

Os Grandes Projetos Urbanos, a Financeirização e o Mercado Imobiliário

O caso do Porto Maravilha, Rio de Janeiro

MARANA RAMOS ROMÃO DO NASCIMENTO

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de

MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientador (a): Professora Doutora Isabel Breda Vázquez

Coorientador: Professor Doutor Paulo Conceição

OUTUBRO DE 2019

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2018/2019

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446



mppu@fe.up.pt

Editado em

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440



feup@fe.up.pt



<http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano - 2018/2019 - Faculdade de Engenharia e Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido, em português do Brasil, a partir de versão eletrônica fornecida pelo respectivo Autor.

Ao meu pai, Elmo Romão

“Tudo que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como seus sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.”

Italo Calvino, As Cidades Invisíveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente à Professora Doutora *Isabel Breda Vázquez* e ao Professor Doutor *Paulo Santos Conceição* pelo direcionamento e contribuição nessa investigação. Obrigada pela disponibilidade, paciência, motivação, e sobretudo, pelos ensinamentos ao longo das orientações.

Aos professores do MPPU, por compartilharem comigo seus estudos e vivências durante o percurso acadêmico.

Aos entrevistados, por dividirem comigo suas experiências e visões do mercado imobiliário. Obrigada pela disponibilidade e pela partilha das informações.

Aos meus amigos de mestrado, pelos desabafos e mútuas contribuições ao decorrer do curso.

A minha grande amiga, *Tatiane Curi*, pelo suporte emocional que rompe barreiras geográficas.

Ao meu marido, *Filipe de Souza*, por todo apoio na realização do mestrado e por acreditar nos meus sonhos.

Ao meu pai, *Elmo Romão*, pela contribuição de ideias, pela revisão do texto e por todo incentivo ao longo da vida.

RESUMO

A pesquisa analisa os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) e a financeirização tendo em atenção o debate dos agentes urbanos, sua influência no mercado imobiliário e na produção do espaço urbano.

As perguntas que estruturam essa investigação giram em torno dos novos atores das grandes intervenções urbanas, no contexto da financeirização. Questionou-se como ***os GPUs favorecem a entrada de novos atores e práticas no mercado imobiliário? Como os agentes urbanos influenciam o planejamento no contexto dos GPUs? E como a financeirização contribui no processo de formação do espaço urbano?*** Para responder a essas questões, o debate teórico conceituou as terminologias dos GPUs contemporâneos e da financeirização. E deu ênfase sobre o entrelaçamento dos agentes urbanos na produção do espaço urbano, sinalizando instrumentos e mecanismos da financeirização do redesenvolvimento urbano. Para pormenorizar o debate, analisou de forma mais específica o planejamento urbano, as Parcerias Público-Privada (PPP), os problemas decorrentes da financeirização associados aos GPUs, e a influência dos agentes urbanos na produção ambiente construído.

Através destas lentes teóricas e para responder às perguntas propostas pela pesquisa, debruçou-se sobre a Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha, aplicada na Cidade do Rio de Janeiro, Brasil. No projeto do Porto Maravilha foi possível verificar o arranjo institucional-financeiro, o planejamento urbano e a evolução do mercado imobiliário compreendida entre os anos de 2008 e 2018. Para tal, a investigação foi fundamentada em uma metodologia qualitativa e quantitativa e utilizou-se da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Com base nos resultados do estudo de caso conclui-se que o projeto Porto Maravilha apresenta características de um GPUs contemporâneo, do qual observa-se um arranjo institucional-financeiro que possibilita a entrada de novos atores e práticas financeiras no mercado imobiliário, tendo impacto direto no planejamento urbano e na construção da cidade. Constata-se que os mecanismos propostos pelo o governo local, tornou o solo urbano mercantilizado, transformando-o em um ativo financeiro, cada vez mais dependente das condições voláteis dos mercados imobiliários e dos empresários. Entretanto, a composição do arranjo institucional-financeiro do projeto, apesar de ter permitido inicialmente a entrada desses novos agentes no espaço urbano, fez com que o estado assumisse um papel regulador e também financiador, o que trouxe um resultado antagônico do apresentado pela literatura.

Palavras-Chaves: Grandes Projetos Urbanos, Financeirização, Mercado Imobiliário, Operações Urbanas Consorciadas, Brasil.

ABSTRACT

The research analyses the Urban Development Project (UDP) and the financialization considering the debate of the urban agents, their influence in the real estate market and in the production of the urban space.

The questions that structure this investigation, revolve around the new UDP actors in the context of financialization. **Wondered how UDP foment the entry of new actors and practices in the real estate market? How does financialization contribute to the process of urban space formation? How do urban agents influence urban planning in the context of UDP?** To answer these questions, the theoretical debate conceptualized the terminologies of contemporary UDPs and financialization. It emphasized the intertwining of urban agents in the production of urban space, signalling instruments and mechanisms for the financialization of urban redevelopment. To detail the debate, it analysed more specifically urban planning, Public-Private Partners (PPP), the problems associated with UDPs, and the influence of urban agents on the built environment production.

Through these theoretical lenses and to answer the questions proposed by the research, the dissertation examines the Urban Partnership Operations – Porto Maravilha, applied in the city of Rio de Janeiro, Brazil. In the Porto Maravilha project it was possible to verify the institutional-financial arrangement, the urban planning and the evolution of the real estate market from 2008 to 2018. For such, the investigation was based on a qualitative and quantitative methodology and it was used the bibliographical research and documentary research.

Based on the results of the case study, it is concluded that the Porto Maravilha project presents characteristics of a contemporary UDPs, from which an institutional-financial arrangement is observed that allows the entry of new actors and financial practices in the real estate market, with a direct impact in urban planning and city building. It can be seen that the mechanisms proposed by the local government made urban land increasingly commercialized, turning it into a financial asset, increasingly dependent on the volatile conditions of real estate markets and entrepreneurs. However, the composition of the project's institutional-financial arrangement, although initially allowing these new agents to enter the urban space, made the state assume a regulatory and also a financing role, which brought an antagonistic result from the literature.

Keywords: Urban Development Project, Financialization, Real Estate Market, Urban Partnership Operations, Brazil.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	I
RESUMO	III
ABSTRACT	V

1.INTRODUÇÃO 1

1.1. ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA	1
1.2. OBJETIVO	2
1.2. METODOLOGIA	3
1.3. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	3

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 5

OS GRANDES PROJETOS URBANOS.....	5
E A FINANCEIRIZAÇÃO	5
2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO	5
2.2. CONCEITOS: OS GRANDES PROJETOS URBANOS E A FINANCEIRIZAÇÃO.....	6
2.2.1 Os Grandes Projetos Urbanos	6
2.2.2 A Financeirização.....	9
2.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP) E OS AGENTES URBANOS	14
2.4. O VALOR DO SOLO URBANO E A CONSEQUÊNCIA DA FINANCEIRIZAÇÃO	21
2.5. O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO DOS GPUS	22
2.6. CRÍTICAS DECORRENTES DOS GPUS E DA FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA.....	25
2.7. OS GPUS E A FINANCEIRIZAÇÃO: CONTEXTO DO BRASIL	27
2.8. O FUNCIONAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS).....	29
2.9. SÍNTESE	32

3. ESTUDO DE CASO	33
O PORTO MARAVILHA	33
3.1. ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA DO ESTUDO DE CASO	33
3.2. CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVO DA OUC PORTO MARAVILHA.....	34
3.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O ARRANJO INSTITUCIONAL	37
3.4. A VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PORTO MARAVILHA.....	41
3.5. O PLANEJAMENTO URBANO NO PORTO MARAVILHA	43
3.5.1. Contextualização	43
3.5.2. Setorização e os CEPACs	44
3.5.3. Verticalização e Adensamento.....	44
3.5.4. Mudança de Usos	46
3.6. A EVOLUÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO ENTRE 2008 E 2018	48
3.6.1. Contextualização	48
3.6.2 Análise Global no Rio de Janeiro.....	49
3.6.3 Análise da Zona Portuária e Entrevistas.....	55
3.7 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	63
 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	 67
BIBLIOGRAFIA	71
ANEXO 1.....	77
ANEXO 2.....	80

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Ciclo do Solo como Ativo Imobiliário e o Mercado de Propriedade	16
Figura 2: Enquadramento da OUC perante o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade	30
Figura 3: Funcionamento do CEPAC	31
Figura 4: Áreas de Planejamento (AP) do município do Rio de Janeiro.....	35
Figura 5: Localização Porto Maravilha.....	36
Figura 6: Delimitação da área da OUC- Porto Maravilha.....	36
Figura 7: Arranjo institucional-financeiro do Porto Maravilha	39
Figura 8: OUC Porto Maravilha - Quadras com Potenciais Adicionais de Construção.....	44
Figura 9: OUC Porto Maravilha - Subsetores.....	45
Figura 10: OUC Porto Maravilha - Usos Propostos	47
Figura 11: Projetos Licenciados no Porto Maravilha.....	59
Figura 12: Notícias Diversas sobre os Problemas no Porto Maravilha 1	61
Figura 13: Notícias Diversas sobre os Problemas no Porto Maravilha 2	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução Imobiliária 2008-2018 (análise das licenças em área /m ²)	50
Gráfico 2: Evolução do Uso Residencial 2008-2018 (análise das licenças em área /m ²)	50
Gráfico 3: Evolução do Uso não Residencial 2008-2018 (análise das licenças em área / m ²)	51
Gráfico 4: Evolução do Uso Misto 2008-2018 (análise das licenças em área /m ²)	51
Gráfico 5: Total de Licenças entre os anos 2008 e 2018 (em área /m ²)	52
Gráfico 6: Evolução dos Usos entre 2008-2018 (análise das licenças por unidade e tipologia).....	52
Gráfico 7: Área Total Licenciada versus Extensão Territorial	53
Gráfico 8: Variação Índice FipeZap (vendas), entre 2008 e 2018	54
Gráfico 9: Variação Índice FipeZap (locação), entre 2008 e 2018	54
Gráfico 10: Evolução Imobiliária na AP1 e nas RA 2008-2018 (análise das licenças em área /m ²).....	56
Gráfico 11: Total de Unidades Residenciais e Não Residenciais, na AP1, entre 2008 e 2018.....	57
Gráfico 12: Total de Licenças por uso e por área, na AP1, entre os anos de 2008 e 2019.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Definições dos GPU	8
Tabela 2: Exemplos de Instrumentos de Financeirização	13
Tabela 3: Novos Atores Urbanos.....	18
Tabela 4: Principais Problemas decorrentes dos GPU e da Financeirização.....	27
Tabela 5: Dados Demográficos entre 2008 e 2013	63

SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
AEIU	Área de Especial Interesse Urbanístico
AP	Área de Planejamento
CDURP	Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro
CEF	Caixa Econômica Federal
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional Construtivo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FIIPM	Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha
FIIRP	Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GNIU	Gerência de Normas e Informações Urbanísticas
GPU	Grande Projeto Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MP	Mega Projeto Urbano
PDM	Plano Diretor Municipal
PPP	Parceria Público Privada
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
TIF	Financiamento por Incremento Fiscal (<i>Tax Increment Financing</i>)
TIYA	Ativos Negociáveis para Geração de Renda (<i>Tradable Income Yield Ding Assets</i>)
SRF	Veículo para fins especiais (<i>Special-Purpose Vehicle</i>)
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCPRJ	Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro

1.1. ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA

O uso de projetos de desenvolvimento urbano em grande escala tem sido um aspecto importante da remodelação do tecido urbano das grandes cidades nas últimas décadas (Guironnet e Halbert, 2014a). Em busca do redesenvolvimento urbano e do crescimento econômico recorrem-se aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) como elemento catalisador de investimentos internacionais, para requalificar as cidades, com o discurso de torná-las mais atrativas, competitivas e gerar interesse renovado da população (Swyngedouw *et. al.*, 2002; Altshuler, Luberoff, 2003). Utilizando-os como uma ferramenta central nas estratégias políticas e econômicas (Majoor, 2015; Swyngedouw *et. al.*, 2002), uma vez que são capazes de moldar o desenvolvimento das grandes cidades, por meio das mudanças de uso do solo, que têm como finalidade criar novos empregos e transformar a economia local (Kennedy *et al.*, 2011).

Apesar dos GPUs não serem um fenômeno recente e de já terem sido estudados por diversos autores (Swyngedouw *et. al.*, 2002; Kennedy, 2013; Guironnet e Halbert, 2014b) a conjuntura econômica criada na crise financeira internacional, desde 2008, pôs em questão o redesenvolvimento urbano. E problematizou as negociações entre grandes incorporadoras e as cidades, reavaliando os processos de financiamento destas grandes intervenções urbanas (Savini e Aalbers, 2015). Diante do cenário da recessão econômica, a literatura retoma o debate sobre os GPUs e o analisa sobre diferentes aspectos (Guironnet e Halbert, 2014b).

Essas novas análises, partem do entrelaçamento da produção do ambiente urbano construído com os mercados financeiros e os investidores, e reavaliam como os GPUs e o redesenvolvimento urbano foram sujeitos à financeirização (Guironnet e Halbert, 2014b). Nesse contexto, destaca-se a crescente tendência do solo como ativo financeiro e as estratégias de maximização de renda fundiárias, que por sua vez, reconfiguram as relações de poder, público e privado, e inserem novos agentes urbanos na disputa pelo solo (Guironnet *et al.*, 2014a, i.d, 2016; Savini e Aalbers, 2015). A maior parte da literatura sobre os GPUs ressalta o crescente papel do setor privado, como os promotores imobiliários, entretanto, poucos estudos abordam o papel das instituições financeiras e da financeirização do redesenvolvimento urbano (Guironnet *et al.*, 2016). E apesar da variedade e volume dos estudos sobre os GPUs, a literatura acadêmica tem sido insatisfatória ao analisar o entrelaçamento da financeirização dos GPUs e sua associação com o mercado imobiliário.

Por outro lado, tem-se que a financeirização do mercado imobiliário no Brasil é um fenômeno relativamente recente. Iniciado em 2005, quando o setor financeiro foi estruturado e criou um cenário de maior confiança jurídica e institucional, que atraiu investidores internacionais (Klink e Souza, 2017;

Santos, 2017; Fix, 2011). Destaca-se também que o debate acadêmico sobre a financeirização, salvo exceções, “não contempla muitas experiências sul-americanas, de modo geral, nem, mais especificamente, as brasileiras” (Klink e Souza, 2017, p.381). Posto isto, tem-se que o contexto de crescimento econômico, maior segurança institucional e principalmente de acesso ao crédito, proporcionam a produção de novos espaços urbanos. A criação desses novos espaços, nas cidades brasileiras, foram materializados por meio dos GPUs.

Nessa direção, o debate sobre a financeirização urbana no Brasil é fundamentada na implantação dos GPUs, nos instrumentos de financiamento e crédito, e na atuação territorial do estado que traçam as estratégias e diretrizes para o planejamento urbano. A partir disso, destaca-se como instrumento político urbano as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Klink e Souza (2017, p.391) afirmam que “o debate brasileiro sobre a financeirização via grandes projetos urbanos foi particularmente recortado para a análise das consequências socioespaciais adversas desencadeadas pelas OUCs.” Assim, analisar a financeirização associadas aos GPUs no contexto brasileiro, torna-se substancial para a reformulação acerca do redesenvolvimento urbano.

Para o desenvolvimento da dissertação, foi escolhida a Cidade do Rio de Janeiro, que por intermédio da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto Maravilha (OUCPRJ) passou por um processo de requalificação urbana. O projeto, dentre outros da OUC, foi selecionado como estudo de caso por apresentar um elevado valor de investimento, quando comparado a outras operações urbanas no Brasil, e por apresentar 10 anos de sua implantação, sendo considerado consolidado no território. Além disso, a OUCPRJ está localizada na região mais antiga da cidade e apresentou entre os anos 1970 e 2000 uma perda de população de aproximadamente 27%, a maior dentre todo o município. Apesar disso, a região da qual se insere o projeto é caracterizada pela convergência diária de aproximadamente um milhão de pessoas, o que torna o objeto do estudo de caso relevante.

Portanto, a dissertação torna-se expressiva porque se propõe a examinar as grandes intervenções urbanas e as modificações geradas por elas, sob o viés do debate da financeirização do redesenvolvimento urbano, tendo como foco os agentes urbanos e seu impacto no ambiente construído.

1.2. OBJETIVO

O objetivo da dissertação é analisar as dinâmicas imobiliárias e a financeirização da produção do espaço urbano associados aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), tendo como referência a Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha, localizada no Rio de Janeiro, Brasil.

As perguntas que estruturam essa investigação giram em torno dos novos atores das grandes intervenções urbanas, no contexto da financeirização. Questionou-se ***como os GPUs favorecem a entrada de novos atores e práticas no mercado imobiliário? Como os agentes urbanos influenciam o planejamento no contexto dos GPUs? E como a financeirização contribui no processo de formação do espaço urbano?*** A dissertação tem como finalidade refletir sobre o processo de financeirização decorrente da Operação Urbana Porto Maravilha.

1.2. METODOLOGIA

A presente dissertação é pautada em uma pesquisa qualitativa e quantitativa, com pesquisa bibliográfica e pesquisa documental através de fontes diversas, tais como: documentos, artigos científicos, relatórios, legislações, jornais, revistas e entrevistas.

O método foi adotado para a dissertação dado que apesar da extensa literatura sobre os GPUs, verifica-se algumas lacunas no que concerne aos seus impactos na financeirização do espaço urbano e na influência dos agentes urbanos no ambiente construído. Utilizou-se a metodologia qualitativa para avaliar os agentes urbanos, enquanto, para a produção do espaço urbano, utilizou da metodologia qualitativa e quantitativa. Dessa forma, a abordagem de cada método em diferentes fases da pesquisa, permitiu extrair conclusões diferenciadas para a investigação.

1.3. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para que se alcance os objetivos, a presente dissertação será estruturada em II capítulos, adicionais à introdução e à conclusão.

O *primeiro capítulo*, nomeado de *introdução*”, apresenta a estrutura da dissertação, objetivos, metodologia e justificativa da pesquisa.

O *segundo capítulo*, intitulado como “*fundamentação teórica: Os GPU e a financeirização*”, será voltado para a revisão bibliográfica e aporte teórico da investigação. Inicialmente conceitualizou as terminologias da financeirização e dos GPUs contemporâneos. Examinando-as de modo mais específico, no contexto do planejamento urbano, das Parcerias Público-Privada (PPP), e do entrelaçamento dos agentes urbanos na produção do ambiente construído. Também foi apresentado um breve panorama sobre os GPUs e a financeirização no cenário brasileiro, além de uma breve explicação sobre o funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), da qual se baseia o estudo de caso.

O *terceiro capítulo*, designado como “estudo de caso: O Porto Maravilha”, caracteriza a OUC em questão, e posteriormente, exibe o debate acerca da atividade imobiliária resultantes da financeirização, mediante a implantação do GPU - Porto Maravilha. O capítulo tem como finalidade elucidar as práticas realizadas no planejamento urbano e o modelo de gestão institucional-financeira adotada pela OUC do Porto Maravilha. Dedicar-se também à discutir a adoção das estratégias de adensamento populacional realizado para a região, com seus ciclos de valorização imobiliária. E ainda sintetiza os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e pela Gerência de Normas e Informações Urbanísticas (GNIU), além de índices censitários, de mercado, notícias e entrevistas. A partir disso, elaboram-se resultados para serem confrontados com a literatura.

