PPP firmada com a Concessionária teria 15 anos, prorrogáveis por mais 15, para finalizar as obras e a prestação de serviços. Contudo, o valor das contraprestações anuais se concentra nos seis primeiros anos, o que estabelece mais um desvio dos parâmetros federais definidos para uma PPP: “isso contraria a lei federal nº 11.079/2004, a Lei das PPPs, que vedam o pagamento de contraprestações públicas antes da disponibilização dos serviços” (RIBEIRO, 2016 p. 256 apud WERNECK, 2017b).

Posteriormente à aprovação pela CVM, a CDURP criou o FII da Região do Porto (FII RP), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), no qual foram alocados tanto os CEPACs quanto os terrenos públicos. Esses terrenos e imóveis públicos iniciam aqui um processo de privatização.

Para a concretização da negociação, a CEF criou um novo fundo. Segundo Werneck (2017b), essa foi uma forma do FGTS se desvincular do FII RP e assumir todas as decisões de investimento. Nesse novo fundo, chamado FII Porto Maravilha (FII PM), foram aportados os R\$ 3.508.013.490,00 necessários para a compra dos CEPACs.

No leilão ocorrido no dia 15 de junho de 2011, os 6.436.722 CEPACs, oferecidos em lote único e indivisível, foram arrematados e realocados no FII PM. Vale destacar que com a

venda dos CEPACs em lote único a CDURP perdeu o controle das negociações relativas ao mercado imobiliário, as quais passaram a ser de domínio do FGTS — que também passou a ter preferência de compra sobre os terrenos públicos (WERNECK, 2017b). Em resumo, “o valor levantado pelos CEPACs estabeleceria o elo entre FGTS e CEF, de um lado, e o Consórcio Porto Novo, de outro, ficando a CDURP no centro, como gestora da operação urbana e fiscalizadora do contrato de PPP” (WERNECK, 2017a, não paginado).

Dentro do novo mecanismo financeiro, o pagamento das despesas relacionadas à OUC se realizaria através do aporte de recursos no FII PM, o qual seria transferido para o FII RP que, por sua vez, pagaria: os serviços da CDURP e do patrimônio histórico (custo total de R\$ 350 milhões) e as obras e serviços da concessionária (custo total de R\$ 7,6 bilhões). O montante de aproximadamente R\$ 8 bilhões corresponde, então, à soma dos R\$ 3,5 bilhões (provenientes do leilão do lote de CEPACs) mais a valorização que era esperada. Em troca, o FII PM se torna proprietário dos CEPACs e dos terrenos públicos, adquiridos pouco a pouco.

Logo após o leilão a CDURP firmou uma parceria com o Ministério do Trabalho e a CEF para a liberação de R\$3,5 bilhões do FGTS para serem investidos no Porto Maravilha. A incursão do FGTS a tal tipo de empreendimento – até então inédita – deve ser entendida como mais uma ferramenta de expropriação, já que se trata de

(...) uma fenomenal transferência de recursos públicos, oriundos do trabalho, para valorização da terra urbana através das obras e investimentos urbanos necessários, valorização essa que será apropriada privadamente pelos próprios capitais interessados na compra/venda de CEPACs (CARDOSO, 2013, p. 80).

Contudo, tal valorização esperada não se consumou. Diferentemente do que Paes afirmava quanto à sustentabilidade do projeto (PAES, apud ANDREATA, 2011), a modelagem financeira nunca garantiu o retorno do investimento inicial, uma vez que a valorização dos CEPACs é dependente do interesse dos investidores. Na contramão do discurso de Paes, o próprio prospecto elaborado pela prefeitura para a CVM afirma que não existia garantia da procura dos CEPACs pelo mercado (GIANNELLA, 2015a).

Segundo Nogueira (2017), em 2017 o FII PM reconheceu oficialmente que a venda dos CEPACs estava encalhada. Em 2015 o FGTS teria aportado R\$ 1,5 bilhão no FII a fim de manter o cronograma de pagamentos. Contudo, a crise continuou e a solução encontrada, segundo Werneck (2017a), foi a criação do 11º termo aditivo, de 20 de junho de 2016. Tal aditivo fez a repactuação do contrato e a revisão das etapas de implementação das obras. Além disso, acrescentou que, caso haja atraso no pagamento dessa etapa à concessionária, ela poderá receber o valor em CEPACs. Ainda, houve a redução da Garantia de Performance do Consórcio, que agora pode repassar de volta esses mesmos CEPACs para a CDURP.

Tendo firmado tal termo, o FGTS se comprometeu a injetar 200 milhões para essa etapa. Paralelamente a isso, a CDURP emitiu um novo boletim de ações para aumento de seu capital em 268 milhões de reais a serem compradas pelo município com a finalidade de recomprar mais de 168 mil CEPACs do FGTS. “Eis a mais recente inovação do Porto Maravilha: a utilização de verba pública municipal para a obtenção de certificados emitidos pelo próprio município, com vistas a angariar recursos – até então privados, ou, pelo menos, públicos não-municipais – para as intervenções de uma operação urbana” (WERNECK, 2017a, não paginado).

Para completar o empurra-empurra de CEPACs, em outro aditivo (de 8 de agosto de 2016) Paes autoriza a CDURP a quitar tributos municipais com o certificado (WERNECK, 2017a, não paginado). Já em 28 de dezembro de 2016, a três dias de finalizar a gestão de Paes, a prefeitura recomprou R\$ 62,5 milhões em CEPACs com o mesmo intuito do aditivo anterior, ou seja, injetar recursos para o pagamento da concessionária. Em função da permanência da crise, a prefeitura teria continuado com os títulos sem conseguir revendê-los. Assim, a dívida com a Porto Novo chegava, em abril de 2017, a R\$ 40 milhões (NOGUEIRA, 2017, não paginado).

A falta de interesse do mercado nos CEPACs mostra que, apesar do projeto ter sido pensado para inserir o Rio de Janeiro no “mercado mundial de cidades” (PAES, apud ANDREATTA, 2011), ele permanece alheio ao mercado global. Dentre outros problemas que abalaram a engrenagem financeira podemos citar: o colapso das contas públicas locais, a recessão nacional e a falta de interesse do mercado imobiliário local, que segue concentrando investimentos na região da Barra da Tijuca (NOVAES; SANTOS JUNIOR; WERNECK, 2018).

Ainda assim, a CDURP continua emitindo ações que acabam sendo adquiridas pelo próprio município. Por outro lado, as empresas privadas que participaram da empreitada mantêm seus lucros assegurados por cláusula de contrato que reservam poucas cláusulas sobre alocação de riscos. Em vista de todos esses adicionais de contrato, Werneck (2017b) avalia que “se a regulamentação das PPPs no Brasil foi justificada pela necessidade de repartição de riscos entre o poder público e o ente privado, ao menos no escopo do Porto Maravilha, podemos dizer que o modelo de PPPs reduziu ao mínimo os riscos das concessionárias, deslocando-os para o âmbito público” (p. 13).

Em face da exposição dos últimos acontecimentos podemos entender porque a OUC é vista como uma “(...) combinação inédita de PPP com instrumentos do mercado de capitais” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2018). O caso mostra uma face ainda mais obscura da governança urbana: movida por interesses de agentes específicos, a receita pública não só assumiu o risco de não receber retorno pelo capital investido, como assumiu as perdas, já que

(...) a operação urbana do Porto Maravilha tem sido realizada fundamentalmente com recursos públicos por meio de três mecanismos: (i) o repasse de recursos do FGTS, comprador de todos os CEPACs; (ii) o repasse de recursos orçamentários da Prefeitura Municipal, injetados na CDURP; e (iii) a venda de terrenos públicos da União para a CDURP, que os comercializa no mercado visando criar um mercado para os CEPACs (NOVAES; SANTOS JUNIOR; WERNECK, 2018, p. 13)

O EDIFÍCIO L’ORÉAL: SUJEITOS, ESCALAS E PARTICULARIDADES DA FINANCEIRIZAÇÃO URBANA

O ponto de partida

Este edifício foi escolhido por se tratar de um dos empreendimentos mais emblemáticos do Porto Maravilha, como demonstra a fala de Antônio Barbosa, presidente

da CDURP no momento de inauguração da obra, em 2017: “Temos agora na área um dos prédios mais modernos do Brasil. Receber um vizinho deste porte é essencial ao desenvolvimento da Região. Com maior movimento de pessoas por aqui, novos negócios surgem para suprir a demanda, e a região ganha cada vez mais vida” (BARTHOLINI, 2017). A assinatura do contrato também havia sido festejada. Na ocasião, Eduardo Paes discursou ressaltando a ideia neoliberal de que os investimentos de empresas estrangeiras melhoram o espaço da cidade: “(...) ter empresas do porte da L’Oréal apostando nessa área junto com a gente é uma prova de que, juntos, o poder público e a iniciativa privada podem fazer da nossa cidade maravilhosa um lugar ainda melhor para se trabalhar e viver” (PAES, 2014 apud PORTO MARAVILHA, 2014).

Ademais, o empreendimento segue o modelo *build to suit* e acreditamos que focando em um empreendimento desse caráter seria possível elucidar com clareza a dimensão transescalar do projeto analisado, uma vez que relaciona uma empresa internacional com agentes locais responsáveis pela sua construção.

O empreendimento (figura 1), localizado na Avenida Barão de Tefé nº 27, teve as obras iniciadas em 2015 e finalizadas em 2017. A área privativa total do empreendimento tem 18.605m² e a área construída total ocupa 29.568m², contando com a disponibilização de 39.225 CEPACs (0,61% do estoque total).



Figura 1: Foto do edifício L’Oréal. Fonte: RRA Arquitetura, s/d.