Por fim, o *quarto capítulo* está dedicado à conclusão da dissertação, que confronta a literatura apresentada no segundo capítulo com o estudo de caso, descrito no terceiro capítulo. A conclusão deverá fornecer uma análise crítica entre a OUC Porto Maravilha através das lentes da financeirização e dos GPUs, e sua associação com os agentes urbanos e o mercado imobiliário. Onde será respondido os questionamentos pautados nos objetivos da investigação.

2

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: OS GRANDES PROJETOS URBANOS E A FINANCEIRIZAÇÃO

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O debate sobre os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) ou Mega Projetos Urbanos (MPs) não é recente, e está articulado à temática da política neoliberal e ao empreendedorismo urbano¹ (Kennedy, 2015, id.2013; Swyngedouw *et. al.*, 2002). Desde os anos 80 a literatura ressalta as contradições associadas às formas de planejamento e gestão dos GPUs (Guironnet e Halbert, 2014b; Kennedy, 2013) e há mais de três décadas, Rutland (2010) argumenta que Harvey (1982), já analisava as relações entre o empreendedorismo urbano, os GPUs e a tendência à transformação do solo em ativos financeiros.

Embora estas intervenções urbanas não sejam oriundas de tempos recentes, desde de 2008, após a crise internacional, voltou-se novamente a atenção para os GPUs, uma vez que o cenário de crise econômica produziu novos instrumentos financeiros e especificidades do contexto da financeirização da economia. Portanto, os estudiosos buscaram entender o processo de financeirização dos GPUs e como essa relação transformou as cidades, modificou o espaço urbano e o ambiente construído (Guironnet *et al.* 2016, id. 2014b). No entanto, a atual literatura acadêmica ainda oferece respostas insatisfatórias sobre como os GPUs são moldados para atrair o capital financeiro. Apesar da variedade de estudos que acompanharam a discussão sobre os GPUs, não houve muitas análises sobre o entrelaçamento do mercado imobiliário com o mercado financeiro (Guironnet *et al.* 2016; Kaika e Ruggiero, 2016; Savini e Aalbers, 2015).

Guironnet *et al.* (2016, id. 2014b) argumentam que essas ausências de estudos despertaram novas questões em relação aos GPUs. Esses questionamentos, estão pautados, não somente quanto à atração do capital e a financeirização do redesenvolvimento urbano, mas em como esses agentes urbanos se articularam e se inseriram nesse contexto, nos papéis dos novos atores na construção do espaço urbano,

¹ O empreendedorismo urbano (*urban entrepreneurialism*) é um conceito amplamente reconhecido, formulado por Harvey (1982) que tem como objetivo, atrair investimentos para produzir o apenas o crescimento econômico, através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos, ao invés de investir em melhorias das condições sociais em um âmbito específico.

e na construção das novas estratégias financeiras globais. Os autores afirmam que o mercado financeiro e os investidores têm consequências e impactos sobre o que é construído e pra quem é construído.

Diante do exposto, observa-se uma mudança na literatura dos GPU, para uma preocupação crescente com os mercados financeiros e investidores, e dessa forma, buscou-se entender até que ponto os GPUs foram submetidos à financeirização e quais resultados e impactos desse processo. Assim, os novos questionamentos convocam para o debate, a financeirização e a sua relação com o urbano. A partir dessa ótica, torna-se possível analisar os GPUs, os novos agentes do circuito imobiliário e a reestruturação do financiamento público para o redesenvolvimento urbano.

2.2. CONCEITOS: OS GRANDES PROJETOS URBANOS E A FINANCEIRIZAÇÃO

2.2.1 Os Grandes Projetos Urbanos

Os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) ou Mega Projetos Urbanos (MPs) podem abranger uma gama de conceitos e objetos empíricos, alguns dos quais não serão abordados nessa revisão de literatura. Guironnet e Halbert (2014b) enfatizam que os GPUs ou MPs podem em muitos casos, serem sinônimos de projetos imobiliários de larga escala e/ou de projetos complexos. E os diferencia, salientando que os MPs incluem em sua conceituação o desenvolvimento de projetos de infraestrutura orientada ao trânsito. Entretanto, para o entendimento desta dissertação, o conceito adotado para os GPUs não deverá incluir projetos de infraestrutura, embora os GPUs dependam delas. Também não será abordado os GPUs das décadas de 1950 e 1970, dado que representam uma geração que aborda o papel do estado como elemento principal, e a presente dissertação tem como foco o papel dos novos agentes urbanos. E por último, os GPUs têm sido frequentemente associados aos megaeventos, contudo, entende-se que os megaeventos não são uma condição única para serem tratados de modo específico nesta revisão de literatura.

Os novos tipos de GPUs surgem no final da década de 80 e 90 e podem ser considerados como manifestações concretas de uma estratégia de competição internacional entre as grandes cidades para atrair investimentos e gerar interesse renovado (Altshuler e Luberoft, 2003). São caracterizados como uma expressão material oriunda de uma política, que considera o marketing local como meio de gerar crescimento econômico para atrair o capital de investimento (Swyngedouw *et. al.*, 2002). Além de uma forma de reestruturação urbana emblemática que está diretamente ligada ao empreendedorismo urbano e por isso, está associado à evolução do capitalismo global e à propagação da ideologia neoliberal (Swyngedouw *et. al.*, 2002). Sendo geralmente projetados por arquitetos e urbanistas internacionais que difundem novas formas urbanas e padrões espaciais, muitas vezes sem consciência local, ocasionando deslocamentos, tanto criativos quanto destrutivos (Kennedy, 2013). Englobam processos de (re) produção urbana caracterizados por megacomplexos e projetos de uso misto, mudança no destino do uso do solo, diversificação de financiamentos públicos e privados, reescalonamento do estado concomitante ao surgimento de novos atores estratégicos urbanos (Guironnet *et al.*, 2016; id. 2014a).

Assim, de uma forma ampla, temos que os GPUs são:

Projetos que transformam profundamente a paisagem de forma rápida, intencional, visível e que exigem aplicações coordenadas de capital e do poder do estado² Kennedy (2015, apud Gellert, Lynch, 2003, p. 164, tradução nossa).

A literatura compromete-se a identificar as características de uma nova geração de GPU e distingui-la do modelo anterior (Orueta e Fainstein, 2008). Para os autores supracitados, os novos GPUs referem-se a dois tipos principais de esquema: Um baseado na construção de um grande edifício com forte significado simbólico, e outro em um esquema, composto por um grande complexo fomentado por usos residenciais mistos, indústrias de serviços, instalações compartilhadas e novos meios de transporte. Esses esquemas, estão voltados para o turismo e/ou desenvolvimento esportivo, e incorporam projetos de arquitetos mundialmente famosos, e frequentemente encontram-se locais industriais abandonados. Ademais, os GPUs são geralmente desenvolvidos no contexto de parcerias público-privadas (PPP), que utilizam-se de uso misto para atender, principalmente, às demandas das empresas, que buscam como produtos imobiliários, escritórios e serviços de turismo e lazer. Destaca-se também como elemento diferencial dos novos GPU, a introdução de novos métodos de financiamentos e uma maior colaboração entre os setores público e privado. A partir disso, os autores enquadram os novos GPUs em 4 categorias, a saber: projetos de regeneração de margens; recuperação de antigas zonas industriais; projetos que envolvem construções de novas infraestruturas de transporte ou ampliação das infraestruturas existentes; e renovação de bairros históricos, geralmente utilizados para atender às demandas especiais dos consumidores da classe média e alta.

Lehrer e Laidley (2008) afirmam que os GPUs despertaram um novo interesse para a renovação urbana. E enfatizam que os GPUs apresentam um enfoque flexível e diversificado, que envolvem a criação de espaços de uso misto, incluindo habitações com formas e tamanhos variados, integradas ao comércio, escritórios, parques públicos apoiados por instalações comunitárias e culturais. E por isso, esses projetos assumem a forma de amplos complexos caracterizados por uma combinação de usos. Onde são utilizados uma variedade de instrumentos e técnicas de financiamento, articulados aos agentes públicos e privados. Apresentam também uma transformação em massa do espaço urbano, do uso do solo e da forma construída, que portanto, para os autores, modifica as práticas sociais. Ou seja, essas novas intervenções, apresentam uma mudança dos benefícios coletivos para uma forma mais individualizada de benefício público, dos quais esses projetos são realizado por atores estatais que operam em colaboração com interesses privados, e buscam reposicionar as regiões da cidade dentro de um sistema global competitivo.

Guironnet e Halbert (2014b) apontam que os GPUs englobam um conjunto de objetos e intervenções urbanas que apresentam quatro características principais que envolvem: projetos de grande escala que utilizam-se do uso misto dentro dos mesmos objetos, como megacomplexos ou planos mestres; mudança de destino do uso do solo; variedade de fluxos de financiamento públicos e privados; reescalonamento do estado concomitante ao surgimento de novos atores estratégicos urbanos, como governos, promotores imobiliários, consultores, cidadãos, entre outros. Por isso, os GPUs abrangem um conjunto de situações, que vão desde os projetos integrados aos complexos imobiliários de hoje e projetos de redesenvolvimento em grande escala em todo o mundo. Ao conceituar a terminologia, os autores destacam sobre a mudança na produção do espaço urbano e nas políticas de redesenvolvimento urbano, e enfatizam a transição de governo para governança, com a mudança de uma hierarquia vertical para práticas mais horizontais e colaborativas. O impacto da financeirização na governança, estabelecem

² “...projects which transform landscapes rapidly, intentionally, and profoundly in very visible ways, and require coordinated applications of capital and state power (Kennedy, 2015, apud Gellert, Lynch, 2003, p. 164).”

novas relações de poder, face ao crescente mercado financeiro, que para os autores, alteram o ordenamento socioespacial e a construção do ambiente urbano.

Assim, a tabela 1 busca identificar e sintetizar, as principais características dos novos GPU, apontadas pelos principais autores.

Tabela 1: Definições dos GPU

Autores	Principais Características	Exemplos
Orueta & S. Fainstein	• Projetos em locais que, em consequência de reestruturação urbana, perderam o seu uso, mas tem potencial para voltar a se rentabilizar; • Projetos, geralmente, desenvolvido no contexto de parcerias público-privadas; • Que utilizam-se frequentemente do uso misto; • São voltados para as necessidades das empresas de escritórios e dos serviços de turismo e lazer; • Utilizam-se de novos métodos de financiamento, • Apresentam maior colaboração entre os setores público e privado	• Regeneração de margens; • Recuperação de fabricação antiga e zonas de armazém; • Construção de novas infraestruturas de transportes; • Renovação de bairros históricos da cidade, geralmente para atender a consumidor especial; • Demandas de setores de classe média e alta
U. Lehrer & J. Ladley	• Desde 1980 aos projetos atuais; • Projetos iniciados pelo setor estatal e privado; • Projetos de alto custo; • Financiados por PPP e Investimento do estado; • Investimento do setor privado; • Foco na flexibilidade e diversidade. Utiliza-se do uso misto; • Padronização da arquitetura em complexos / distritos; • Caracterização dos benefícios públicos: Democratização do espaço público através de melhorias em grande escala para garantir retorno sobre investimento privado; • Resistência é baixa e críticas relativamente ausente.	• Estudo de caso: Waterfront de Toronto
Guironnet e Halbert	• Projetos que abrangem o processo de (Re) produção urbana e projetos de grande escala que utilizam-se do uso misto dentro dos mesmos objetos, como, megacomplexos ou planos mestres (<i>masterplan</i>); • Apresentam mudança no destino do uso do solo; • Diversidade de financiamento, tanto público quanto privado; • Reescalamento do Estado, concomitante ao surgimento de novos atores estratégicos urbanos (por exemplo, governos, consultores, cidadãos, entre outros.)	• Financeirização dos GPU; • Redesenolvimento liderados por propriedade.

Fonte: Adaptado de Guironnet e Halbert (2014 b, p.5)

Portanto, observa-se entre os autores características similares na conceitualização dos GPUs, das quais podemos destacar que os novos GPU envolvem: inclusão de novos instrumentos financeiros e diversidade de financiamentos, uso de PPP, mudança do uso do solo, utilização do uso misto, padronização dos projetos e da arquitetura, reescalonamento do estado, com forte presença do setor privado. Além disso, os GPUs são projetos voltados para a lucratividade e para um determinado tipo de público e perfil, com projetos padronizados voltados para a classe média e alta.

Concomitante ao surgimento dessas grandes intervenções e das estratégias de financiamento das grandes empresas, surge um importante debate sobre a relação entre os GPUs, os mercados financeiros e os investidores, e é nesse debate que este trabalho se contextualiza. O mercado financeiro e seus agentes são considerados o ponto central do debate acadêmico sobre a financeirização do ambiente construído. Dessa forma, faz-se necessário articular o debate da financeirização com os GPUs, bem como, conceituar sua terminologia.

2.2.2 A Financeirização

O debate da financeirização aqui pretendido visa aprofundar os estudos urbanos e o campo do planejamento urbano. Destaca-se que um relevante ponto de partida para essa discussão consiste em não apenas mensurar o sistema financeiro nas diversas escalas, como economia, estado e vida quotidiana, mas também, compreender as relações entre os agentes urbanos e seus diferentes contextos (Klink e Souza, 2017). O conceito de financeirização tem sido utilizado por várias décadas, no entanto, foi a partir de 2008, com a crise financeira global que a terminologia ganhou visibilidade, através de uma série de literaturas que abrangem as diferentes ciências sociais e humanas (Aalbers, 2017; Weber, 2010). Dessa forma, Christophers (2015) enfatiza que existe um perigo de que a financeirização se torne um conceito caótico e abrangente. Entretanto, Aalbers (2017) enfatiza que qualquer conceito utilizado nas ciências sociais e humanas está fadado a ser definido de inúmeras formas, especialmente conceitos relativamente novos, cujo o uso se espalhou rapidamente nos últimos anos.

Subjacente a muitas conceituações de financeirização está a ideia de que há uma lógica de que as finanças penetram diferentes elementos que até então não eram financeiras (Guironnet e Halbert, 2014). Rutland (2010) destaca que o termo ‘financeirização’ organiza uma literatura ampla e pode ser descrito como uma tentativa geral de analisar a crescente importância do capital financeiro global, juntamente com as consequências dessa ascensão para uma série de domínios econômicos e sociais. Por outro lado, o autor enfatiza que os estudos sobre o redesenvolvimento urbano podem ter um alcance maior, desde que não abordem apenas a inserção do capital financeiro em diversos elementos, mas também ao mecanismo material e ideológico através do qual a propriedade é continuamente reproduzida como um ativo financeiro³.

Nessa direção, buscou-se introduzir uma definição ampla da terminologia. Aalbers (2017) define a financeirização como "um crescente domínio de atores financeiros, mercados, práticas, medidas e narrativas, em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas

³ Segundo Rutland (2010) há mais de três décadas David Harvey (1978) propôs uma nova forma financeira do capitalismo ao abordar o desenvolvimento urbano. Em seus estudos sobre o empreendedorismo urbano e as grandes intervenções, Harvey já apontava para a transformação do solo como um ativo financeiro.

(incluindo instituições financeiras), estados e famílias"⁴ (p.544, tradução nossa). Klink e Souza (2017) enfatizam que essa definição é singular, por retratar a financeirização de forma “abrangente”, “elástica” e que “mobiliza diversas escalas e atores”.

Kaika e Ruggiero (2016) destacam que a literatura sobre a financeirização se concentra principalmente na análise dos fluxos globais de capital e dos dados macroeconômicos, enquanto a terminologia aplicada à pesquisa urbana está voltada para o debate da produção de renda e à financeirização dos ativos fundiários ou na importância de mudanças institucionais nos regimes de governança urbana. E mais recentemente, a literatura tem se voltado para o debate da relação entre financeirização e o setor hipotecário e o papel dos intermediários financeiros na promoção de projetos de desenvolvimento urbano. Guironnet e Halbert (2014) salientam que apesar do impacto significativo do financiamento no desenvolvimento do solo, ainda são raros os estudos de caso sobre os mecanismos específicos da financeirização no redesenvolvimento urbano. Torna-se necessário examinar de forma mais detalhada a engenharia financeira do desenvolvimento do solo, para entender como o mercado financeiro afeta diretamente o ambiente construído, para que em última análise, seja possível orientar as políticas urbanas (Savini e Aalbers, 2015).

Dado o exposto, buscou-se conceituar e ilustrar alguns dos instrumentos e mecanismos da financeirização, para entender o porquê e como a financeirização impacta no redesenvolvimento urbano. Para tal, agrupou-se diferentes artigos, que se baseiam primordialmente no conceito da transformação do solo como um ativo financeiro, que através de instrumentos distintos, tem como objeto de discussão as relações entre os diversos atores e suas múltiplas escalas no processo da financeirização.

Kaika e Ruggiero (2016) em um estudo de caso em Milão, debatem a financeirização através das mudanças das práticas contábeis para a intervenção do terreno industrial Bicocca, da fábrica de pneus Pirelli. A partir disso, os autores conceituam a financeirização através de três aspectos: O primeiro, aborda o papel central dos atores que são negligenciados na mobilização social na renda do solo como um ativo financeiro. A segunda abordagem, aponta que ao mobilizar o solo como um ativo financeiro, as elites locais criaram uma nova fase do capitalismo financeirizado, que caracterizou uma transição do capitalismo industrial para o financeiro. E a terceira, indica que o uso do solo como um ativo financeiro produziu mudanças nos arranjos de governança urbana, em função das necessidades das elites tradicionais locais.

Ou seja, as análises indicadas pelos autores supracitados, partem da descoberta de mudanças contábeis que proporcionaram a mobilização do uso do solo como um ativo financeiro. Investigam-se os diversos atores que atuam na financeirização e na renovação urbana do solo. Esses atores podem ser os desenvolvedores da política urbana, governança urbana, setores imobiliários e bancários, além de um conjunto de atores sociais que, normalmente, são ignorados como contribuintes significativos na formação do processo de financeirização do solo, como, as elites industriais locais, consideradas tradicionais, além das organizações de trabalhadores. Por fim, os autores destacam que o debate sobre a financeirização tem se limitado às dinâmicas socioeconômica da gentrificação e aos mercados hipotecários, e pouca pesquisa tem sido realizadas sobre culturas urbanas, governança urbana, cidades criativas, ou os efeitos do neoliberalismo na mudança econômica global.

Guironnet, Attuyer e Halbert (2016) abordam a financeirização através das estratégias de maximização de renda pelos proprietários do solo (*rent-maximisation by landowners*) e da “crescente tendência da

⁴ “... the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households (Aalbers, 2017, p.544).”

mobilização do solo como um ativo financeiro”. Para os autores, um dos principais aspectos da financeirização do ambiente urbano construído trata-se da influência dos investidores financeiros, que buscam moldar os projetos de desenvolvimento urbano através dos mercados imobiliários. A atuação desses investidores financeiros leva à produção do espaço urbano cada vez mais correspondente às suas próprias expectativas, tanto quanto no planejamento urbano, quanto às orientações dos riscos, retornos e liquidez dos investimentos aplicados no território.