Trata-se de uma torre composta por 22 andares, sendo 17 lajes corporativas, 4 andares de embasamento contemplando a Universidade L’Oréal, restaurante, café e 4 andares de subsolo destinados à área de estacionamento e às principais áreas técnicas (CEF, 2016).

A pesquisa acerca dos agentes envolvidos na empreitada teve início no site do Porto Maravilha. Entre as matérias publicadas sobre o edifício, algumas delas citavam alguns sujeitos que marcaram o ponto de partida da investigação:

É um belíssimo projeto, fruto da junção da experiência da **JPL** com os brilhantes arquitetos da **Rui Rezende Arquitetura**, da L'Oréal e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Como empreendedores imobiliários, nós nos sentimos muito honrados em trazer a sede dessa grande empresa para o Porto Maravilha, o mais importante projeto urbanístico da cidade", comemorou José Portinari Leão, incorporador e sócio da **JPL Incorporadora**. (PORTO MARAVILHA, 2014, s/d, grifo nosso)

Definidos dois sujeitos primários (o escritório Rui Rezende Arquitetura (RRA) e a incorporadora JPL), partimos para a pesquisa que ficou dividida em duas partes, sendo uma para cada um desses sujeitos. Apresentaremos a seguir cada uma dessas pesquisas focadas na transescalaridade dos processos observados.

O escritório de arquitetura RRA

O escritório RRA foi fundado em 1987 por Ruy Rezende, arquiteto conhecido especialmente pelas obras em arquitetura corporativa: "(...) o arquiteto dos grandes edifícios corporativos do Rio" (LIMA, 2013). Dentre esses projetos, destacam-se o edifício Infoglobo (localizado na Cidade Nova e concluído em 2015), a Universidade Petrobras (localizada na Cidade Nova e concluído em 2008) e o edifício aqui analisado. O escritório também realiza projetos de urbanismo.

O primeiro passo foi tabular os dados disponíveis no site do escritório RRA referentes aos projetos construídos dentro do perímetro da operação e também em seu entorno (Cidade Nova e Centro). O intuito aqui foi tanto verificar a dimensão da sua atuação dentro do processo de revitalização da região portuária e seu entorno, como observar se existiria repetições de envolvidos dentre os projetos realizados. Não foram considerados projetos não construídos por não envolver parceiros como incorporadora ou construtora.

Primeiramente analisaremos os dados do site da RRA Arquitetura (cinco primeiras colunas). O quadro 1 mostra que existem apenas dois empreendimentos da RRA construídos dentro do perímetro da OUC, sendo que um deles, por se tratar de um *retro-fit* sem ampliação, não consumiu CEPACs. Já no quadro 2, a primeira questão que chama atenção é a quantidade de obras construídas na Cidade Nova, bairro no entorno do PM. Halfen (2014) expõe que essa região teve um processo de valorização nos anos 70 que retornou recentemente com a disseminação de edifícios corporativos, dentre os quais há destaque para aqueles construídos pela RRA.

Podemos notar que o escritório está envolvido no processo de revitalização do centro, associado aos grandes investidores do mercado imobiliário (coluna de clientes) desde antes do PM se concretizar. Ou seja, a OUC nasceu num momento em que o mercado de terrenos da área central seguia em ascensão, recebendo investimento tanto de instituições públicas nacionais (como a Petrobrás e a CEDAE), como de incorporador local (Confidere¹⁵) e nacional (Prosperitas¹⁶).

15 Braço imobiliário da empresa Synthesis, *holding* brasileira fundada em 2002 que atua no segmento de participações e investimentos (capital de risco). Consideramos atuação da Confidere como local já que seu portfólio de empreendimentos mostra apenas edifícios construídos no estado do Rio de Janeiro.

Quadro 1: Obras construídas no perímetro do PM

Nome	Ano	Tipo de Construção	Cliente	Incorporadora	Construtora
1-Venezuela 43	2010-12	Retro-Fit	SCSA	SCSA Fonte: SCSA (s/d)	(não encontrado)
2-L'Oréal	2014-17	Nova construção	JPL e L'Oréal	JPL Comercial e Agrícola Ltda. Fonte: PORTO MARAVILHA (s/d) Brookfield Fonte: BROOKFIELD (2018)	Racional Engenharia Fonte: Racional Engenharia (2016) Obs: Apesar de ser citado no relatório anual da empresa, o projeto não consta em seu portfólio.

Fonte: As colunas referentes ao “Nome”, “Ano”, “Tipo de construção” e “Cliente” são de RRA Arquitetura, s/d. Fontes alternativas estão indicadas na própria célula.