Assim, no estudo de caso em Paris, na cidade de Saint-Ouen, através do projeto de urbanização intitulado como “Docks”, os autores supracitados abordam as relações de poder entre a municipalidade e os desenvolvedores imobiliários. E indicam no projeto que a financeirização baseou-se na maximização das receitas das vendas dos imóveis comerciais, pré-arrendados aos investidores. Para tal, foram realizadas mudanças no uso do solo, que anteriormente apresentava um uso não residencial de baixa densidade, e em função das expectativas dos investidores promoveu-se o uso de edifícios de escritórios, dado que os rendimentos provenientes da securitização do aluguel desses espaços para grandes incorporações seriam mais atrativos. Em contrapartida da mudança do uso do solo, o governo local estabeleceu uma expressiva parcela (40% da área) para habitação de interesse social. Assim, Saint-Ouen é um exemplo de uma localidade onde os investidores financeiros têm interesse em investir no espaço urbano, enquanto a prefeitura/câmara busca uma estratégia de coesão socioespacial e redistribuição que inclui intensas negociações com promotores imobiliários.

Weber (2010) destaca que a financeirização nas políticas públicas, engloba desde a governança internacional até a escala local. E enfatiza que os governos locais passaram a depender fortemente dos mercados financeiros devido ao grau de penetração das finanças no redesenvolvimento urbano. E afirma que a penetração das finanças reflete no aumento da dívida municipal, na privatização, securitização de ativos públicos, no tamanho e no escopo dos serviços financeiros disponíveis para as prefeituras e na orientação de decisões críticas de consumo coletivo por parte dos investidores. Apesar disso, a autora destaca que os governos locais podem usar os mercados financeiros para impulsionar sua própria agenda urbana.

Nessa direção, a autora supracitada, destaca o uso do TIF (Financiamento por Incremento Fiscal ou *Tax Increment Financing*) em um estudo de caso em Chicago. O TIF consiste em uma política local de redesenvolvimento urbano, que permite aos municípios designar uma área degradada para a requalificação, onde os governos utilizam-se do aumento dos impostos da propriedade ou das vendas de terrenos para financiar o redesenvolvimento urbano. Dessa forma, o uso do TIF no urbanismo pode ser visto como financeirizado, dado que o instrumento é baseado em um mecanismo de governança, que permite que o fluxo de renda (captação de receitas de impostos sobre a propriedade) gerado a partir de ativos (propriedade) sejam convertidos em instrumentos financeiros e trocados no mercado global.

Ou seja, após a delimitação de um recorte específico do território para a promoção de uma grande intervenção urbana, o TIF permite uma valorização futura impulsionada pela revitalização urbana, que tem como objetivo antecipar recursos ou incremento fiscal que possibilitam custear o redesenvolvimento urbano. O TIF são títulos que são emitidos para investidores financeiros, sustentados pela promessa de uma valorização futura, gerados a partir do próprio plano de regeneração. Na prática, o que permite o fluxo de renda são os impostos incrementais, que são gerados a partir da propriedade, e posteriormente são securitizados e prometidos como pagamento para qualquer dívida que tenha sido emitida. Dessa forma, o TIF oferece ao governo local novas maneiras de transformar capital em ativos imobiliários. Contudo, cabe ressaltar que o risco do instrumento está associado a uma aposta de valorização do território no ritmo esperado pelos investidores.

Savini e Aalbers (2015) afirmam que a financeirização fundiária em geral e o planejamento do uso do solo em particular, resultam na descontextualização de projetos urbanos. E hoje, os desafios dos projetos urbanos derivam do aumento da distância entre os cálculos econômicos do desenvolvimento do solo e os processos de negociação do planejamento adequado do uso do solo. Diferentemente do exposto no estudo de caso de Guironnet, Attuyer e Halbert (2016) e por Weber (2010), muitos governos locais podem estar despreparados para administrar a financeirização do solo e podem não contribuir para esse processo. E isso representa um desafio para que os governos locais promovam a equidade socioespacial. A partir da ideia de descontextualização de projetos urbanos, os autores afirmam que a natureza do desenvolvimento urbano atual é caracterizada pela tendência de rapidamente se deslocar e mudar os investimentos geograficamente, agrupá-los em pacotes maiores e planeja-los instrumentalmente para capturar valor ⁵. Portanto, a descontextualização das decisões de investimento a partir do planejamento gera um pluralidade de novos atores na governança de projetos urbanos.

Assim, Savini e Aalbers (2015) relatam como as decisões sobre os investimentos, que passam a ser determinadas em níveis hierárquicos superiores, afetam o processo de planejamento local. Os autores abordam o estudo de caso na periferia de Milão, na fábrica Falk, onde torna-se possível mapear a relação entre a estrutura financeira do projeto e a maneira como as questões de planejamento são negociadas (volumes, usos e retornos esperados). Verifica-se, no estudo de caso, o uso do instrumento *Special-purpose Vehicle* (SPV).

O SPV é uma ferramenta organizacional para gerenciar, de forma descontextualizadas, as decisões de investimento do planejamento local. Tem a função de operar como uma interface entre o contexto de planejamento local (onde o solo está situado e os planos de desenvolvimento são negociados) e os mercados fundiários (onde o solo é negociado como um ativo), e objetivam combinar a programação imobiliária de projetos urbanos com as expectativas de retorno dos investidores. Assim, o instrumento possibilita a emissão de títulos lastreados através de uma de empresa geradora, que pode ser um consórcio de desenvolvimento ou uma *holding*. O SPV isola o risco do projeto urbano de outros investimentos e permite o gerenciamento de um projeto específico de desenvolvimento do solo de forma autônoma.

A tabela 2 ilustra de forma resumida, os conceitos e alguns dos instrumentos da financeirização. Além disso, Guironnet e Halbert (2014) destacam que, ao se considerar os GPUs e a financeirização, três aspectos do impacto da financeirização podem ser avaliados, que são: O papel crescente dos mercados e atores imobiliários dentro da mudança do governo para a governança; A criação de cidades através de impostos e instrumentos imobiliários e suas conjugações com os GPUs; E o papel das empresas de investimento imobiliário no redesenvolvimento do espaço urbano.

Portanto, permanece uma lacuna substancial na literatura existente, e se alguém se propõe a analisar a financeirização dos GPUs, deve-se considerar: (i) as múltiplas consequências do financiamento do redesenvolvimento urbano através dos mercados financeiros baseado na evolução da propriedade como um ativo financeiro; (ii) como esse processo é levado em conta, ou desafiado, por outros atores envolvidos na governança; (iii) como esse processo reformula as relações de poder público-privado⁶ (Guironnet e Halbert, 2014, p.14, tradução nossa).

⁵ O conceito de captura de valor é geralmente usado para indicar a capacidade de capturar e reinvestir o valor do solo após a inserção de investimentos públicos em uma determinada área.

⁶ “Therefore, there remains a substantial gap in the existing literature if one sets out to analyze the financialization of UDPs regarding (i) the manifold consequences of financing urban redevelopment through financial markets based on the evolution of property as a quasi-financial asset, (ii) how this process is taken into account, or

Tabela 2: Exemplos de Instrumentos de Financeirização

Autores	Principais Características da Financeirização	Estudo de Caso
Kaika e Ruggiero	• Mudanças nas estratégias de contabilidade que promovem a mobilização do uso do solo como um ativo financeiro; • Financeirização vista a partir da ótica dos diversos atores urbanos como desenvolvedores de política urbana, agentes dos setores imobiliários e bancários. Além das elites industriais locais e as organizações de trabalhadores.	• Milão; • Localizado no Cinturão de industrial de Milão; • Terreno da Fábrica <i>Pirelli – Bibboca</i>.
Guironnet, Attuyer e Halbert	• Financeirização através das estratégias de maximização de renda pelos proprietários de solo (<i>rent-maximisation by landowners</i>) e da crescente tendência do solo como um ativo financeiro; • Securitização das rendas dos aluguéis dos empreendimentos; • Fornece uma análise a partir das relações de poder entre os governos e os investidores e seu impacto no planejamento urbano.	• Paris; • Localizado no Cinturão Vermelho de Paris, Cidade de Saint-Ouen; • Projeto <i>Docks</i>.
Weber	• TIF (Financiamento por Incremento Fiscal / <i>Tax Increment Financing</i>); • Política de redensolvimento urbano, que permite aos municípios designar uma área degradada para a requalificação, onde, os governos utilizam-se do aumento dos impostos da propriedade ou das vendas de terrenos para financiar o redensolvimento urbano; • Transformação dos ativos imobiliários em instrumentos financeiros (TIF) para financiamento do redensolvimento urbano, por meio da securitização dos próprios ativos.	• Chicago
Savini e Aalbers	• SPV (Veículo para Fins Especiais / <i>Special-purpose Vehicle</i>); • O SPV é uma ferramenta organizacional para gerenciar, de forma descontextualizadas, as decisões de investimento do planejamento local. Possibilita a emissão de títulos lastreados através de uma de empresa geradora. Esses títulos possibilitam a captação de recursos, de forma descontextualizada, para a requalificação urbana. O instrumento permite uma redução dos riscos dos projetos urbanos e objetivam combinar a programação imobiliária de projetos com as expectativas de retorno dos investidores.	• Milão; • Localizado no Cinturão Industrial de Milão; • Terreno da Indústria de aço Falk.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Weber (2010); Kaika e Ruggiero (2016); Savini e Aalbers (2015); Guironnet, Attuyer e Halbert (2016)

challenged, by other players involved in the governance of UDPs, and thus (iii) how it eventually refashions public-private power relations (Guironnet e Halbert, 2014, p.14). ”

Apesar de inúmeras visões conceituais a respeito do debate da financeirização, observa-se que nos diferentes estudos de caso citados sobre a relação do ambiente construído e a financeirização, a crescente tendência dos governos municipais tratam o solo como um ativo financeiro ou permitem que o solo se transforme em um ativo, através de diferentes instrumentos, como o TIF, SPV, maximização de rendas ou mudanças contábeis. Destaca-se também uma característica central no comportamento de todos os agentes econômicos, independentemente de quem eles são e de seus interesses. Essa característica dá sustento à ideia do quanto esses agentes podem vir a rentabilizar o solo, o que reflete em um “princípio universal da maximização do valor do solo”, como colocado por Guironnet, Attuyer e Halbert (2016).

A partir da maximização do valor do solo, a atenção se volta para as capacidades e habilidades dos governos em orientar projetos de redesenvolvimento urbano, como ressaltado por Savini e Aalbers (2015) e Guironnet, Attuyer e Halbert (2016). Portanto, em vez de considerar a financeirização como um princípio universal de maximização do valor do solo, deve-se avaliar também as capacidades governamentais através das interações e negociações com os intermediários financeiros, que atuam no processo do redesenvolvimento urbano.

Dessa forma, ressaltam-se duas vertentes que podem ser analisadas na financeirização. O primeiro debate aborda o solo como ativo financeiro, onde o solo passou a ser adquirido como títulos imobiliários, que geram novas disputas territoriais fomentadas pelas rendas imobiliárias e fundiárias, tendo impacto direto no planejamento urbano, no uso do solo e na produção do espaço urbano. E no segundo direcionamento, constroem-se quanto à variedade dos agentes urbanos e o papel dos governos, também diante da crescente tendência do solo como ativo financeiro, onde se apresentam novos processos, estratégias e requisitos pautados nas expectativas dos investidores e dos atores-chave do redesenvolvimento urbano dos GPU, como governos municipais e planejadores, agências imobiliárias, promotores imobiliários, consultores entre outros.

Dado o exposto, os próximos capítulos buscam o entendimento para a correlação entre os agentes urbanos, as Parcerias Público-Privada (PPP) e o Planejamento Urbano, articulando-os fundamentalmente entre GPUs e a financeirização do mercado imobiliário.

2.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA (PPP) E OS AGENTES URBANOS

O uso de projetos de desenvolvimento urbano em grande escala tem sido um aspecto importante da remodelação do tecido urbano das grandes cidades nas últimas décadas. Na maioria dos casos, os GPU são considerados ilustrações emblemáticas da recente reestruturação no planejamento de políticas e práticas, onde observam-se duas importantes características: A primeira, é retratada pela mudança do planejamento de projetos, e a segunda, é marcada pela transição de uma hierarquia vertical de poderes, centrada Estados-nação, para práticas mais horizontais e colaborativas, que podem ser resumidas na mudança do governo para a governança (Guironnet e Halbert, 2014b).

Grande parte da literatura destaca a pluralização de atores relevantes no cenário urbano, como cidadãos e empresas privadas, como incorporadoras imobiliárias e promotores imobiliários. Alguns planejadores argumentaram que, apesar da ênfase ideológica nas parcerias público-privadas nos discursos de planejamento estratégico, o envolvimento do setor privado tem sido muitas vezes problemático, enquanto a coordenação com outros atores públicos continua sendo uma questão igualmente importante e pouco abordada (Salet 2008).

Guironnet e Halbert (2014b) destacam dois aspectos importantes para a análise da pluralização de atores quanto aos GPUs e a financeirização. O primeiro, consiste na renovação das elites políticas e econômicas

que usam os GPUs para estabelecer seu poder através de redes de governança. O segundo, torna-se necessário examinar a transformação dos mercados de propriedade como um ativo financeiro, uma vez que a financeirização dos mercados e dos atores imobiliários alterou o ciclo de desenvolvimento dos empreendimentos comerciais. Para os autores, o tratamento da propriedade como ativo de investimento segue estratégias de diversificação de portfólio com base em risco e retorno, que impacta numa mudança dos padrões de posse dos empreendimentos comerciais. Atualmente a internacionalização dos mercados e atores imobiliários, como instituições financeiras de larga escala especialmente fundos de pensão e seguradoras, tornaram-se proprietários desses novos empreendimentos. A partir disso, faz-se referência aos ativos negociáveis para geração de renda (*TIYA- tradable income-yielding assets*) como mecanismo de financiamento dos GPUs. Dessa forma, os GPUs consistem numa tentativa de transformar o uso do solo, alavancando recursos negociados em mercados de propriedades comerciais, sendo que os investidores representam uma nova geração de clientes e compradores finais de propriedades, onde os promotores imobiliários os têm como principal clientela. Posto isto, o desenvolvimento da propriedade é um fator crucial para a difusão e implementação das expectativas dos investidores por meio da antecipação dos recursos através dos TIYA.⁷ No modelo TIYA, os proprietários de imóveis são, portanto, investidores financeiros, enquanto empresas ocupantes se tornam inquilinos.

Ou seja, para os autores supracitados, deve-se analisar as mudanças na composição do mercado de locação (*rental market*) e dos proprietários, uma vez que os novos proprietários ou os novos compradores finais viraram investidores financeiros, que buscam e compram a propriedade como ativos mais rentáveis. No que tange aos agentes urbanos, deve-se investigar as mudanças na indústria imobiliária, considerando o crescente entrelaçamento dos mercados de propriedades e de capitais, a fim de examinar de forma mais específica a variedade de atores, estratégias, ferramentas, mecanismos e culturas que impactam no redesenvolvimento urbano. Nesse cenário, destacam-se os ativos negociáveis para geração de renda (*TIYA- tradable income-yielding assets*) que possibilitam meios para financiamento do redesenvolvimento urbano. Dessa forma, os TIYA podem fornecer a viabilidade financeira para os empreendimentos, gerando receitas imediatas através das vendas dos títulos, ao invés de aguardar o desenvolvimento econômico promovido por estratégias lideradas somente por propriedades, como caracterizado outrora. Assim, a figura 1 mostra de forma sintética os impactos do solo como ativo imobiliário no mercado de propriedade.

⁷ No mercado da TIYA, os edifícios representam ativos financeiros, o desenvolvedor normalmente, procura um investidor para a construção, com o objetivo de financiar o redesenvolvimento urbano e transferir os riscos para os investidores. Nesse processo, os investidores buscam um inquilino como usuário final da propriedade, como objetivo de produzir um fluxo de caixa para que no futuro, seja possível vender os títulos a outros investidores. Assim, o mercado de TIYA busca maximizar o valor de seus ativos.

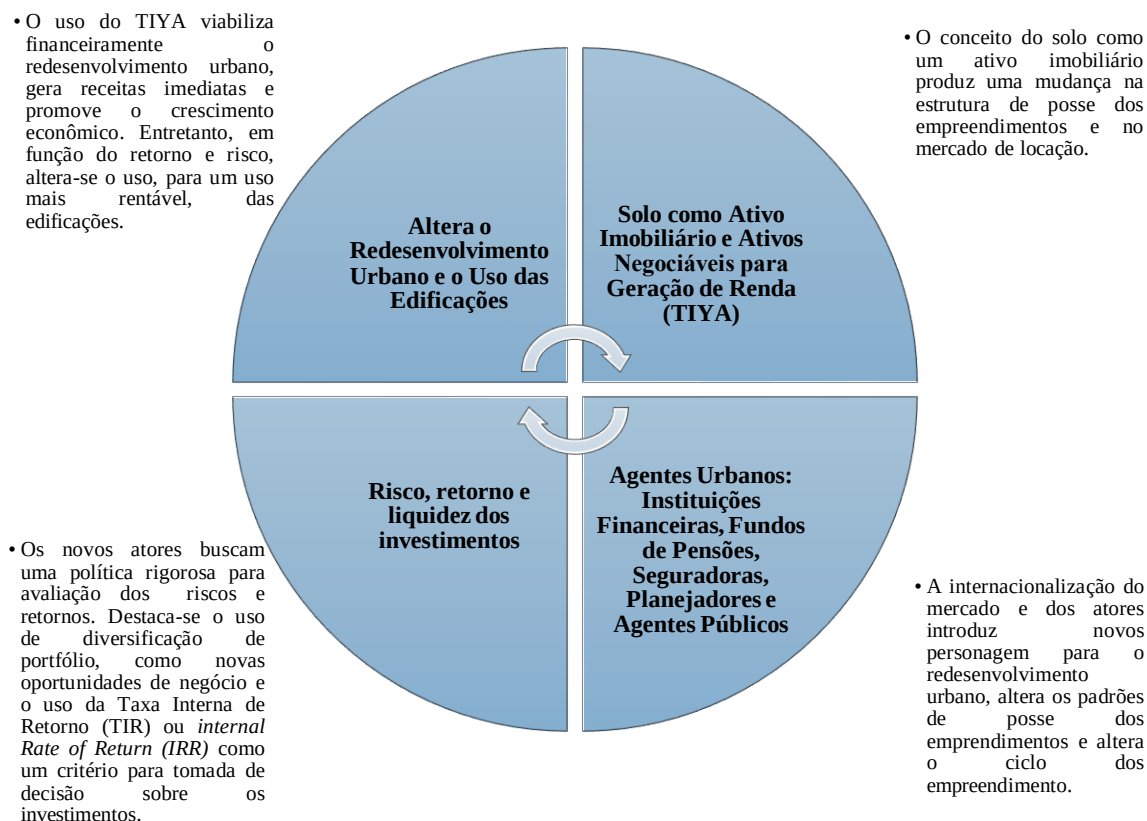


Figura 1: O Ciclo do Solo como Ativo Imobiliário e o Mercado de Propriedade

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Guironnet e Halbert (2014)

Savini (2012) em seu estudo de caso em Paris destaca como os GPUs podem atuar como um veículo para o surgimento de alianças transnacionais (*cross-border coalitions*) de elites políticas. Para o autor, essas alianças surgem quando o redesenvolvimento de áreas ao redor dos municípios (áreas periféricas) representam uma oportunidade para os interesses políticos romperem com suas agendas urbanas passadas. A partir disso, os governos passam a se unir com desenvolvedores fundiários, para garantir investimentos e explorar novas oportunidades de crescimento. Surge então, uma cooperação intermunicipal no desenvolvimento urbano, impulsionada pela interdependência de objetivos políticos e das elites empresariais, que passam a ser sustentada por uma relação em que todos ganham, conectando áreas centrais e áreas periféricas. Posto isto, o autor verifica uma mudança da competição intermunicipal para a uma cooperação transnacional. Ou seja, grandes centros urbanos que exerciam poder econômico sobre as áreas periféricas mudam suas relações de dependência urbanas e espaciais. Para o autor, “as principais cidades não são mais o motor do crescimento urbano: as aglomerações estão se tornando cada vez mais policêntricas, com o consequente reequilíbrio das relações de poder intermunicipal”⁸ (p.1876, tradução nossa).” No estudo de caso, enfatiza-se que as alianças transnacionais usam da interdependências público-privadas como rede de cooperação, como uma oportunidade de negócio e

⁸ “Core cities are no longer the motor of urban growth: agglomerations are becoming more and more polycentric, with the consequent rebalance of intermunicipal power relationships (Savini, 2012, p.1876).”

como meios para maximizar os ganhos, enquanto os atores privados fornecem habilidades e ferramentas para o redesenvolvimento do solo, além de recursos fiscais. Dessa forma, os atores privados necessitam da atuação do estado para refletir seus interesses no planejamento urbano, assim, os interesses privados têm, portanto, mobilizado o debate mais amplo dos agentes urbanos nos GPUs.