Outra questão que chamou atenção nesse último quadro foi o fato dos três últimos projetos terem clientes confidenciais. Ficamos com essa questão em mente ao investigar as outras empresas envolvidas. Aqui aparece um sinal de resposta para tal questionamento: tais projetos aparecem também no portfólio da empresa SCSA, cliente e incorporadora do edifício Venezuela 43 (primeiro empreendimento do quadro 1). Contudo, os projetos aparecem com outros nomes: o edifício das figuras 2 e 3 (DEN, segundo a RRA) correspondem ao Edifício Latitude, situado na Rua da Alfândega, 28; o edifício das figuras 4 e 5 (JUR, segundo a RRA) correspondem ao Edifício Dr. João Úrsulo Ribeiro Coutinho, situado na Praça Pio X, 99; o edifício das figuras 6 e 7 (C62, segundo a RRA) correspondem ao Edifício Empresarial Candelária 62, da Rua Candelária.

Assim, partimos para a investigação da segunda empresa envolvida: a SCSA. Segundo o site da empresa, a SCSA é uma empresa de investimentos e administração de imóveis, cuja especialidade é comprar grandes edifícios de escritório com o objetivo de maximizar a receita de seus aluguéis ou atingir seu pleno potencial de receita a fim de serem vendidos. Sua estratégia incluiria implementar melhorias que possibilitem o aumento de tais valores (SCSA, s/d). Assim, faz todo sentido que a empresa tenha investido na região do Porto Maravilha, já que seria esperada uma valorização dessa região em função do projeto.

Na investigação acerca da diretoria da empresa aparece novamente o nome de uma figura muito citada nesse trabalho: Felipe Góes, que aparece agora como diretor presidente da empresa SCSA desde 2012, tendo ingressado em 2011 (SCSA, s/d). Se os

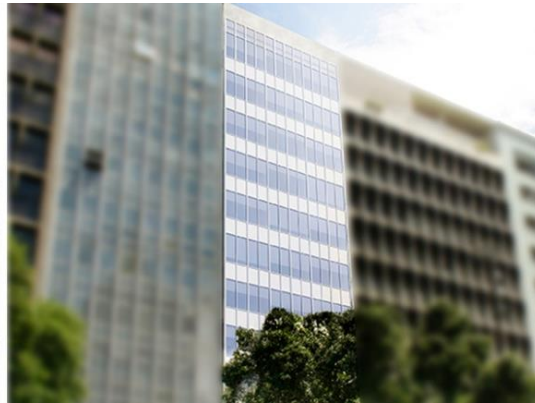
¹⁶Segundo reportagem de 2010 do jornal Estadão, a empresa Prosperitas se trata de “uma das maiores *gestoras* brasileiras de fundos de private equity do mercado *imobiliário*”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/prosperitas-vai-investir-r-1-2-bilhao-em-imoveis-imp-600477>>. Acesso em 01 de abril de 2018. Não encontramos maiores informações sobre a empresa, que não possui página na internet.

empreendimentos foram postos no mercado em 2013, então Góes teve algum papel nesses projetos dentro da empresa.

Quadro 2: Empreendimentos construídos no entorno do perímetro do PM

Nome	Localização	Ano	Tipo de Construção	Cliente	Incorporadora	Construtora	
1- Universidade Petrobras	Cidade Nova	2006-2008	Nova Construção	Confidere e Sistema Petrobras AS	Confidere Fonte: CONFIDERE, s/d.	Método engenharia Fonte: CONFIDERE, s/d. Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
2-Boulevard Cidade Nova		2008		Confidere		Racional Engenharia Fonte: CONFIDERE, s/d. Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
3-CEDAE		2011		CEDAE		Racional Engenharia Fonte: CONFIDERE, s/d. Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
4-Sede ONS		2011		Confidere		Método engenharia Fonte: CONFIDERE, s/d. Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
5-BR Distribuidora		2011-2014		BR Distribuidora S.A		Hochtief do Brasil Fonte: CONFIDERE, s/d. Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
7-Eco Sapucaí		2012-2015		Prosperitas		Prosperitas Investimentos Fonte: CICHINELLI (2015) Obs.: não consta no portfólio do site da empresa	
8-Infoglobo		2010-2015		Infoglobo		(Não encontrado)	Hochtief do Brasil Fonte:HOCHTIEF (2014) Obs.: não consta no portfólio do site da empresa
9-DEN		Centro		2013		Retro-Fit	Confidencial
10-JUR	Lopez Marinho Fonte: LOPEZ MARINHO, s/d.						
11-C62	(Não encontrado)						

Fonte: As colunas referentes ao “Nome”, “Localização”, “Ano”, “Tipo de construção” e “Cliente” são de RRA Arquitetura, s/d. Fontes alternativas estão indicadas na própria célula.



Figuras 2 e 3: Edifício Latitude
Fonte: São Carlos Engenharia e RRA Arquitetura respectivamente



Figuras 4 e 5: Ed. Dr. João Úrsulo Ribeiro Coutinho
Fonte: São Carlos Engenharia e RRA Arquitetura respectivamente



Figuras 6 e 7: Edifício Candelária 62
Fonte: São Carlos Engenharia e RRA Arquitetura respectivamente

Góes havia acabado de sair da presidência do IPP e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico da cidade quando entrou na SCSA¹⁷. Ou seja, o administrador saiu da iniciativa privada para ingressar em órgãos públicos (quando saiu da consultoria McKinsey para assumir os dois cargos da gestão de Eduardo Paes), mas, depois de influenciar os moldes e a implantação do projeto que implantava a maior PPP do país, retornou para a iniciativa privada.