Em contrapartida, no estudo de caso em Chicago, Weber (2010) aponta que o governo forneceu diretamente capital securitizado⁹ para investidores, com o objetivo de promover o redesenvolvimento urbano, constata-se que os governos locais têm um papel direto na disseminação da financeirização em projetos de redesenvolvimento. Na pesquisa, a autora retrata que o município de Chicago terminou por exercer um poder limitado sobre os desenvolvedores e outras jurisdições envolvidas. E salienta que o processo de financeirização do redesenvolvimento urbano apresenta consequências em termos de desigualdades, uma vez que os governos locais que buscam atrair investidores institucionais optam por selecionar espaços que envolvam alta renda fiscal projetada, projetos de baixo risco e programas de redesenvolvimento em larga escala baseados em um maior e melhor uso, que significa projetos para fins comerciais, em vez de habitação social e espaços verdes.

Guironmet *et al.* (2016), no estudo de caso em Paris, enfatizam que os governos concentram suas estratégias de maximização de renda dos proprietários do solo e reforçam a crescente tendência de tratar o solo como um ativo financeiro (*the increasing tendency to treat land as a financial asset*). No entanto, para os autores essa perspectiva, analisada de forma isolada, subestima a importância dos atores financeiros do mercado, deixando de demonstrar como, na prática, esses investidores financeiros adotam práticas seletivas de investimento e moldam os projetos de revitalização urbana. Em função da crescente importância dos investidores no ambiente construído, os autores consideram que a reconstrução urbana pode ser entendida como o resultado de relações de poder que se originam na circulação das expectativas dos investidores.

Portanto, com base nos estudos de caso apresentados, observa-se a predominância na literatura no que tange ao papel de investidores privados e promotores imobiliários na construção das cidades contemporâneas. A partir disso, elaborou a tabela 3, como os principais autores e as características dos agentes urbanos.

⁹ De acordo com a autora, o governo da cidade subsidiou projetos de desenvolvimento com dinheiro emprestado, utilizando o TIF. “Government subsidized development projects with borrowed money using a once-obscure instrument called TIF (Weber, 2010, p.1).”

Tabela 3: Novos Atores Urbanos

Autores	Características dos Agentes Urbanos no contexto dos GPU e da Financeirização	Estudo de Caso
Guironnet e Halbert	• Renovação das elites políticas e econômicas que usam os GPU para estabelecer seu poder através de redes de governança; • Mudanças na indústria imobiliária devido a transformação dos mercados de propriedade como um ativo financeiro.	• Análise os GPUs à luz da financeirização e seus impactos no ambiente construído.
Savini	• Novas formas de cooperação: Alianças transnacionais (<i>cross-border coalitions</i>) de elites políticas. • Os atores privados fornecem mecanismos, ferramentas, práticas, além do capital, para fomentar o redesenvolvimento urbano. Enquanto os governos buscam garantir os interesses privados.	• Paris
Weber	• Aponta que os Governos locais têm um papel direto na disseminação da financeirização; • Aborda a questão da desigualdade, diante da financeirização, e a capacidade limitada de controle dos governos locais quanto aos promotores e investidores.	• Chicago

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Weber (2010); Savini (2012); Guironnet e Halbert (2014b)

Dessa forma, a nova geração dos GPUs diferencia-se da antiga geração, devido ao envolvimento dos agentes do mercado financeiros e os instrumentos que transformam os GPUs e o solo em ativos mais líquidos (Savini e Aalbers, 2016; Fainstein, 2018) ou ativos negociáveis para geração de renda ou ativos financeiros (Guironnet e Halbert, 2014). A partir disso, observa-se a importância do papel dos investidores financeiros, e uma crescente tendência nas últimas décadas de governar por meio de projetos urbanos que resultam em novas redes de poder. Como resultado dessa tendência, os governos municipais têm sido cada vez mais encarregados de administrar e negociar os termos e condições do redesenvolvimento urbano, interagindo com uma ampla gama de atores, sobretudo as empresas privadas, que constituem os principais recursos no desenvolvimento dos GPUs.

Diante da predominância do papel dos mercados financeiros, constata-se que o redesenvolvimento urbano tem sido moldado perante as expectativas desses novos atores. Dessa forma, o desenvolvimento e a gestão de um GPU são geralmente liderados por influentes grupos empresariais que terminam por determinar as prioridades, as diretrizes, tipologias e usos dos empreendimentos, além de práticas e ferramentas que envolvem análise de risco, retorno e liquidez dos empreendimentos. A consequência direta disso são as reformulações das políticas urbanas, que dado o atual contexto de austeridade, as autoridades municipais estão cada vez mais limitadas a confiar nos mercados imobiliários. Portanto, para que se avalie a financeirização do redesenvolvimento urbano, deve-se examinar as capacidades dos governos quanto às suas relações com os intermediários financeiros.

Nesse sentido, ao avaliar a importância dos atores financeiros no mercado imobiliário, observando suas práticas, ferramentas que moldam os projetos de revitalização urbana, torna-se possível compreender as relações de poder que se originam das expectativas dos investidores. Posto isto, cabe ressaltar que a

financeirização também requer um entendimento dos procedimentos de crédito e financiamento público para a produção do espaço urbano, em geral, e os vínculos entre os investimentos públicos e privados, em particular. Nesse aspecto, a disseminação das parcerias público-privadas no redesenvolvimento urbano associados ao mercado de capitais e marcados pela austeridade fiscal, representa uma peça chave para o debate (Klink e Souza, 2017). Dada a importância dos GPU para o redesenvolvimento urbano, sabe-se que o uso das PPP tem sido amplamente utilizado como forma de atrair o capital internacional e promover a competição entre as cidades (Swyngedouw *et. al.*, 2002; Orueta e Fainstein, 2008).

Na maioria das cidades a revitalização urbana é apresentada como uma oportunidade para mudar hierarquias econômicas e funções dentro da região urbana, criar novos empregos e fortalecer a posição da cidade na divisão urbana do trabalho. Dessa forma, as intervenções urbanas são fundamentadas pela busca do desenvolvimento urbano e o crescimento econômico. Assim, planejadores e autoridades locais utilizam-se de abordagem mais pró-ativa e empreendedora para identificar oportunidades de mercado e ajudar investidores privados a aproveitar vantagens desses mercados (Swyngedouw *et. al.*, 2002).

Diante disso, o uso das PPP, cujo objetivo geral visa a atração do capital privado, ofereceu aos governos locais um meio de apoiar os esforços na ausência de apoio do estado através da disponibilidade de fundos privados. De forma ampla, as PPP podem ser entendidas como “acordos entre entidades do setor público e organizações privadas (lucrativas e sem fins lucrativos) para desenvolver ou redesenvolver o solo, através da criação de empreendimentos produtivos ou da construção e administração de moradias”¹⁰ (Fainstein, 2018, p.2, tradução nossa).

No entanto, não existe uma definição única de PPP, cada autor captura as diferentes funcionalidades e recursos, e algumas das vezes determinados autores se apoiam a um determinado tipo de PPP para explicar ou retratar um fenômeno (Mouraviev e Kakadadse, 2012). Assim, uma definição contemporânea sintética de PPP, pode também ser dada por:

A PPP consiste em uma forma de financiamento de projetos em que o setor privado lida com os custos iniciais para a oferta de infraestrutura pública¹¹ (Hurk e Hueskes, 2017, p.786, tradução nossa).

A realização dos novos GPUs se dá por meio das Parcerias Público-Privadas com a introdução de novos métodos de financiamentos e uma maior colaboração entre o setor público e privado (Orueta e Fainsten, 2008), e se apoiam nos discursos de que o estado é lento, ineficiente e omissor, e assim, justifica-se o uso das PPPs como instrumentos inovadores de gestão pública (Sobini, 2017). Cabe ressaltar que, a construção privada dos GPUs, subsidiada pelos governos para estimular o crescimento econômico, são arriscados para os participantes públicos e privados, e desse modo, devem primariamente ser orientados para a lucratividade (Fainstein, 2018). Diante da natureza especulativa e imobiliária dos GPUs, os riscos dos GPUs são tomados pelo estado e são compartilhados ocasionalmente com o setor privado (Swyngedouw *et. al.*, 2002). Nessa dinâmica, o setor privado torna-se o maior beneficiário de seus próprios investimentos, imputando ao setor público o ônus para arcar com as perdas dos investimentos (Fainstein, 2018; Hurk e Hueskes, 2017). Além disso, o investimento público é considerado uma

¹⁰ “PPP broadly as agreements between public-sector entities and private (both profit-making and nonprofit) organizations to develop or redevelop land, to create productive enterprises, or to build and manage housing (Fainstein, 2018, p.2).”

¹¹ “An often-applied contemporary definition of PPP is that it is a form of project finance in which the private sector handles the upfront costs for the provision of public infrastructures (Hurk e Hueskes, 2017, p.786).”

alavanca e é uma condição necessária para captar os promotores imobiliários privados como parceiros para desenvolver o meio urbano, através de residências e de comércio, após a implantação de um GPU (Kennedy, 2015).

O objetivo dos patrocinadores [dos GPUs] é apresentar a transformação urbana como um benefício para todos os grupos sociais, e assim, os defensores dos GPUs são capazes de usar os proveitos sociais especificados como dispositivo de legitimação [para a implementação de um GPU]. A partir disso, as melhorias irão fornecer algo para todos, por isso não faz sentido se opor à sua implementação. Por outro lado, embora os principais beneficiários sejam desenvolvedores e empresas, o fornecimento de serviços e algumas habitações sociais permitem que os defensores dos GPUs afirmem que estão preocupados com as comunidades locais¹² (Orueta e Fainstein, 2008, p.762, tradução nossa).

Kennedy (2015) destaca que os principais problemas identificados nas PPP e GPUs estão associados à falta de responsabilidade, à ausência de objetivos e arranjos para medir como as metas e objetivos serão cumpridos, além de outros instrumentos para recompensar ou punir o desempenho ruim, acrescido a problemas de custos excessivos, quando comparado à relação dos benefícios públicos. Entretanto, apesar das PPP no contexto dos GPUs produzirem rupturas sociais e econômicas, cabe destacar que uns dos benefícios das PPPs podem incluir: A combinação de capacidades públicas com a eficácia do financiamento privado, melhores práticas e princípios de cooperação, divisão de tarefas e riscos, melhor qualidade da gestão da propriedade pública, redução da influência política nas decisões de investimento, diversificação de fontes de financiamento público para o desenvolvimento e possibilidade de implementação de projetos de longo prazo com muitos objetivos, em oposição a contratos públicos orientados para conclusão de curto prazo e objetivos definidos de forma restrita. (Filipkowska, Trojanowski, 2013). Nesse sentido, poucos estudos abordaram as promessas, armadilhas ou o impacto real da PPP em relação aos seus resultados físicos, no entanto, também cabe ressaltar que as PPP se utilizadas de forma estratégicas, também podem criar oportunidades, gerar valor social e ajudar os governos a alcançar mais do que apenas benefícios financeiros (Hurk e Hueskes, 2017).

Diante dos estudos de caso apresentados observa-se a predominância de investidores privados e promotores imobiliários na construção das cidades contemporâneas, junto ao entrelaçamento dos agentes do mercado financeiro no redesenvolvimento urbano, que através de diferentes instrumentos e mecanismos transformam os GPUs e o solo em ativos mais líquidos ou ativos negociáveis para geração de renda, alterando o ambiente construído. Dado a tendência de governar por meio de projetos urbanos, que estabelecem novas redes de poder, dessa forma, o desenvolvimento e a gestão dos GPUs terminam sendo moldados perante às expectativas desses novos atores. As consequências diretas disso são observadas nas reformulações das políticas urbanas, que alteram suas prioridades em função desses agentes urbanos, que passam a definir prioridades e diretrizes para o espaço urbano, através da interferência no planejamento urbano, como tipologias e usos dos empreendimentos, além de práticas e ferramentas financeiras que envolvem análise de risco, retorno e liquidez dos empreendimentos.

¹² “The sponsors’ objective is to present the urban transformation as beneficial for all social groups, and the project’s advocates are able to use the specified social benefits as a legitimation device. The improvements will provide something for everybody, so it makes no sense to oppose their implementation. Even though the principal beneficiaries are developers and business firms, the provision of amenities and some social housing allows supporters of the project to claim that they are concerned with local communities (Orueta e Fainstein, 2008, p.762).”

Nesse contexto, destacou-se, além das ferramentas de redesenvolvimento urbano, o uso das PPP como forma de atrair o capital para as cidades. Entretanto, observa-se uma variedade de problemática quanto ao seu uso. Os problemas identificados nas PPP estão associados desde a ausência de responsáveis quanto ao desenvolvimento urbano, quanto à clareza dos objetivos quanto à produção do espaço urbano. Dessa forma, os próximos capítulos, “valor do solo urbano e a consequência da financeirização” e o “planejamento urbano no contexto dos GPUs” buscaram teorizar a interferência dos agentes urbanos no ambiente construído, à luz do debate da financeirização.

2.4 O VALOR DO SOLO URBANO E A CONSEQUÊNCIA DA FINANCEIRIZAÇÃO

Embora as finanças estejam cada vez mais penetrando não apenas no setor imobiliário, mas também no planejamento e desenvolvimento do solo, existem poucos estudos de caso detalhados que descrevem e analisam esse processo (Savini e Aalbers, 2016; Guironnet e Halbert, 2014 a). A mercantilização do solo trouxe disparidades sociais, espaciais e políticas que refletem no ambiente construído e na valorização do espaço urbano. Diante disso, os governos se apoiam em estratégias de maximização de renda reforçando a crescente tendência do solo como um ativo financeiro (Guironnet e Halbert, 2014 a; Savini e Aalbers, 2016).

Rutland (2010) em seu estudo de caso sobre as propriedades comerciais, em Halifax, Nova Escócia, Canadá, aponta que à medida em que o capital é canalizado para propriedades como um ativo financeiro, os preços de mercado e os aluguéis (*rents*) podem aumentar, e o desenvolvimento de novas propriedades tornam-se desvinculado do nível de demanda dos ocupantes em potencial. Por outro lado, a financeirização impulsiona o desenvolvimento de propriedades nas áreas urbanas centrais, financiam projetos caros de redesenvolvimento, que geram empregos e reconstituem a base tributária das cidades. Para o autor, na medida em que as políticas monetárias buscam gerenciar bolhas financeiras em vez de níveis de preços, uma queda na bolsa de valores pode levar a uma grande onda de compras e desenvolvimentos de propriedades. Como consequência, a disponibilidade do capital para o desenvolvimento imobiliário depende, cada vez mais, do nível de retorno financeiro dos projetos urbanos e do desempenho dos diferentes ativos financeiros, como ações, títulos, propriedades de diferentes tipos e localizações, e por isso, deve-se dar atenção às novas invenções e formas de instrumentos financeiros que promovem o redesenvolvimento urbano.

Nessa direção, Savini e Aalbers (2016) destacam que valor do solo é baseado em um cálculo dos rendimentos esperados, que por sua vez dependem dos usos futuros do solo. Entretanto, esses cálculos raramente levam em consideração a complexidade e a incerteza dos grandes projetos urbanos o que leva a estimativas excessivas dos valores esperados do uso do solo. Guironnet *et al.* (2016) enfatizam que os projetos de remodelação urbana são cada vez mais modelados para fornecer ativos de investimento para investidores financeiros e que a maximização do valor do solo, não se dá somente pelo seu fator de diferenciação espacial, como localização da edificação, instalações públicas e infraestrutura dentro de uma cidade, usos permitidos ou preferências sobre os usuários finais, mas sim, pelo desafio financeiro e orçamentista de articular o risco, retorno e liquidez de um projeto, frente aos padrões de mercado.

Por outro lado, Aalbers e Haila (2018) ao refletirem sobre os altos valores da habitação em cidades globais concluem que o aumento do preço da habitação reflete, em parte, na falta de oferta de habitação. Mas, sobretudo, o aumento dos preços habitacionais é impulsionado pela oferta e demanda de financiamento tanto para os consumidores de habitação (principalmente sob a forma de hipoteca e empréstimos) quanto para os produtores de habitação (através de uma gama de instrumentos para

promotores imobiliários, empresas de construção e diferentes tipos de senhorios). Dessa forma, os preços das casas não subiram porque a demanda aumentou mais rápido que a oferta, embora esse seja um fator a ser considerado, mas porque a oferta de dinheiro destinado à habitação subiu independentemente da demanda por habitação ou dinheiro. Essa lógica torna-se reflexo da financeirização do espaço urbano, da qual o aumento dos preços da propriedade não se trata apenas do fornecimento de dinheiro pelos bancos, mas de como e por que as finanças se traduzem cada vez mais, em moradias.

Posto isto, torna-se primordial verificar as consequências da valorização do solo e sua correlação com o planejamento urbano.

2.5. O PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO DOS GPUS

O objetivo primário do planejamento urbano é viabilizar a regulamentação e controle do uso do solo e visa moldar, moderar, orientar ou até mesmo restringir as tendências ou forças de mercado. Essas tendências podem ser econômicas, espaciais e imobiliárias, que modificam o uso do solo (Jones, 2014). O planejamento urbano busca a equidade social, o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (Charney, 2015). Na prática, implementa uma política do governo e, portanto, seus objetivos mudam com as agendas da economia política e da política social. Desse modo, qualquer falha do planejamento pode ser caracterizada por uma falha da política do governo. Essa vertente associada a uma economia capitalista tornou-se um dos principais desafios dos planejadores (Savini e Aalbers, 2016; Jones, 2014; Salet, 2008).

Os principais debates sobre planejamento não são sobre a regulamentação em si [...] mas são sobre os valores ou metas sociais dirigidas pela política de um governo (Jones, 2014, p.578, tradução nossa) ¹³.

Na busca pela equidade socioespacial e o desenvolvimento econômico, tem-se que o desenvolvimento dos GPUs tem sido um aspecto importante da remodelação do tecido urbano das grandes cidades e sempre incluem transformações/mudanças do uso, para desenvolver ou redesenvolver o solo (Orueta e Fainsten, 2008; Salet, 2008, Guironnet *et al.*, 2014; id. 2016; Fainsten, 2018). Desse modo, Fainstein (2008) destaca que a semelhança física entre os GPUs independentemente da cidade em que eles estão localizados, diferem em resultados sociais e processos de planejamento, e refletem o nível de comprometimento que a cidade tem com a equidade social.

Swyngedouw *et. al.* (2002) salientam que os GPUs são baseados numa estratégia de dominação territorial, sendo pouco integrado ao processo urbano e ao sistema de planejamento mais amplo, e como consequência, seu impacto sobre a cidade como um todo e sobre as áreas onde os projetos estão localizados permanecem duvidosos. Lehrer e Laidley (2008) afirmam que os GPUs apresentam um “modelo de regulamentação flexível e adaptável à demanda de mercado” e que devem incluir um “processo de planejamento estratégico participativo”.

¹³ “The major debates about planning are not about planning regulation [...] but are usually values or social goals driven and often determined by a government’s political complexion Jones, 2014, p.578).”

Kennedy (2015, p.166, tradução nossa) afirma que os GPUs também podem “frequentemente serem articulados com metas de longo prazo do planejamento urbano e redensolvimento urbano”¹⁴ para atingir objetivos que convergem em aspectos econômicos, políticos e sociais. Entretanto, se por um lado é possível convergir esforços e investimentos para implementar ações de longo prazo, como ressalta Kennedy (2015), por outro lado, tornam-se escassas as possibilidades de um consenso democrático sobre as tomadas de decisões da implantação e do planejamento dos GPUs, como ressalta Altshuler e Luberoff (2003).

Savini *et al.* (2015) complementam que o legado dos GPUs revela sempre o mesmo problema: embora os planejadores e os políticos engajados estejam plenamente conscientes da importância do planejamento inclusivo e responsável, suas práticas são criticadas por serem exclusivas, indiferentes às demandas e excessivamente padronizadas. Apesar da maioria desses projetos começarem com processos amplos, eles se tornam inflexíveis para se adaptarem ao contexto de constante mudança das circunstâncias socioeconômicas a longo prazo.

Charney (2015) destaca que os mercados de planejamento e propriedade estão interligados, e o desenvolvimento imobiliário é realizado sob condições altamente complexas e controversas. A competição pelo uso da terra e a maximização do lucro estruturaram a lógica do desenvolvimento imobiliário e do investimento e desinvestimento no ambiente urbano. Com base nessa perspectiva, deve-se explorar as relações entre planejadores e o mercado imobiliário. Uma vez que, as políticas de planejamento são adaptadas pelos tomadores de decisão local, que não podem ir contra as forças do mercado, mas tendo em vista as restrições impostas pelo mercado e pelos agentes urbanos, elas certamente podem ter um efeito ao moldar e regular o desenvolvimento.

Savini e Aalbers (2016) afirmam que o processo desenvolvimento urbano foi alterado e passou a ser descontextualizado em função da desterritorialização do capital. Essa descontextualização do planejamento urbano, está associada a três vertentes: Ao desenvolvimento urbano atualmente caracterizado pelo agrupamento de investimentos, pelo agrupamento e ou ampliação de projetos urbanos e por uma abordagem instrumental para o planejamento.

[E nesse contexto] a financeirização do solo em geral e do planejamento do uso do solo, em particular, resulta na descontextualização dos projetos urbanos. Muitos governos locais podem estar despreparados para administrar a financeirização do solo e podem voluntariamente ou não contribuir para esse processo. Isso representa um desafio para os governos locais promoverem a equidade socioespacial ¹⁵ (Savini e Aalbers, 2016, p.880, tradução nossa).

Em outras palavras, a lógica dos investidores, dos promotores imobiliários, e consequentemente do capital financeiro, se distanciou do processo de planejamento a nível local, dado que os mecanismos imobiliários permitiram realizar investimentos em outras escalas (Guironnet e Halbert, 2014). E diante dessa lógica, quanto mais complexa a estrutura financeira dos GPUs, menos proativo será o papel dos governos locais e maior será o grau de descontextualização do planejamento urbano. Dado que a complexidade da estrutura financeira se relaciona com o potencial crescimento de número de agentes econômicos envolvidos, e consequentemente no distanciamento desses do contexto geográfico e social local, que contribui para uma descontextualização das necessidades coletivas do lugar onde o projeto

¹⁴ “*They [UDPs] are often more or less articulated with longer-term goals of urban planning and urban redevelopment (Kennedy, 2015, p.166).*”

¹⁵ “*The financialisation of land in general, and land use planning in particular, results in the de-contextualisation of urban projects. Many local governments may be unprepared to manage the financialisation of land, and may willingly or unwillingly contribute to this process. This poses a challenge for local governments to promote socio-spatial equity (Savini e Aalbers, 2016, p.880).*”

incide (Guironnet e Halbert, 2014; Savini e Aalbers, 2016). E nesse sentido, se por um lado a financeirização do solo facilita as decisões sobre a troca e uso do solo, através dos ativos financeiros, por outro lado, as tornam desconectadas da cultura, regulamentações e simbolismo de um contexto específico.

A desterritorialização do capital e as novas estratégias de investimentos, são caracterizadas pelo agrupamento de investimentos, que provocam a expansão do setor imobiliário devido ao aumento do volume de capital voltado para políticas de renovação urbana e programas de redesenvolvimento de margem (Fainstein, 2018). E conseqüentemente, levaram ao surgimento de morfologias urbanas policêntricas, dado que os novos GPUs são cada vez mais realizados em áreas periféricas urbanas e em áreas urbanas decadentes (Salet 2008). Enquanto que o agrupamento de projetos urbanos buscou uma padronização tanto nos projetos arquitetônicos com adoção de formas particulares de simbolismo para tornar os projetos reconhecíveis no mercado global, quanto na busca de empresas de confiança, bem como sua diversificação de usos que impactam na redução dos riscos e na amplitude da sua lucratividade (Halbert *et al.*, 2016; Fainstein, 2018).

A partir disso, os governos locais têm se preocupado com a definição de novos métodos de desenvolvimento territorial e o desenvolvimento de técnicas mais responsivas de planejamento estratégico para as morfologias policêntricas (Salet 2008). Isso tornou o planejamento instrumentalizado para equilibrar a competição intrarregional, as condições fiscais e a concentração de problemas sociais que podem tornar os governos locais muito dependentes do capital inicial. De certo modo, isso pode induzir a um planejamento mais orientado para o lucro, com o objetivo de reduzir os benefícios públicos das estratégias de investimento imobiliário (Salet, 2008; Savini e Aalbers, 2016).

Assim, o resultado dos projetos urbanos torna-se objeto de uma série de negociações que envolvem todos os agentes urbanos, e nesse sentido, os desenvolvedores dos GPUs raramente são locais, dado a combinação de diferentes fontes de capitais (Halbert *et al.*, 2016; Savini e Aalbers, 2016). Dessa forma, os governos locais não são atores passivos na geografia do investimento do solo, eles frequentemente criam mecanismos, por meio de ferramentas de planejamento suaves, políticas estratégicas, como regulamentos, regras de isenção, projetos âncoras, com contratos flexíveis para ampliar as motivações políticas para implantar um GPU, sem aumentar o déficit público.

Outro ponto a ser observado é sobre a tomada de decisões dos programas de uso do solo, como tipologias e números de propriedades. Do qual, segundo Aalbers e Savini (2016) esta decisão está menos ligada à decisão sobre investimentos e o excesso de regulamentação pode desvincular os investidores, gerar vacâncias de longo prazo ou promover comportamentos especulativos.

Ao abordar a questão dos usos, destaca-se que partir do século XX houve uma mudança estrutural na forma de realizar o planejamento urbano. O desenvolvimento liderado por propriedades, outrora marcado pela construção de habitação e pelo fomento da casa-própria, propiciou o desenvolvimento de uso comercial e misto. Essa mudança de uso foi impulsionada pela demanda do mercado e pelo apoio dos governos. Por muitas décadas, tomadores de decisão consideraram o desenvolvimento de escritórios e torres corporativas, especificamente no centro da cidade, uma estratégia-chave nos projetos de renovação urbana. A mudança no planejamento baseado em propriedade face às novas estratégias de planejamento como o direito de construção, gerou uma forte dependência dos agentes de propriedades, como os desenvolvedores, e dos recursos financeiros, como investimentos o redesenvolvimento urbano (Charney, 2015).

Os governos municipais preferiam o desenvolvimento de escritórios no centro da cidade, pois eles trazem inúmeras vantagens: escritórios pagam impostos mais altos sobre a propriedade, empregam em maior quantidade profissionais de alto escalão e

as torres corporativas são essenciais para criar a iconicidade urbana (Charney, 2015, p.303, tradução nossa)¹⁶.

Desse modo, a volatilidade, a ciclicidade e as dificuldades em avaliar a demanda do mercado também se concentram no dilema do “escritório-residência”. Parte dos dilemas do planejamento do uso do solo são capturados entre os fundamentos do mercado específicos do local (maior e melhor uso) e o impacto do planejamento em uma área urbana mais ampla. Outros desafios do planejamento são fundamentados na ausência de indicadores físicos, ambientais e sociais para quantificar e diagnosticar os efeitos do desenvolvimento urbano. Desse modo, constata-se que os planejadores precisam se inserir no mercado imobiliário, como agente transformador do espaço urbano, e como personagens que detém o poder de manipular o mercado para alcançar objetivos sociais (Jones, 2014).

2.6. CRÍTICAS DECORRENTES DOS GPUS E DA FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

As grandes intervenções urbanas de outrora eram pautadas num discurso do progresso social, enquanto os GPUs contemporâneos buscam reposicionar as cidades dentro de uma economia global promovendo a competitividade global. Por um lado, os formuladores de políticas devem criar as condições necessárias, como estabilidade econômica, tornando as cidades mais atrativas para os investidores internacionais. Por outro lado, a política urbana necessita criar condições em que os benefícios do crescimento se espalhem para uma gama mais ampla de grupos populacionais, em particular para aqueles que vivem nos bairros mais pobres. Assim, as grandes intervenções urbanas devem procurar vincular o desenvolvimento urbano aos objetivos sociais (Raco e Henderson, 2009).

As pesquisas sobre os GPUs apontam que apesar dessas intervenções serem, muitas vezes, localizadas em áreas urbanas carentes, grande parte das implantações não consideram o desenvolvimento das áreas em que estão inseridos. Isso ocorre porque a busca pela competitividade global interurbana beneficia determinados grupos e interesses específicos (Lehrer e Laidley, 2008). E ao mesmo tempo, em termos políticos, a propagação dos discursos das grandes intervenções desvia a atenção de alguns dos processos mais amplos que geram desigualdades urbanas (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002). Ou seja, o discurso político predominante para a implantação dos GPUs, se apoia nos argumentos de crescimento econômico, que por sua vez promove empregos e rendas. No entanto, esse mesmo discurso desconsidera mudanças nas condições de emprego e processos associados aos mercados habitacionais, como gentrificação e produção de habitação social.

Raco e Henderson (2009) também enfatizam que os GPUs alteram o *status* global da cidade, esses projetos são frequentemente vistos de maneira favorável, uma vez que modificam os *skylines*, alteram a imagem da cidade na busca de um reposicionamento internacional. E também afirmam que a importância e implantação dos GPUs é legitimada em termos de crescimento econômico global e desenvolvimento urbano. A partir dessa legitimidade, as grandes intervenções impulsionam a economia, através da captação de investimentos e, ao fazê-lo, incentivarão a inclusão social. Entretanto, os autores relatam que há pouco reconhecimento dos efeitos que os projetos emblemáticos podem trazer ou da necessidade contínua de tais projetos ao longo do tempo.

¹⁶ “City governments preferred downtown office development as they convey several advantages: offices pay high property taxes, they accommodate large cadres of high-paying white-collar employees, and distinct office towers are essential for creating urban iconicity (Charney, 2015, p.303).”

Dessa forma, em seu estudo de caso em Londres, localizado em Paddington, os autores destacam que em Londres, as maiores concentrações espaciais de desigualdade urbana se localizam em locais que experimentaram a maior quantidade de regeneração urbana. Ao mesmo tempo em que essas desigualdades aumentam, crescem também a complexidade dos arranjos institucionais e de governança, tornando planejamento urbano cada vez mais difícil. No entanto, observa-se o papel central dos governos locais em promover simultaneamente as necessidades da população local, articulando-as com as necessidades dos promotores imobiliários. Salienta-se também que uma das maiores dificuldades do estudo de caso foram quanto às definições de comunidades e suas relações com os agentes imobiliários, acoplados a uma preocupação sobre a habitação acessível, face aos interesses do mercado imobiliário, que estão voltados para usuários comerciais e grupos de maior renda.

Nessa direção, Lehrer e Laidley (2008) enfatizam que os novos GPUs, apesar de serem flexíveis e diversificados, excluem uma ampla variedade de práticas sociais e reproduzem a desigualdade e privação de direitos urbanos. Para os autores, a busca pela competitividade global interurbana, que se dá por meio de uma série de construção em massa e pela integração das cidades ao mercado internacional de propriedades e ao mercado financeiro global, beneficia alguns grupos e interesses específicos. Na prática, os novos GPUs terminam por refletir o crescente poder das elites econômicas e políticas que orientam os mecanismos decisórios democráticos, e ao mesmo tempo, concentram benefícios econômicos, e favorecerem a desigualdade social inibindo processos participativos e tomadas de decisão democráticas, e dessa forma, os novos GPUs buscam um *status* urbano, e não uma inclusão urbana. Rutland (2010) ao abordar a evolução da indústria imobiliária e a inserção do capital financeiro global, afirma que o desenvolvimento urbano ainda depende do conhecimento local em relação às características do mercado, de processos de aprovação e possíveis obstáculos políticos.

Kennedy (2013) em seu estudo de caso em quatro países, Brasil, Peru, Índia e África do Sul, argumenta que para que os GPUs possam promover o crescimento econômico, torna-se necessário integrar dimensões ambientais e sociais, além de recursos locais. Esses recursos têm por finalidade produzir decisões mais deliberativas e democráticas, e por isso, abordam questões de governança urbana, como introdução de práticas mais colaborativas e sentido de comunidade, que incluem grupos socialmente marginalizados e uma variedade de atores. Para a autora, a participação da comunidade contribui para uma melhor compreensão do desenvolvimento urbano, e gera progressos sociais, espaciais e ambientais.

Na pesquisa, a autora ¹⁷ ressalta a importância de organizações não locais que auxiliam os níveis dos governos nos processos de tomada de decisão e financiamento do projeto. E enfatiza que em função do tamanho e capacidade de transformação, os megaprojetos geralmente estão fora do domínio da política urbana da cidade, e por isso, a governança desses projetos é baseada em agências estatais (*state agencies*), isoladas da política urbana local. Conclui-se, nos estudos de caso, que as agências estatais das cidades dos países em desenvolvimento, geralmente têm que lidar com instituições políticas mais centralizadas. E partir disso, constata-se que as elites políticas locais geralmente dão apoio a megaprojetos em troca de benefícios políticos, diante disso, o capital global passa a desempenhar um papel secundário quando aplicado no desenvolvimento dos MPs. Ou seja, na prática o que orienta os GPUs, nos países em desenvolvimento, são decisões políticas e não o retorno e a liquidez dos empreendimentos. E isso afasta o capital internacional para o redesenvolvimento urbano.

¹⁷ “Notwithstanding, we have found that local political elites —often acting within growth coalitions — have usually given support for megaprojects, which they perceive as bringing benefits to their constituencies. This suggests that global capital may play a secondary role of global capital in driving and developing megaprojects. This observation allows us to qualify certain theoretical models, which tend to view megaprojects as being imposed by global capital (Kennedy, 2013, p.10).”

Tabela 4: Principais Problemas decorrentes dos GPU e da Financeirização

Autores	Características no contexto dos GPU e da Financeirização	Estudo de Caso
Lehrer e Laidley	- Os GPUs valorizam grupos e interesses específicos e reproduzem a desigualdade e privação de direitos urbanos; - Inibem práticas democráticas e processos participativos mais amplos; - Ausência de definições de comunidade; - Os GPUs contemporâneos buscam um <i>status</i> urbano, e não uma inclusão urbana.	Chicago
Raco e Henderson	- Os GPUs reproduzem desigualdades urbanas e aumentam a complexidade dos arranjos institucionais e de governança, o que torna o planejamento urbano mais complexo; - Ausência de definições de comunidade.	Londres
Kennedy	- Os GPU, geralmente, estão fora do domínio da política urbana da cidade e sua governança são caracterizadas por “agências estatais”, isoladas da política urbana local; - As agências estatais lidam com instituições políticas mais centralizadas, que despertam interesses distintos, como benefícios políticos, nas elites políticas locais. A consequência disso, é que os GPUs nos países em desenvolvimento, são fundamentados em decisões políticas e não elementos associados ao retorno e liquidez dos empreendimentos. Isso inibe a chegada do capital internacional para o redesenvolvimento urbano.	Brasil, Peru, Índia e África do Sul

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Lehrer e Laidley (2008); Raco e Henderson (2009); Kennedy (2013)

Outros autores também destacam que a maior parte dos novos GPUs acentua a polarização socioeconômica, uma vez que introduz uma dinâmica imobiliária financeirizada, baseada no aumento de preços das habitações, na maximização de renda e na valorização do solo (Savini e Aalbers, 2016; Halbert *et al.*, 2014). Verifica-se também que as populações locais afetadas diretamente por um GPU são, muitas vezes, desinformadas e não têm oportunidade de se posicionar para se beneficiar ou mitigar os efeitos e os danos causados pelos GPUs (Kennedy *et al.* 2011). E dessa forma, os GPU inibem o processo democrático e amplas práticas sociais, por serem orientados para a maximização do lucro (Lehrer e Laidley, 2008) ou por decisões políticas alheias ao desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável (Kennedy, 2013).