Vale ressaltar que quando ele deixou os cargos ainda não havia terminado o mandato de Paes, prefeito que o nomeou. No entanto, todos os eventos importantes para que a operação se concretizasse já haviam acontecido — o leilão dos CEPACs, último evento antes do início da implantação da OUC, ocorreu no dia 15 de junho de 2011, portanto, um mês antes da sua entrada na SCSA. Vale lembrar também que nesse ano já estavam em andamento as obras¹⁸ que propiciariam a valorização fundiária da região, conformando um ótimo período para a iniciativa privada capturar essa valorização.

Ainda que esses três empreendimentos realizados em parceria com a RRA não estivessem dentro do perímetro da OUC, estavam bem próximos, e poderiam, então, gozar dos benefícios das obras. A análise do material de venda dos empreendimentos nos dá algumas indicações de como a SCSA se apropriaria da valorização da região (figura 9).

O CENTRO AINDA MELHOR.

Localizado no encontro das duas principais avenidas do Rio de Janeiro, o empreendimento está próximo à Esplanada da Candelária, que é contemplada pelo projeto de revitalização do centro*.

Influências da Operação Urbana Porto Maravilha:

- Boulevard de 3 km de extensão
- Esplanada cercada de verde diante da Igreja da Candelária
- Maior destaque da identidade histórica da região
- Área de atuação: Centro e Região Portuária
- Reurbanização de 5 milhões de m²
- Reurbanização de 70 km de vias
- Transporte - Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)
- Infraestrutura prevista: 6 linhas, 42 estações e 300 km de vias
- Conexões Intermodais: Estações de Metrô, Trens, Barcas, BRT e Aeroporto
- Redução no tempo de trajeto e maior conforto por meio de vagões atualizados



Figura 8: Imagem do folder de divulgação do Edifício Dr. João Úrsulo Ribeiro Coutinho. O mesmo texto aparece na divulgação do edifício Candelária 62. Fonte: SCSA (s/d)

¹⁷ O site da SCSA informa que Góes teria entrado na empresa em junho de 2011 (SCSA, 2011). Não conseguimos descobrir a data exata em que ele teria deixado a Presidência do IPP, mas a última matéria que o apresenta como presidente da instituição se encontra publicada no site da prefeitura com a data de 1 de junho de 2010. Já com relação ao cargo de Secretário de Desenvolvimento Econômico, a última matéria encontrada data de maio de 2011 (PCRJ, 2011). Logo, ele teria retornado para a iniciativa privada um mês após deixar seu último cargo público.

¹⁸ Sendo essas principais obras: a demolição da Perimetral, a remodelação do Museu de Arte do Rio (MAR), a construção do Museu do Amanhã, a remodelação viária (Via Binário do Porto, Túnel Rio 450, Via Expressa, Túnel Prefeito Marcello Alencar e Nova Orla Conde), a implantação do Veículo Leve Sobre Trilhos, as 70 km de vias reurbanizadas e 650.000 m² de calçadas refeitas, os 700 km de redes de infraestrutura urbana reconstruídas (água, esgoto, drenagem), os 17 km de novas ciclovias e as 15.000 árvores (PORTO MARAVILHA, s/d).

Trata-se, portanto, da valorização dos empreendimentos privados em função de obras realizadas pelo poder público. Considerando que Góes era presidente do maior órgão da prefeitura relacionado a gestão urbana no momento em que essas obras foram planejadas, e que, posteriormente, se tornou presidente de uma empresa de incorporação que possui empreendimentos na região (a SCSA), podemos verificar que: apesar dos cofres públicos estarem dispendendo gastos com o PM sem previsão de retorno, uma das principais figuras do projeto, por outro lado, colheu frutos da valorização sem ao menos pagar pelos CEPACs — devemos lembrar que os três empreendimentos, apesar de estarem bem próximos a ponto de captar a valorização fundiária, permanecem fora do perímetro da operação.

Por outro lado, podemos perceber que a empresa possui ao menos um empreendimento dentro do perímetro, o Venezuela 43 (edifício 1 do quadro 1), que paga tributos ao mesmo tempo que lucra, já que utiliza esse fato como uma “estratégia corporativa”, como mostra a figura 10.

O fato do Edifício Venezuela 43 ter sido adquirido em setembro de 2009 (portanto, no ano em que Góes se tornara presidente do IPP e Secretário de Desenvolvimento Urbano) mostra que a estratégia de lucrar com a valorização fundiária da SCSA veio antes de Góes ter entrado na empresa. Logo, não podemos afirmar que tal estratégia tenha sido criada a partir dele. A questão aqui criticada é que Góes modelou a engenharia financeira do projeto e voltou para a iniciativa privada antes que essa engenharia tivesse o resultado esperado, ou seja, antes que o investimento público realizado na primeira fase retornasse na segunda fase. Assim, ele não teve sua imagem associada ao insucesso da empreitada e, ao mesmo tempo, adquiriu *know-how* de órgãos públicos que lhe garantem maior evidência em sua carreira em empresas privadas.

Edifício Venezuela 43 – Rio de Janeiro, RJ



- ☞ Aquirido do em Set/09 por R\$ 6,5 mm.
- ☞ *Retrofit* de R\$ 16,0 mm em andamento, visando a revitalização completa do edifício e agregando ainda o selo de sustentabilidade.
- ☞ Criação da identidade corporativa do edifício na área do Porto Maravilha.



Figura 9: Portfólio da SCSA, no qual o edifício Venezuela 43 é colocado como um edifício com identidade corporativa associada ao PM. Fonte: SCSA (2011)

Salientamos o fato de que oito desses treze empreendimentos da RRA não constam no portfólio on-line das construtoras envolvidas, o que causa estranheza devido ao fato de serem empreendimentos relevantes do ponto de vista construtivo.

A incorporadora JPL Comercial e Agrícola

A empresa JPL Comercial e Agrícola não possui página on-line. As únicas informações encontradas se referem a algumas outras empresas de sua propriedade, como observamos no quadro 3.

A questão que chama atenção é o fato de uma das empresas indicar que, assim como a RRA (outra empresa de atuação prioritariamente local), a JPL também tem investimentos na Cidade Nova: a Cidade Nova Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

Apesar da JPL aparecer como única incorporadora do edifício L'Oréal no site do PM, na pesquisa sobre o empreendimento encontramos uma fonte afirmando que a Brookfield havia participado da incorporação do empreendimento junto à JPL. Esse fato foi confirmado pelo relatório anual de 2016 da empresa (BROOKFIELD, 2016).

A Brookfield é, segundo esse mesmo relatório: "(...) uma empresa líder global na gestão de ativos alternativos, com mais de 115 anos de história, um portfólio de aproximadamente US\$ 250 bilhões em ativos sob gestão e presença em mais de 30 países". Segundo Sanfelici (2015) e Fix (2011), essa incorporação realizada por agentes de diferentes escalas¹⁹ é um movimento típico no contexto da financeirização urbana no Brasil, no qual a entrada de investidores globais se dá pela compra ou parceria com construtoras e incorporadoras locais.

Nesse estudo podemos perceber que a RRA já atuava na área central no mercado de edifícios corporativos de alto padrão desde 2005, no bairro "Cidade Nova". A JPL, possivelmente, também atuava nesse perímetro tangente ao PM, pois possui uma empresa de compra e venda de imóveis próprios denominada "Cidade Nova Empreendimentos Imobiliários e Participações". Dessa forma, podemos perceber que os sujeitos encontrados nesse caso específico não são uma novidade dentro do quadro de revitalização da área central da cidade, já que eles participavam do processo desde antes do PM ser levado a cabo.

Percebemos também que os sujeitos envolvidos na operação se relacionam de diversas formas, ou seja, é possível desvendar suas relações partindo de qualquer variável (seja escritório de arquitetura, cliente, empresa de engenharia ou incorporadora). Exatamente por isso, quando pesquisamos os agentes que se associavam a um escritório de arquitetura, foi possível evidenciar os agentes envolvidos em outros projetos — como aconteceu ao pesquisarmos o escritório RRA, que nos levou à Incorporadora SCSA, que, por sua vez, elucidou a participação de Felipe Góes em projetos fora do perímetro da OUC e a partir de um cargo privado (até então desconhecido nas referências consultadas para esse trabalho).

¹⁹ Consideramos a escala de atuação da JPL como local por se tratar uma série de empresas com capital social que variam entre seiscentos e quinhentos mil reais, todas com sede no centro do Rio de Janeiro segundo a mesma fonte do quadro 3.

Quadro 3: Empresas pertencentes à JPL Comercial e Agrícola

Razão Social da empresa	Capital social (em reais)	Atividade econômica
1-Porto Maravilha Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.	R\$ 600,00	Compra e venda de imóveis próprios
2-Cidade Nova Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.	R\$ 600,00	
3-Cartouche Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.	R\$ 1.294,00	
4-Sorocaba Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.	R\$ 1.000,00	
5-Duque de Caxias Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.	R\$ 1.000,00	
6-Cidebrac Desenvolvimento Energético Brasil Central Ltda.	R\$ 100.000,00	Incorporação de empreendimentos imobiliários
7-K-Plan Empreendimentos e Participações Ltda.	R\$ 40.000,00	
8-KIb Empreendimentos e Participações Ltda.	R\$ 500.000,00	Construção de edifícios
TOTAL	R\$ 644.494,00	

Fonte: CONSULTASOCIO, s/d.