2.7. OS GPUS E A FINANCEIRIZAÇÃO: CONTEXTO DO BRASIL

O Brasil se inseriu no contexto da financeirização internacional na primeira metade da década de 1980, através das políticas de abertura comerciais, privatizações, desregulamentação financeira e reformas estruturais (Fix, 2017, id. 2011; Santos, 2017, Sanfelice, 2013). Contudo, cabe ressaltar que o debate

acadêmico sobre a financeirização, salvo exceções, “não contempla muitas experiências sul-americanas, de modo geral, nem, mais especificamente, as brasileiras” (Klink e Souza, 2017, p.381).

A partir dos anos 90, a securitização imobiliária já começa a ser utilizada no Brasil, e introduz nas políticas habitacionais a lógica da financeirização. A securitização aumenta o alcance de recursos e de acesso ao financiamento aos originadores desse crédito, como empresas e incorporadoras, e fornece acesso ao mercado de capitais através de ativos imobiliários (Santos, 2017). Nesse cenário, destaca-se a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)¹⁸, que visa fomentar o crédito imobiliário e o mercado financeiro, tendo como base de operações monetárias o Fundo de Garantia do Trabalhador Social (FGTS) e a caderneta de poupança, além de propiciar novas modalidades de captura de fundos públicos (Fix, 2011).

O SFI e outros instrumentos como o Fundos de Investimento Imobiliários (FII) e o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) foram considerados um marco regulatório no Brasil (Fix, 2011; Sanfelice, 2013; Santos 2017). E ao longo de 20 anos, o CRI e o FII tornaram-se um instrumento primordial para o desenvolvimento do boom imobiliário em 2006, e se consolidaram como uma plataforma financeira internacional, propiciando segurança jurídica para os credores imobiliários (Sanfelice, 2013). Num primeiro momento o CRI mostrou-se uma maior vocação para o residencial enquanto o FII tendia para usos comerciais, como *shopping centers* e hotéis e empreendimentos de alto padrão. Juntos, o CRI e o FII capturaram os recursos necessários e transformaram as propriedades em títulos imobiliários comercializáveis (Santos, 2017) .

Miele (2015) destaca-se que os FII fazem parte de uma estratégia para unir o mercado de capitais ao setor imobiliário. E portanto, trata-se de um mecanismo que visa transformar um “ativo imobiliário em ativo mobiliário”(p.2). Entretanto, observa-se que as estratégias do mercado para atrair o pequeno investidor a investir no mercado mobiliário de capitais, não se realiza por inteiro. E por isso, o estado e os governos estabelecem, leis e novos mecanismos, transformando o uso do solo que terminam por financeirizar o espaço urbano. Nesse aspecto, o autor destaca negociações dos FIIs em bolsa de valores; criação nova cultura de investidores, que investem através de cotas e não pôr da compra de uma propriedade, utilização de modelos econômicos baseados no risco, retorno e liquidez. Desse modo, o autor salienta, o “capital financeiro investe nos FIIs e nas empresas empreendedoras imobiliárias apostando que seus negócios com o solo urbano e a produção do espaço poderão oferecer a valorização do capital investido (p.3)”.

Nessa direção, também cabe destacar que a partir de 2005, verifica-se a inserção de grandes incorporadoras na bolsa de valores de São Paulo (Bovespa), que caracterizou a aproximação do capital financeiro da produção imobiliária. Dessa forma, em 2006 configura-se uma profunda dinâmica imobiliária por todo país, da qual inicia-se a financeirização do espaço urbano no Brasil (Fix, 2011, Sanfelice, 2013, Santos, 2017). Sanfelice (2013) afirma que “o volume de unidades habitacionais financiadas saltou de uma média de 250 mil por ano entre 2000 e 2005, para mais de 1 milhão em 2010” (p.34). Enquanto Fix (2011) ressalta que os anos 80 e 90 foram marcados por um aumento expressivo do crescimento de favelas (aproximadamente 8,18% ao ano), em detrimento de domicílios formais (aproximadamente 3,08% ao ano), conjugando a esse cenário problemas inerentes a fragilidade do setor financeiro do país.

A abertura da bolsa de valores e sua aproximação com a produção imobiliária, traz novas formas de financeirização das cidades brasileiras. Essa financeirização termina por deixar os instrumentos financeiros existentes, como o FII, CRI e Fundos de pensão e outros, menos atrativo, e como

¹⁸ SFI, criado em 1997, baseia-se na alienação fiduciária. A alienação fiduciária permite a garantia do empréstimo habitacional, de forma não judicial pelo credor. Otimizando o retorno do montante emprestado.

consequência, altera a composição hierárquica das construtoras e incorporadoras brasileiras. Dessa forma, as empresas passaram a apresentar um quadro organizacional societário e não mais de um único dono, e isso propiciou um protagonismo das grandes incorporadoras nessa nova dinâmica imobiliária (Sanfelice, 2013; Santos, 2017). Portanto, observa-se que o processo de união entre o mercado financeiro e o mercado imobiliário, cristalizou-se após a abertura da bolsa de valores, cristalizou e marcou o início do processo de financeirização imobiliária no Brasil.

Nesse cenário, destaca-se o papel do Ministério das Cidades. O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e tinha como objetivo mitigar a desigualdade social, implementando políticas públicas urbanas e sociais. Em 2019 fundiu-se com o Ministério de Integração Nacional, atualmente nomeado de Ministério de Desenvolvimento Regional. Um importante instrumento desenvolvido pelo Ministério das Cidades é o Estatuto da Cidade¹⁹. O Estatuto da Cidade, promulgado pela Lei Federal Nº10.257 de 2001, consiste em um conjunto de instrumentos urbanos que visa estabelecer normas de ordem pública e de interesse social para regular o uso da propriedade urbana.

Dessa forma, a política pública promovida através do Estatuto da Cidade consolida o planejamento estratégico no Brasil através de alguns instrumentos urbanísticos como as Operação Urbana Consorciada (OUC) e projetos de revitalização para áreas centrais. Esses instrumentos, favorecem a atração do capital internacional por meio das PPP e da implantação dos GPUs. Assim, “as operações urbanas são reconhecidas como exemplos paradigmáticos dos GPU no Brasil” (Stroher, 2017, p. 463) e atualmente, Fix (2017, p.1) destaca que a OUC é comumente apresentada como uma “fórmula mágica para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do estado.” Dessa forma, “a financeirização urbana no Brasil se dá no entrelaçamento dos GPUs, nos mecanismos de financiamento de crédito públicos e na própria transformação de atuação territorial do estado e seus instrumentos de planejamento” (Klink e Souza, 2017, p.379).

2.8. O FUNCIONAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS)

Segundo o Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas²⁰ são instrumentos urbanísticos utilizados em todo território brasileiro, que visam o desenvolvimento urbano de um recorte específico do território. Têm por finalidade promover transformações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental pautadas em um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

As OUCs dispõem de grande potencial para reestruturar espaços urbanos através da financeirização do território em áreas onde haja interesse imobiliário, para tal, as operações urbanas terminam por concentrar-se em locais privilegiados da cidade. Dado que seu processo de captação financeira é realizado por mecanismos de contrapartidas, do qual o Poder Público implementa alterações da legislação, como modificação de índices e parcelamento, uso e ocupação do solo, dentre outros, com o

¹⁹ O Estatuto da Cidade está previsto Constituição Federal, documentada na Lei Federal Nº. 10.257/2000. Para outras informações sobre o Estatuto da Cidade, consultar site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

²⁰ A OUC é está prevista nos Artigos 32,33 e 34 do Estatuto da Cidade e alteram o Plano Diretor, para delimitar a Operação Urbana.

objetivo de promover as transformações urbanas. Portanto, as operações urbanas estão ligadas diretamente ao conceito de solo criado, ao processo de urbanização e da valorização fundiária.

Na prática, as OUCs constituem um tipo de intervenção urbana que articula a combinação de investimentos públicos e privados, com os variados atores urbanos, promove a gerência e transação dos direitos de uso, bem como da construção do solo e obrigações de urbanização para implementação de projetos vultosos. É interessante ressaltar que dentro da área delimitada para a realização da OUC deve ser elaborado um programa de ocupação, com Lei específica a ser aprovada pela Câmara Municipal. A partir daí, serão implementadas medidas para a atuação da OUC como, por exemplo, a modificação de índices para o parcelamento do solo, a mudança na densidade de ocupação, implantação de programas sociais, dentre outros. Dessa perspectiva, ocorre a criação de um plano urbanístico, porém em uma escala local, tornando possível solucionar problemas que apenas o Plano Diretor Municipal (PDM), por ser um instrumento que abrange toda a esfera municipal, não conseguiria resolver.

Assim, as operações urbanas alteram o PDM, que consiste no documento máximo do ordenamento territorial nas cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes. E com base em uma Lei específica, altera-se um recorte previamente definido do território. Para melhor entendimento, a figura elucida o enquadramento das OUCs e sua inserção no PDM e Estatuto da Cidade.

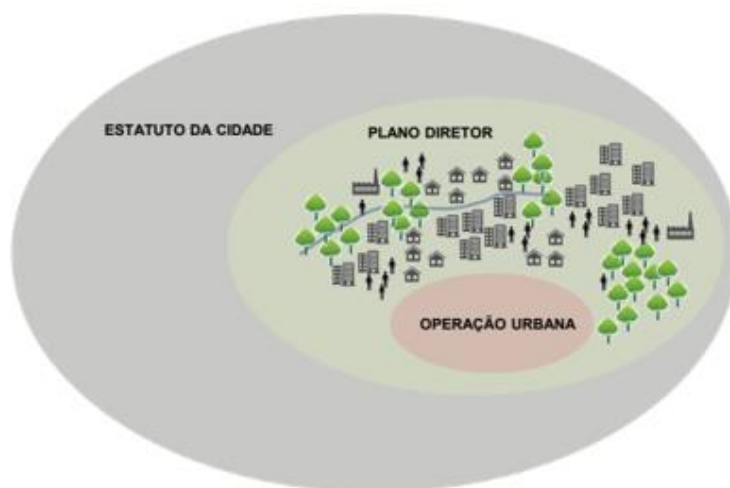


Figura 2: Enquadramento da OUC perante o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade

Fonte: OUC, Antônio Carlos (2015)

Uma das estratégias adotadas na OUC é a captação de recursos financeiros, nacionais e/ou internacionais, através de parcerias público-privadas e vendas de contrapartidas urbanas, que permitam a capitalização do poder público municipal para promover melhorias no espaço urbano. Assim, através do instrumento de recuperação da mais valia fundiária e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) criam-se mecanismos que possibilitam aos investidores a cobrança de contrapartidas. Que se baseiam na concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento ou a modificação dos usos permitidos para o local. Para as OUC, essas contrapartidas foram nomeadas de Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC).

Os CEPACs são títulos que tem por finalidade financiar as grandes obras previstas pelas Operações Urbanas sem que o município precise utilizar recursos vinculados ao orçamento municipal, tendo sido

regulado pela Instrução 401/03 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Os CEPACs são vendidos na bolsa de valores, pelo poder municipal, preferencialmente para investidores privados, e indicam a concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento da área de intervenção ou do terreno. Após a arrecadação dos CEPACs, os recursos são depositados em um fundo exclusivo da OUC, que é definido no novo Plano Urbanístico.

Cabe ressaltar que o CEPAC deve ser aplicado apenas na área de intervenção delimitada para aquela OUC, devendo seguir as determinações da Lei que a regula. Entretanto, os lotes que irão receber mais potencial construtivo não são especificados previamente na Lei. Dessa forma, em teoria, o investidor pode escolher onde deseja aplicar este potencial construtivo, desde que esteja dentro da área da OUC e de acordo com os limites estabelecidos no plano urbanístico da mesma. Ou seja, o CEPAC é uma forma de cobrança antecipada, fazendo com que o poder público tenha um capital de giro maior para iniciar as obras de intervenção, evitando o comprometimento do orçamento municipal. A seguir, a figura 2 mostra como se dá o ciclo do CEPAC em uma OUC:

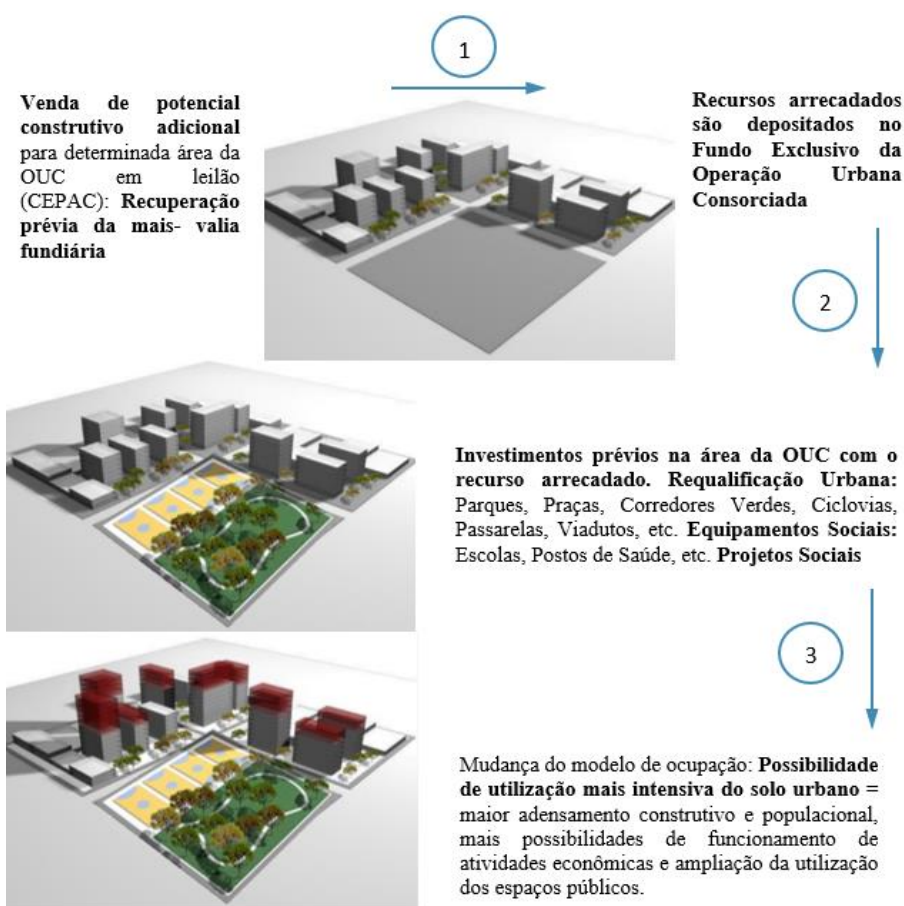


Figura 3: Funcionamento do CEPAC

Fonte: (Adaptado, OUC, Antônio Carlos, 2015)

Portanto, os CEPACs e as OUCs se consolidaram como alternativas potencialmente vantajosas ao desenvolvimento urbano, em meio a uma redução financeira da presença do estado. A OUC representa, diante de uma realidade contemporânea brasileira, uma alternativa de investimentos e captação de recursos para financiar intervenções específicas em áreas degradadas.

2.9. SÍNTESE

A literatura sobre os GPUs contemporâneos ilustra características importantes, diferenciando-os das antigas intervenções. Os novos GPUs envolvem o uso de diferentes instrumentos financeiros para o redesenvolvimento urbano. Abrangem uma diversidade de financiamentos, utilizam-se de PPP, com mudança do uso do solo, utilização do uso misto, padronização dos projetos e da arquitetura, reescalonamento do estado, com forte presença do setor privado. Além de serem projetos voltados para a lucratividade e para um determinado tipo de público e perfil.

Concomitante ao surgimento dessas grandes intervenções e das estratégias de financiamento e instrumentos financeiros, retorna um importante debate sobre os GPUs. Esse debate envolve a temática da financeirização do redesenvolvimento urbano, passando pelo mercado financeiro, com seus instrumentos, mecanismos e processos, bem como os seus investidores, e os diversos agentes urbanos que compõem o espaço urbano.

Verifica-se que a relação entre os GPUs e a financeirização passou a ser orientada pelas novas relações de poder, que impactam nos moldes da governança urbana e suas relações entre as autoridades locais, o setor público e privado, e em particular nas empresas imobiliárias e no mercado de investidores. Consequentemente, observa-se que o processo pelo qual essas relações são reconfiguradas, produzem um impacto significativo no redesenvolvimento do solo, no ambiente construído e no planejamento urbano.

Posto isto, observa-se as diferentes perspectivas de análise sobre a financeirização. E destaca-se que a maior parte dessas análises giram em torno da mobilização do solo como um ativo financeiro e da predominância da maximização de rendas do valor do solo. Com base nisso, destacam-se duas importantes vertentes para a financeirização do espaço urbano. A primeira vertente lida com questões voltadas para o planejamento urbano e a produção do espaço urbano; e a segunda, está articulada a pluralidade dos agentes urbanos e o papel do governos nesse contexto.

A literatura também aponta para uma variedade de instrumentos financeiros, como uso do TIF, SPV, maximização de rendas ou mudanças contábeis, além da diversidade de financiamentos, além do uso das PPPs. E apesar das inúmeras visões conceituais a respeito do debate da financeirização, observa-se um predomínio da crescente tendência dos governos municipais tratarem o solo como um ativo financeiro ou de permitirem que o solo se transforme em um ativo. A partir disso, nota-se uma característica central no comportamento de todos os agentes econômicos, independentemente de quem eles são e de seus interesses. Sendo essa característica traduzida pelo princípio universal da maximização do valor do solo.

Em função da maximização do valor do solo e da transformação do solo em ativos imobiliários, elencou-se alguns problemas na implantação dos GPUs. Esses problemas estão fundamentalmente associados a polarização socioeconômica, que impactam em outros processos, que podem ser relacionados à gentrificação e ausência de práticas democráticas que inibem o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável. Por fim, salienta-se que ao analisar a financeirização, deve-se avaliar as capacidades governamentais através das interações e negociações com os intermediários financeiros, que atuam no processo do redesenvolvimento urbano.

3

**ESTUDO DE CASO:
O PORTO MARAVILHA****3.1. ENQUADRAMENTO E ESTRUTURA DO ESTUDO DE CASO**

O Projeto Porto Maravilha é resultado de uma Operação Urbana Consorciada que visa à recuperação de áreas degradadas na Região Portuária do Rio de Janeiro, no Brasil. O projeto, dentre outros da OUC, foi selecionado como estudo de caso por apresentar um elevado valor de investimento, quando comparado a outras operações urbanas no país e por ter se consolidado territorialmente na cidade, completando 10 anos de sua implantação em 2019.

Além disso, segundo o Censo 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o município do Rio de Janeiro é o segundo mais populoso do Brasil, com 6,68 milhões habitantes. Sendo a Operação Urbana do Porto Maravilha localizada na região mais antiga da cidade, inserida na AP-1 (Área de Planejamento 1), situada na zona central da cidade. A AP-1 apresentou entre os anos 1970 e 2000 uma perda de população residente de aproximadamente 27%, a maior dentre todo o município²¹. No entanto, segundo o Plano Diretor Decenal de 1992, verifica-se a existência de um movimento diário, em função de atividades comerciais, de quase um milhão de pessoas para essa área, e de acordo com os dados do Porto Maravilha, a AP-1 concentra 35%²² dos empregos da cidade do Rio de Janeiro.