Já a pesquisa acerca da incorporadora JPL nos mostrou que, apesar da gerência ter sido realizada por agentes locais, agentes de escala global tem a chance de se imiscuir no processo através da compra de empresas locais (ou parte delas), uma vez que tais empresas menores já tem um histórico de associação com os poderes hegemônicos locais.

Assim, a transescalaridade do processo se confirma, sendo que em cada uma dessas escalas envolvidas é possível observar diferentes vertentes do fenômeno estudado, como afirma Vainer (2001). Ademais, não podemos considerar que a escala local, por ter conformado a gerência do projeto e definido os mecanismos de apropriação do espaço, seja

a que mais o influencie, pois a escala nacional (que modifica as leis tornando possível a ação dos agentes locais) e a escala global (detentora do maior capital de investimento, como podemos observar nas receitas da Brookfield) podem ser decisivas para os rumos do projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou apresentar a noção de revitalização como uma decisão política própria da governança urbana neoliberal. Nesse tipo de projeto o foco não é a população moradora, mas sim investidores que esperam um novo retorno de capital sobre um investimento muito antigo que já não gerava mais renda.

A partir dessa definição de caráter projetual, pudemos continuar o trabalho investigando os diversos agentes envolvidos, considerando que dentro desse contexto da governança o poder local age de forma empreendedora, se articulando com diversos sujeitos de diversas outras escalas que atuam de forma conflituosa. Nesse sentido, procuramos desvendar e relacionar tais sujeitos (considerando políticos, empresários, instituições e empresas) de forma a esclarecer as particularidades do projeto que, ao lançar mão de instrumentos da financeirização urbana, conseguiu criar um mecanismo que blindou fundos privados relegando aos cofres públicos o ônus do projeto.

O percurso de pesquisa elucidou que, dentro do contexto brasileiro de OUCs, uma das peculiaridades do projeto carioca estaria no enorme poder dado à esfera privada, que não só modelou o projeto como criou os próprios princípios de conduta dentro da máquina pública. Outro aspecto próprio da OUC do Rio de Janeiro estaria no fato dos cofres municipais estarem comprando títulos emitindo pelo próprio município afim de pagar o consórcio privado e prolongar a fase de obras, ainda não finalizada.

Com relação à questão fundiária, uma questão de enorme importância dentro do projeto foi a privatização de terras públicas, as quais foram incorporadas com o intuito de fazer crescer o interesse de investidores, mas que, apesar de gerar grande consequência para o poder público (que perdeu seu espólio fundiário que poderia ser direcionado para interesses em prol da equidade), não foi o bastante para atrair novos interessados.

Esse trabalho mostrou também que há uma relação econômica importante entre o perímetro da operação e seu entorno se considerarmos que os investidores do Edifício L'Oréal possuem inúmeros outros investimentos na área vizinha ao projeto. Em outras palavras, esses investimentos mostram que toda a região sofre influência da remodelação do espaço, ou seja, sofre especulação. Assim, esse estudo deixa aqui uma forma de enfrentamento do problema para futuras pesquisas: analisar as transformações do entorno da OUC, já que essas observações podem trazer informações adicionais relevantes sobre o projeto.

Por fim, esse trabalho considerou que o viés da política neoliberal não esgota a análise, sendo necessário compreender as forças atuantes e as questões que conflitam com tal ideologia através dos detalhes da operação. Exemplo disso é a descoberta de novas

frentes de atuação de Felipe Góes, Secretário de Desenvolvimento e presidente do IPP nos primeiros anos de governo de Eduardo Paes. No estudo de caso pudemos elucidar que dentro do PM ele atuou a partir da esfera pública, mas, em seguida, voltou para a iniciativa privada conseguindo tirar proveito da experiência sem, contudo, garantir que seu projeto na prefeitura do Rio de Janeiro fosse benéfico para o município (uma vez que rendeu dívidas exorbitantes sem ao menos finalizar as obras).

Em face de tudo isso é importante destacar que todo o privilégio dado ao setor privado nessa relação entre capital e Estado não foi alcançado com o recuo do poder público e da regulamentação estatal, como salienta Werneck (2017b). Nesse sentido, foram mobilizadas legislações existentes, criadas novas legislações e também um novo aparato institucional (tal como a CDURP) que deu sustentação para esse projeto tão controverso.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iplanrio, 2003.
- ALVAREZ, Isabel; CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo. Introdução. In: ALVAREZ, Isabel; CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo (orgs.). *A Cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.
- ANDREATTA, Verena. *Porto Maravilha: Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2011.
- BARTHOLINI, Bruno. *L'Oréal de casa nova no Porto Maravilha*. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4725>>. Acesso: jul. 2017.
- BATALLER, Maria Alba. O estudo da gentrificação. In: *Continentes*, v. 1, n. 1, 2013, pp. 9-37.
- BROOKFIELD. *Relatório Anual 2016*. 2016. Disponível em: <<http://www.brookfieldbrasilra.com.br/investimentos-imobiliarios/>>. Acesso: mar. 2018.
- CEF. *Relatório do trimestre findo em 30 de junho de 2016*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/investidores-institucionais-fii-porto-maravilha/Rel_2_Trimestre_2016_FII_Porto_Maravilha.pdf>. Acesso: mar. 2018.
- CARDOSO, Isabel. O papel da OUC do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? In: *O Social em Questão*, ano XVI, n. 29, 2013, pp. 69-100.
- DEL RIO, Vicente. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. In: *Arquitextos*, ano 2, 2001.

- FERREIRA, João Whitaker; FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do CEPAC*. In: FSP, 2001. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1704200110.htm>>. Acesso: abr. 2017.
- FERREIRA, J. S. W.. O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. In: *Pós. Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP*, São Paulo, v. 16, p. 26-48, 2005.
- FERREIRA, João Whitaker; MARICATO, Ermínia. OUC: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.
- FIX, Mariana. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*, 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagica_parceria.pdf>. Acesso: jan. 2017.
- _____. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Universidade de Campinas. Campinas, 2011.
- GIANNELLA, Leticia. A produção histórica do espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o projeto Porto Maravilha. In: *Espaço e Economia*, ano 2, n. 3, 2013, pp. 1-15.
- _____. *Revirando o Porto Maravilha: luta pelo espaço e contradições urbanas na zona portuária do Rio de Janeiro*. 308f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2015a.
- _____. A luta pelo espaço no contexto do projeto Porto Maravilha: novos sujeitos e contradições. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 3, 2015b, pp. 150-171.
- HALFEN, Vitor. *Porto Maravilha e a alienação do trabalho em arquitetura e urbanismo*. Trabalho de conclusão de curso... Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UFRJ, 2014.
- HARVEY, David. Do administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006, pp. 163-190.
- JORNAL DO BRASIL. Rio: Góes será assessor-chefe de Assuntos Econômicos. Rio de Janeiro, 29 de nov. de 2008.
- LIMA, Ludmila de. Ruy Rezende: O arquiteto da forma e da função que redesenha o Rio. O Globo, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/ruy-rezende-arquiteto-da-forma-da-funcao-que-redesenha-rio-10350736#ixzz5CKIaLPgcstest>>. Acesso: mar. 2018.

LISBÔA, Rafael. Prefeito assina com Governo Federal acordo que garante R\$7,6 bilhões para obras do Porto Maravilha. PCRJ, dezembro, 2010. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1411062>. Acesso: jan. 2017.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2008.

MARTINS, Renato. O projeto Porto Maravilha e o rent gap de Neil Smith. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 3, 2015, pp. 195-214.

NOGUEIRA. Fundo gerido pela Caixa dá nó financeiro na zona portuária do Rio. FSP, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1877953-zona-portuaria-do-rio-vive-no-financeiro.shtml>>. Acesso: mar. 2018.

NOVAES, P.; SANTOS JUNIOR, O.; WERNECK, M. *A estagnação da dinâmica imobiliária e a crise da operação urbana do Porto Maravilha*. In: Observatório das Metrôpoles, 2018.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009.

_____. Lei Complementar nº 102, de 23 de novembro de 2009.

ROLNIK, Raquel. Porto Maravilha e Nova Luz: quais serão, afinal, os benefícios públicos destas PPP's?, 2011. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/>>. Acesso: jan. 2017.

_____. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Pólis, 2001.

_____. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e no Rio de Janeiro. In: *Revista de Estudos Afro-Asiáticos*, 17. Universidade Candido Mendes, 1989.

RRA. Projetos. s/d. Disponível em:< <http://www.rra.com.br/perfil/historia>>. Acesso: mar. 2018.

SANFELICI, Daniel. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: ALVAREZ, Isabel; CARLOS, Ana Fani; VOLOCHKO, Danilo. (orgs.). *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.

SCSA. Apresentação, projetos, diretoria. 2011. Disponível em: <http://ri.scsa.com.br/arquivos/SaoCarlos_Apresent_Inst_agosto11_port.pdf>. Acesso: mar. 2018.

SILVA, Caroline. A dimensão política da revitalização do porto do Rio de Janeiro: um estudo do projeto "Porto Maravilha". In: *Continents*, n. 1, 2012, pp. 56-72.

VAINER, Carlos. As escalas de poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *Cadernos IPPUR*, ano XV, n. 2, 2001. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

_____. *Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro*. In: Encontro Nacional da ANPUR, XIV. Anais..., v. 14. Rio de Janeiro, 2011.

WERNECK, Mariana. *A falácia do Porto Maravilha: PPPs, CEPACs e o ônus para o poder público*. In: Observatório das Metrópoles, 2017a.

_____. *Interesses em Jogo na Cidade Olímpica: o Porto Maravilha e seu arranjo institucional e financeiro*. In: Encontro Nacional da ANPUR, XVII. Anais... São Paulo: 2017b.

_____. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização*. In: Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: 2016.