Esses dois fatores: elevado valor de investimento e tempo de implantação da operação urbana, contribuem positivamente para um estudo de caso pela sua relevância. Somados a estes fatores, a OUC Porto Maravilha também tem impacto em milhares de habitantes, por estar inserido numa área central e pelo o fato do Rio de Janeiro ser a segunda cidade mais populosa do Brasil. Dessa forma, entende-se que o projeto Porto Maravilha tem o potencial de promover melhorias significativas para toda a sociedade. De acordo com Kennedy (2013, p.5, tradução nossa)²³ “o Porto Maravilha, são megaprojetos [...] que assemelham-se estreitamente à nova geração de megaprojetos discutido na literatura, com base

²¹ Dados conforme o Plano Diretor Decenal de 1992: subsídios para sua revisão - 2005”. Para outras informações, http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2370_Plano%20Diretor%20Decenal%20de%201992%20-%20subs%C3%ADdios%20para%20sua%20revis%C3%A3o%202005.pdf

²² Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/apresentacoes/porto_maravilha_2018.pdf

²³ “*The Porto Maravilha Project in Rio, are the megaprojects in our study that most closely resemble the ‘new’ generation of megaprojects discussed in the literature, on the basis of European and American examples primarily Kennedy (2013, p.5).*”

em exemplos europeus e americanos”. Além de ser “o primeiro grande projeto urbano realizado no Brasil com as características centrais que conceituam o termo na literatura internacional “ (Saruê, 2017, p.85) o que permite comparações e solidez fundamentada no aparato teórico.

Assim, o capítulo 3.2 visa contextualizar o modelo de intervenção aplicado no Rio de Janeiro, apontando características institucionais, objetivos e modelo de atuação. Enquanto os capítulos 3.3 ao 3.5 se propõem a realizar um estudo mais específico sobre o funcionamento da gestão das PPPs e dos agentes urbanos, das estratégias do planejamento urbano e da valorização e financeirização fundiária decorrente dessa operação urbana. Posteriormente, o capítulo 3.6 tem como objetivo retratar a evolução imobiliária através de dados estatísticos realizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), e pela Gerência de Normas e Informações Urbanísticas (GNIU) e pelo CENSO do Rio de Janeiro.

Além disso, foram elaboradas duas entrevistas com diferentes incorporadoras e diferentes perfis, denominadas como “Incorporadora A e Incorporadora B”, descritas ao longo do capítulo 3.6.3. As entrevistas foram realizadas para entender as motivações, predileções e perfil dos investidores no Porto Maravilha e para fundamentar os dados encontrados no capítulo 3.6. Destaca-se que as entrevistas foram realizadas com base na metodologia descrita no Anexo 1 e as informações numéricas para elaboração dos gráficos estão ilustradas no Anexo 2 da pesquisa.

E por fim, buscou-se confrontar a Operação Urbana Porto Maravilha com o aporte teórico fornecido no capítulo 2.0, que visa responder aos questionamentos e ao objetivo da dissertação. Cabe ressaltar que para todas as etapas descritas, será adotada pesquisa bibliográfica, com base em artigos e publicações de relevância no contexto Brasileiro.

3.2. CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVO DA OUC PORTO MARAVILHA

A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ) ou Operação Urbana Porto Maravilha é inspirada em “experiências internacionais de renovação do *waterfront* portuário [e objetiva] o reposicionamento da cidade na economia dos serviços e turismo” (Werneck, 2016, p.2). Trata-se de um GPU, localizado no estado do Rio de Janeiro, que apresenta um caráter singular no contexto brasileiro por envolver instrumentos inovadores institucionais e financeiros, bem como uma movimentação de expressivo montante de recursos, articulado à lógica do empreendedorismo urbano e do estado neoliberal (Santos, 2017; Stroher, 2017; Sánchez et al. 2004). Sendo considerada como o primeiro GPU realizado no Brasil com as características centrais que conceituam o termo na literatura internacional (Saruê, 2017; Kennedy, 2013).

O município do Rio de Janeiro é o segundo mais populoso do Brasil, com 6,68 milhões habitantes e possui extensão territorial de 1.200,255 km², segundo o Censo 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, encontra-se dividido político-administrativamente em cinco Áreas de Planejamento, denominadas APs, conforme ilustrado na figura 4 .

De acordo com a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) a AP1, que abrange o Centro e a Zona Portuária, compreende 2,8% do território do município, apresenta 34,39 km² de extensão territorial, sendo constituída por 15 bairros, inseridos na zona central da cidade. Enquanto a AP2 ocupa 8,2% do território, com 100,43 km², formada por 25 bairros, e compreende a região de Botafogo e Tijuca, na Zona Sul do município. Já a AP3 corresponde a 16,6% do território, com 203,47 km², composta por 80 bairros, localizadas na zona norte. Enquanto a AP4 equivale 24%, com 293,79 km², e conta com 19 bairros, na zona oeste, que integra os bairros da Barra da Tijuca e Jacarepaguá. E por fim, a AP5, que

corresponde à maior extensão territorial do Rio de Janeiro, com 48,4% e 592,45km², constituída por 20 bairros.

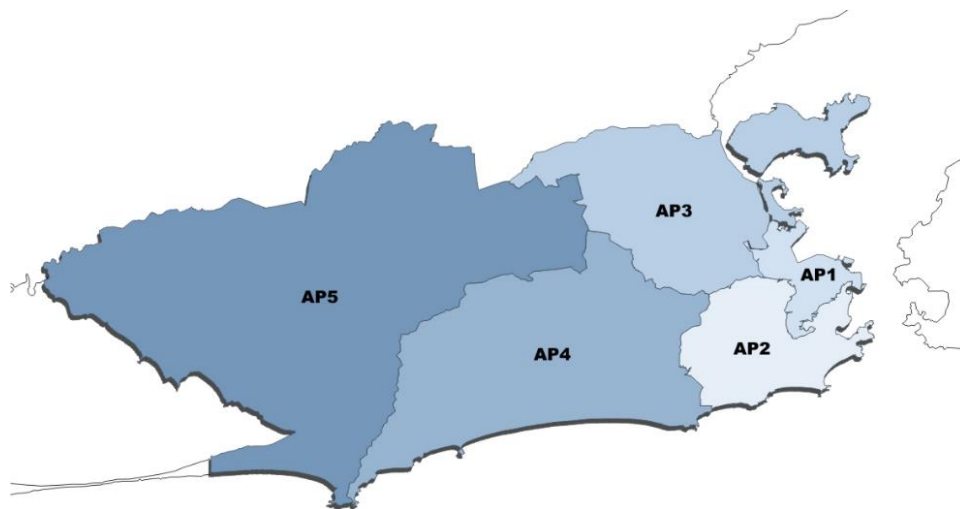


Figura 4: Áreas de Planejamento (AP) do município do Rio de Janeiro

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=4481419>

O Projeto Porto Maravilha está inserido na AP1 e de acordo com o Plano Diretor Decenal (2005) um dos maiores problemas da AP-1 é caracterizado pela segregação de usos, com restrição ao uso residencial, que ao longo de 30 anos, gerou o esvaziamento e uma perda populacional de aproximadamente 27%, a maior dentre todo o município. Essa perda populacional resultou em um profundo quadro de degradação urbana, que levou ao aumento de favelas, áreas inseguras, além da falta de manutenção e conservação dos espaços públicos e ao uso inadequado desses espaços pela população, retratando um quadro de abandono.

Diante disso, uma das diretrizes econômicas para a região, envolve o estímulo à intensificação do uso residencial de classe média e de habitação social, que tem como foco estimular o uso e a diversidade social. Para tal, deve-se intensificar a oferta de equipamentos culturais, de entretenimento, de turismo e hotelaria, incorporando incentivos fiscais para a revitalização da área. Dessa forma, o Plano Diretor Decenal (2005) ressalta que a “atração inicial de moradia de classe média deve-se à necessidade de dinamizar a economia local e fortalecer o mercado de trabalho, qualificando o comércio e demais serviços (p.5)”.

Assim, o Porto Maravilha, foi concebido em uma zona estratégica da cidade, próxima aos principais aeroportos e pontos turísticos. Além disso, conta com uma vista privilegiada da Baía de Guanabara, como elucida a figura 5.

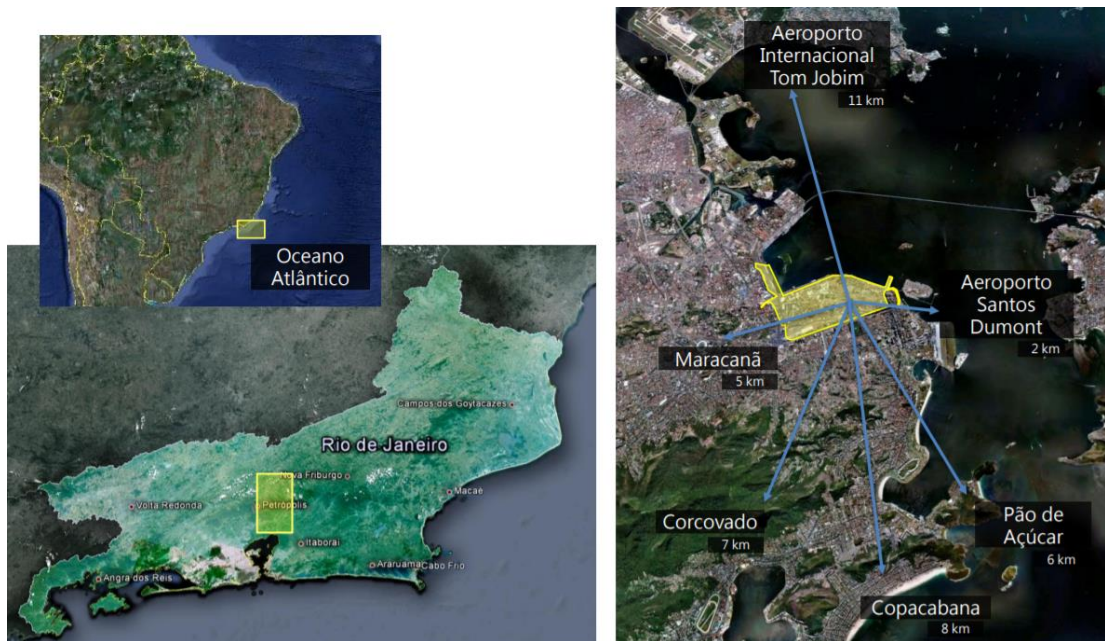


Figura 5: Localização Porto Maravilha

Fonte: http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/apresentacoes/porto_maravilha_2018.pdf

A Operação Urbana Porto Maravilha inicia-se em 2009, promulgada pela Lei Complementar nº101 de 2009, e engloba na íntegra os seguintes bairros, Santo Cristo, Gamboa, Saúde, e trechos do Centro, Caju, Cidade Nova e São Cristóvão. O projeto abrange um perímetro de aproximadamente 500 hectares (há), e prevê a construção de cerca de 4,5 milhões de metros quadrados, em até 30 anos. Situa-se na Área de Planejamento 1 (AP-1) e Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da Região do Portuária do Rio, inseridos em uma zona central da cidade, que apresenta grande relevância histórica. A figura 6 ilustra a delimitação da área de intervenção do Porto Maravilha.



Figura 6: Delimitação da área da OUC- Porto Maravilha

Fonte: <https://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha>

No cerne da reurbanização da OUCPRJ está a melhoria das condições habitacionais e a atração de novos moradores para esta área, dos quais um dos principais objetivos é criar o “adensamento demográfico dos atuais 32 mil para 100 mil habitantes em 10 anos, bem como o aumento da permeabilidade do solo e a transformação da região em referência para a cidade”.²⁴ O projeto conta também com obras de infraestrutura urbana (sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, iluminação pública e distribuição de energia, telecomunicações e distribuição de gás), projetos urbanos e estruturais, como a demolição do elevado da perimetral, construção da via binário do Porto e o túnel 450, via expressa e túnel Prefeito Marcello Alencar, Nova Orla Conde, veículo leve sobre trilhos (VLT). Além de atrações culturais e artísticas e arquiteturas icônicas como o Museu de Arte do Rio (MAR) e do Museu do Amanhã.

Para a viabilização das infraestruturas e dos projetos urbanos, a OUCPRJ desenvolveu um sistema de gestão específico apoiados pelas PPP. Desse modo, “o Porto Maravilha segue o exemplo internacional de outras cidades globais que trilharam o caminho das políticas de empreendedorismo urbano” (Cristina and Cardoso, 2013, P.71) e se insere num “quadro global de mercantilização da cidade, marcado por um arranjo inédito que combina parcerias público-privadas e instrumentos do mercado de capitais” (Werneck, 2016, p.1). A OUC Porto Maravilha “tem como público-alvo, o público em geral, mas especialmente investidores institucionais, o mercado imobiliário, construtoras e incorporadoras (Martins et al., 2018, p.5).”

Portanto, o projeto Porto Maravilha possibilita a entrada de diversos agentes urbanos no território brasileiro, através da implantação de um GPU via OUC, das PPP e da financeirização do espaço urbano. Diante disso, os próximos capítulos visam discutir a correlação entre os agentes urbanos e as Parcerias Público-Privada (PPP) e os impactos desses processos no planejamento urbano e na valorização fundiária.

3.3. AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O ARRANJO INSTITUCIONAL - FINANCEIRO NO PORTO MARAVILHA

Para a implantação de um GPU em diversas cidades do mundo, utiliza-se do instrumento das PPP como um meio para garantir os recursos necessários para promover a requalificação urbana. Fix (2009) e Sánchez et al. (2004) afirmam que as PPP foram criadas na percepção de que o estado não apresenta grandes recursos para investimentos em áreas públicas deprimidas, sendo necessário mobilizar a iniciativa privada. Sánchez et al. (2004, p.43) salientam que a efetivação das PPP está associada aos GPUs, e para tal, essas parcerias buscam implementar meios para obter “financiamento diante da crise fiscal ou da escassez de recursos públicos”, além de criar meios para “escapar dos regulamentos da máquina pública”, facilitando a confecção de “novas formatações jurídico burocrático-administrativas e financeiras para a execução dos projetos.”

No Brasil, as PPP foram promulgadas através da Lei nº 11.079 de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública. E desse modo, a OUC Porto Maravilha obtém a sua viabilidade econômica decorrente de uma PPP de grande escala, caracterizada por um modelo inovador de política urbana no país, fomentados pela comercialização dos CEPACs e da ampliação do potencial construtivo da Região Portuária.

²⁴ Informações disponíveis no site: <https://www.portomaravilha.com.br/portomaravilha>

Um aspecto central para a realização do Projeto Porto Maravilha, é que a propriedade majoritária dos terrenos do Porto Maravilha é de entidades públicas, pertencente ao Patrimônio da União²⁵ ou autarquias do Governo Federal. Nesse sentido, cabe ressaltar que devido a grande dimensão dos lotes, oriundas da atividade portuária, permitiu que as negociações dos terrenos fossem concentradas em poucos proprietários. Por outro lado, o tamanho dos terrenos possibilitou a implantação de empreendimentos de grande porte, e que consomem um maior número de CEPACs, da qual em teoria, garantem um fluxo financeiro para os investimentos necessários. Dessa forma, a propriedade fundiária majoritariamente pública, bem como o porte dos terrenos, são fatores de relevância para a sustentação das modelagens financeiras e da alavancagem de capital que impulsionaram o Porto Maravilha (Saruê, 2017).

A operação Porto Maravilha tem início em 2010, e se concretiza entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) e a Concessionária Porto Novo. A CDURP consiste em uma empresa mista que tem como finalidade gerir e fiscalizar a realização dessa operação urbana, além de articular a concessionária junto aos demais órgãos públicos. Já a Concessionária Porto Novo, contratada via licitação, tem como objetivo executar as obras e prestar serviços públicos municipais até 2026. Assim, a CDURP e a Porto Novo constituem a maior PPP do país, e em conjunto com o CEPAC emitiu -se cerca de 4 milhões de metros quadrados de potencial adicional de construção, para serem comercializados no mercado em uma área que esteve fora de atuação do mercado imobiliário por décadas. Dessa forma, a figura 7 ilustra o arranjo institucional-financeiro do Porto Maravilha.

A CDURP significou uma grande novidade, sendo a primeira entidade da administração indireta de um município a ser criada para promover o desenvolvimento urbano de uma porção delimitada do território da cidade. Isso lhe deu maior agilidade e liberdade de ação que a proporcionada pela administração direta para gerir a operação urbana, submetendo-se à fiscalização do município e aos seus órgãos de controle – uma vez que há interesses públicos envolvidos – sem assumir características próprias da administração direta, como ritos burocráticos (Werneck, 2017,p.7).

No Projeto Porto Maravilha, o município é um ator central nos vários consórcios encarregados de implementação do projeto (AEIU, CDURP), mas outros níveis do governo também estão colaborando estreitamente. Por exemplo, o leilão de direitos para exceder as normas de construção existentes Rio de Janeiro via 'CEPACs', cuja receita é reinvestida no projeto, foi realizado por agências federais. Em 2009, o alinhamento político entre os três níveis de governo (cidade, estado) foi um fator decisivo que facilitou o desenho das políticas e estratégias financeiras necessárias para apoiar os numerosos investimentos na Zona Portuária (Kennedy, 2013, p.10, tradução nossa)²⁶.

²⁵ O Patrimônio Imobiliário da União tem papel essencial na estratégia de desenvolvimento do país na medida em que provê projetos de interesse público. O Ministério do Planejamento em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) são responsáveis por gerir o Patrimônio da União. Entre as suas competências, podem autorizar a ocupação dos imóveis públicos federais, estabelecer diretrizes para permissão de uso, promoção, doação ou cessão gratuita, quando houver interesse público. Para maiores informações: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao>

²⁶ *The Porto Maravilha Project, the municipality is a central actor in the various consortia in charge of implementing the project (AEIU, CDURP) but other levels of government are also collaborating closely. For instance, the auction of rights to exceed existing building norms in Rio de Janeiro via 'CEPACs', the revenue from which is reinvested in the project, was conducted by federal agencies. In 2009, the political alignment between the three government levels (city, State national) was a decisive factor that facilitated the design of the political and financial strategies needed to support the numerous urban investments under way in Rio, including the redevelopment of the port zone (Kennedy, 2013, p.10).*

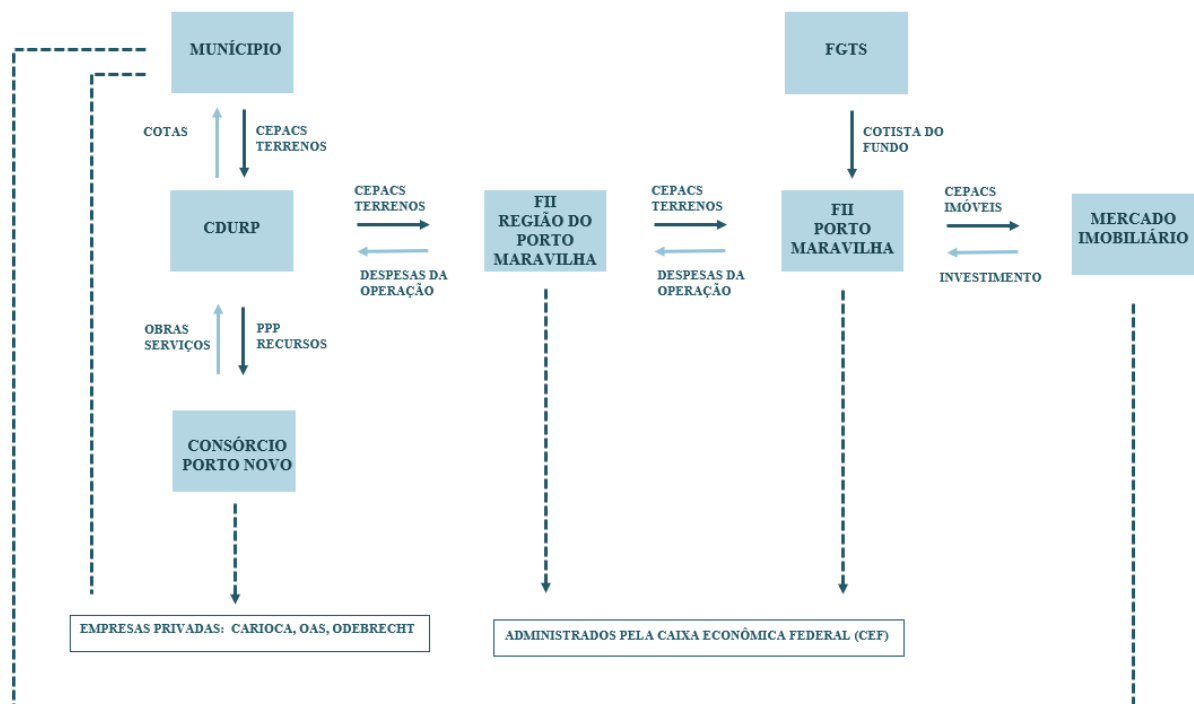


Figura 7: arranjo institucional-financeiro do Porto Maravilha

Fonte: Adaptado, Werneck (2017,p.7)

Concomitantemente à elaboração da PPP, a CDURP iniciou uma busca de novos investidores para se associar à operação. Foi então que a Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), que consiste em um fundo paraestatal, se inseriram na operação Porto Maravilha. Ao longo da operação, o FGTS por intermédio da CEF, arrematou todo o estoque de CEPACs, com o objetivo inicial de mitigar o risco de interrupção da requalificação urbana por falta de recursos. Dessa forma, o FGTS via CEF, passou a arcar com toda a operação urbana, administrando os CEPACs, na esperança de uma valorização futura e retorno do investimento.

O FGTS assume os riscos decorrentes do caráter especulativo da operação ao disponibilizar os recursos necessários para cobrir o valor do contrato de PPP. [...] No entanto, a remuneração esperada está sujeita à volubilidade do setor imobiliário frente às dinâmicas econômicas, como vem ocorrendo nos últimos anos. Ainda assim, o retorno financeiro deve ser alcançado, em última instância, pela venda dos CEPACs e dos terrenos já adquiridos ou o FGTS sofrerá vultosas perdas (Werneck, 2016, p.13).

Nesse mecanismo político institucional, os investidores compram CEPACs do Poder Público em leilões na Bolsa de Valores e com isso, compram o direito de construir acima dos parâmetros permitidos por legislação. Assim, “o CEPAC facilita a penetração dos agentes financeiros na produção do espaço nas OUCs” (Stroher, 2017, p.472) bem como, viabilizam a operação urbana e servem para captar os recursos e financiar as obras públicas, que seriam anteriormente financiadas pelo município (Fix, 2009). Nesse sentido, Barandier e Pinheiro (2014, P.4) afirmam que “a venda de terrenos públicos e incentivos fiscais, sustenta e garante a realização das obras públicas previstas, mesmo que empreendedores privados decidam não investir na região”. Essa afirmação, contradiz Fix (2017) e Werneck (2016) que ao abordar os GPUs via OUC, enfatiza que quem paga esse tipo de intervenção é o estado.

Se der prejuízo, quem paga é sempre o estado. [Ainda que] a operação seja bem sucedida financeiramente, o investimento inicial é público, e o reembolso, se vier, será apenas a médio ou longo prazo (Fix, 2017, p.3).

O modelo econômico do projeto de revitalização urbana do porto do Rio, baseado na parceria público-privada (PPP), resguarda os interesses privados e joga todo o ônus financeiro no colo do poder público (Werneck, 2016, p.1).

Após a venda dos CEPACs, constituíram-se dois fundos de investimento imobiliário, igualmente administrados pela CEF: O Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto (FIIRP) e o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM). A separação dos fundos foi uma demanda da própria CEF para diversificar as responsabilidades sobre os investimentos dos fundos. Dado que o FIIRP tem como cotista a CDURP, enquanto o FIIPM tem como cotista o FGTS. Dessa forma, a relação entre o FGTS e a CDURP é realizada por meio desses fundos (Werneck, 2017).

Parte das diretrizes de funcionamento FIIPM, estabelece que é função da FIIPM analisar “os negócios de modo a evitar uma super oferta em determinados segmentos imobiliários, contribuindo assim para a valorização contínua dos preços” e que “serão privilegiados negócios que contribuam para a ocupação diversificada da área, repetindo assim outros modelos bem sucedidos de revitalização”. Assim o “FIIPM buscará, em cada negócio, o retorno necessário ao pagamento da OUCPRJ e à amortização das cotas de seu investidor” (Cardoso, 2013, p.78).

Dessa forma, o FGTS via CEF, além de ter o controle dos CEPACs, que anteriormente era de posse da CDURP, passa a ter a permissão para fornecer a aplicação do fundo de investimento na operação urbana. Com isso, a decisão sobre a produção dos empreendimentos de uso residencial e comercial da região passa a ser de competência e responsabilidade da CEF, através dos fundos, que termina por excluir do processo a Prefeitura do Rio de Janeiro e a própria CDURP provocando uma redução do controle público e do resultado final da política implantada.

O arranjo [...] do Porto Maravilha mostra [...] que há uma redução do controle público sobre o resultado final da política, seja porque as decisões passam a ser insuladas, seja pelo estabelecimento de relações nas quais as empresas passam a ser sócias de seus entes reguladores, como é o caso da em relação à PPP e da Caixa Econômica Federal em relação aos empreendimentos imobiliários (Saruê, 2017, p.95).

Por outro lado, Werneck (2016) afirma que, em teoria, o mecanismo de gestão da CDURP deveria proporcionar uma redução significativa do risco de investimento do setor privado, dado que a CDURP é uma empresa mista controlada pela prefeitura, porém isolada da administração direta, e assim, pode coordenar a operação em parceria com os atores privados. Entretanto, o arranjo institucional-financeiro do Porto Maravilha inaugura um novo modelo de gestão, atuando diretamente sobre o território e estabelece uma relação de poder fundamentada em operações especulativas, aprofundando o processo de mercantilização da cidade (Werneck, 2017). Desse modo, o arranjo institucional-financeiro impacta na capacidade e autonomia do estado em investir em políticas de bem estar social e na sua capacidade regulatória sobre o setor privado, uma vez que o setor público passa a produzir dependência econômica do setor privado. (Saruê, 2017; Cardoso, 2013; Fix, 2009).

Saruê (2017) enfatiza que a estrutura de gestão do Porto Maravilha é caracterizada por um modelo de governança em rede, com pouca participação social, orientado para o mercado. E embora o estado

assuma “o papel de reguladores, e o mercado, o papel de implementador, a capacidade de controle do estado se torna limitada devido à engenharia financeira do projeto (p.95)”. E dessa forma, diversos autores (Saruê, 2017; Cardoso, 2013; Fix, 2009) destacam que o governo federal é um importante financiador dos projetos urbanos, entretanto, deve-se questionar a eficácia desses projetos como fórmula para o desenvolvimento das cidades.

Nessa direção, Fix (2017, p.3) afirma que “o governo investe [na OUC] com a justificativa de estimular e atrair capital privado, realizando obras chamadas de âncora ou projeto motor da operação, por serem capazes de dar início a um processo de renovação urbana mais amplo”. Assim, por trás dos GPUs, há uma série de agentes urbanos que articulam para se beneficiar com a valorização imobiliária, entretanto, esse objetivo se choca com o interesse na promoção do bem estar social (Stroher, 2017, 2018; Fix, 2009). Desse modo, essa relação entre estado, que atua em busca de captação de investimentos a fim de impulsionar o mercado imobiliário e a economia, com um controle escasso sobre o setor privado e agentes reguladores, reflete na redução das políticas sociais, que retorna ao ciclo de dependência econômica e pouca participação da sociedade (Barandier e Pinheiro, 2014; Saruê, 2017).

Stroher (2017, p.461) afirma que a lógica implantada na CDURP articula-se com a noção de “reescalonamento do estado”, onde além de uma mudança de gestão, ocorre uma alteração na escala de governo. Dessa forma, o estado privilegia áreas pontuais para a requalificação urbana, abandonando a visão global do território, criando “agências estatais” específicas para gerir uma parte do território, que para a autora, contribui para a “fragmentação da gestão e ampliação da seletividade de atuação territorial do estado.”

Werneck (2016) faz uma reflexão sobre o modelo de gestão do Porto Maravilha, e enfatiza que essas inovações institucionais e financeiras praticadas no Porto Maravilha, ainda são desconhecidas quando aplicada no território brasileiro, o que impõem limitações ao seu funcionamento e a própria reflexão crítica ao projeto. E afirma que, de certo modo, os instrumentos como as PPP, bem como os fundos de investimentos imobiliários e os CEPACs ainda foram pouco explorados, cabendo ainda uma análise mais aprofundada desses mecanismos que estão sendo potencializadas pelas mudanças institucionais vigentes. Dessa forma, os próximos capítulos se dedicam a compreender o impacto das PPP na produção do espaço urbano e do o planejamento urbano, sob a ótica da financeirização e dos GPUs.

3.4. A VALORIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PORTO MARAVILHA

A obtenção de recursos e fundos de investimentos imobiliários gerados pelas PPP proporcionam uma valorização fundiária e imobiliária no projeto Porto Maravilha. Uma outra parcela da obtenção desses recursos e, consequentemente, da valorização do solo, é originada pela captura da mais valia fundiária (Fix, 2009; Santos, 2017; Werneck, 2017). A captura de mais valia fundiária se baseia no conceito de que os benefícios realizados a partir das ações dos agentes públicos e privados promovem um grande investimento no espaço urbano e, portanto, tem-se como resultante a valorização do solo e consequentemente a atração de novos investimentos (Santos, 2017). Assim, a valorização imobiliária somada a incentivos fiscais e tributários consolidam um ciclo de investimento e retorno imobiliário (Saruê, 2017).

A localização de um GPU torna-se central para a valorização fundiária e imobiliária, tanto do ponto de vista da distribuição dos benefícios promovidos pela política pública, quanto para a segurança e possibilidade de maiores retornos financeiros dos investimentos (Saruê, 2017). As OUCs dispõem de grande potencial para reestruturar espaços urbanos, através da implantação dos GPUs, dado que parte

da estratégia de escolha da implantação de um GPU está pautada em áreas onde haja interesse imobiliário e dessa forma, as operações urbanas terminam por concentrar-se em locais privilegiados da cidade (Fix, 2017).

Stroher (2018) e Cardoso (2013) enfatizam que a implementação da OUCs está mais pautada na noção do solo como um ativo financeiro, do que no reinvestimento sob a redistribuição ou inclusão social. E Fix (2009) complementa afirmando que as operações urbanas trazem a possibilidade de um novo tipo de “especulação imobiliária financeirizada”. Uma vez que as OUCs terminam por se concentrar em áreas com maior interesse imobiliário, transformando o solo em ativos financeiros.

Dessa forma, diversos autores (Fix, 2009; Cardoso, 2013; Santos, 2017) ressaltam sobre os efeitos decorrente da implantação dos GPUs, via OUC, e da valorização do solo, que geram aumento de moradias e custo de vida, desigualdade socioespacial e gentrificação. Além de remoções forçadas e despejos (Werneck, 2016). Nessa direção, Cardoso (2013) ressalta que o processo de valorização do solo e da produção do solo como um ativo financeiro é ocasionado pelas mudanças de uso do solo, onde, a partir dos GPUs, busca-se um novo perfil de consumidor, mais padronizado, para a área.

O processo de expropriação de solos e consequente segregação de famílias trabalhadoras da região portuária e a redefinição da ocupação do solo urbano dessa região por outras frações de classe deve ser compreendido a partir do processo de valorização fundiária decorrente da OUC do Porto e das novas funções e usos planejados para esse espaço. O perfil da população a ser atraída para esse território deve ser solvável e apta a consumir o espaço e seus novos atributos como os oferecidos pela cadeia produtiva do turismo e do entretenimento. Uma população fixa ou rotativa, não importa, mas com capacidade de consumir o espaço e de se inserir nos circuitos e fluxos de troca das mercadorias que passarão a estruturar a região portuária. (Cardoso, 2013, p.73)

De acordo com (Stroher, 2018, p.5) outro ponto a ser observado está pautado na estratégia de “maximização de rendas fundiárias” através da mobilização do solo como ativo financeiro, inseridas nos discursos dos GPUs. A autora afirma que “os GPU, ícones da política urbana neoliberal, tornaram-se palcos privilegiados de tais estratégias [maximização de rendas fundiárias, em busca] pela valorização do espaço construído”.

No entanto, apesar do empreendedorismo urbano ser amplamente inserido no contexto da financeirização dos GPUs, destaca-se que nas OUC, o FGTS que se baseia em um fundo paraestatal, financiou grande parte da operação urbana. Além disso, observa-se que os investidores dos fundos de investimento imobiliário (FIIs), nas Operações Urbanas em São Paulo, concentram em sua maioria pessoas físicas residentes no país, ao contrário da ideia da internacionalização do capital oriunda dos novos agentes urbanos (Royer, 2016, apud, Stroher, 2017).

Embora haja produtos financeiros com algumas características em comum, à primeira vista parece que o CEPAC não possui um correspondente exato fora do País (Stroher, 2017, p.460).

Dessa forma, se por um lado as empresas que promovem a gestão do Porto Maravilha, como a CDURP, que são caracterizadas por empresas mistas, por outro, verifica-se que a grande maioria dos fundos e o FGTS são de origem públicas, e geridos por um aparato igualmente público, a CEF. Dessa forma, ao mesmo tempo em o Porto Maravilha se aproxima de um novo GPU, caracterizados pelo termo central

da literatura, ele dispõem de um processo financeiro do qual o estado é quem investe e assume os riscos e os prejuízos.

3.5. O PLANEJAMENTO URBANO NO PORTO MARAVILHA

3.5.1. Contextualização

As intervenções oriundas dos GPUs tem sido apoiadas nas PPP e no planejamento estratégico. A concepção do “planejamento estratégico é pautada na ideologia do desenvolvimento de áreas específicas da cidade, e visa atender às necessidades de grupos populacionais específicos” (Kennedy et al., 2011, p.7). Por outro lado, a cidade, assim como uma empresa, está inserida em um mercado global e competitivo (Stroher, 2017). Dessa forma, o planejamento urbano nos GPU, rompe com o planejamento tradicional, e busca inserir as cidades dentro do contexto de competição internacional, e faz do planejamento estratégico uma importante ferramenta do desenvolvimento urbano na implantação de GPU.

Diante disso, “a proposta aprovada pelo Projeto Porto Maravilha altera drasticamente a legislação de uso e ocupação do espaço urbano” Martins *et al.* (2018, p.4). E tem como objetivo, transformar a região portuária como referência de planejamento urbano. Para isso, promove-se o adensamento urbano para incentivar a requalificação da área, onde será incentivado o máximo de aproveitamento comercial e habitacional, através dos novos zoneamentos, índices construtivos e alterações da legislação, que poderá trazer um maior dinamismo e vivência para à região.

Apesar de Barandier e Pinheiro (2014, p.4) afirmarem que “a concepção urbanística adotada no projeto não difere substancialmente de práticas tradicionais do urbanismo brasileiro”. Aponta-se que a visão projetual da área se sobrepõe ao existente, do qual se prioriza a criação de espaços genéricos e descontextualizados da paisagem, da arquitetura e da cultura local.

Dessa forma, a programação básica de implantação dos GPUs, bem como da OUC Porto Maravilha, alterou os usos na região e prioriza os usos mistos. No passado, o zoneamento da área portuária era predominantemente industrial²⁷, após a implantação da Operação Urbana, priorizou-se o uso misto nas áreas com adicional construtivo. De acordo com Stroher (2017) do objetivo do uso misto nos projetos de renovação urbana é fundamentado no interesse financeiro-imobiliário, para que se promova uma rápida valorização fundiária.

Para elucidar as modificações realizadas no planejamento urbano do Porto Maravilha e para a melhor compreensão das áreas, serão apresentadas três figuras da área em análise, que visam compreender a proposta de planejamento urbano para a região. Procurou-se representar três principais aspectos: Áreas com uso dos CEPAC e setorização, representados pela figura 8: Gabaritos (cérceas), representado pela figura 9; E usos, representado pela figura 10.

²⁷disponível:https://portomaravilha.com.br/conteudo/outros/Diagnostico_PHIS%20Porto%20rev%20abr2016.pdf

3.5.2. Setorização e os CEPACs

Os setores e subsetores do Porto Maravilha foram definidos com base na predominância da morfologia urbana existente. Para tal divisão, foram considerados 14 setores, nomeados pelo intervalo A ao N, com seus respectivos subsetores, ilustrados na figura 8. Na proposta de setorização, distribui-se os 4 milhões de metros quadrados da área de intervenção do Porto, em cada setor. Dessa forma, verifica-se uma predominância de CEPAC no setor C, D e M e nota-se a inexistência de CEPAC nos setores F ao J, onde é atribuído o valor zero na distribuição dos 4 milhões de metros quadrados.



Figura 8: OUC Porto Maravilha - Quadras com Potenciais Adicionais de Construção

Fonte: Elaborado pelo Autor

3.5.3. Verticalização e Adensamento

Através das delimitações dos setores e das áreas com adicional construtivo, fez-se o uso da verticalização das edificações, para que se alcance o objetivo de promover o adensamento populacional de 32 mil para 100 mil habitantes em 10 anos. Assim, a figura 9 retrata as alturas das edificações, onde tem-se alturas máximas de até 150m (50 pavimentos) e alturas mínimas de 7,5m (dois pavimentos). Dessa forma, os subsetores A3, B4, C3, C3, D1, D2, E1, E2, M1, M2 E M3 terão gabaritos²⁸ (cérceas) mais altos, entre

²⁸ Gabarito refere-se à altura do topo do último pavimento habitado, excluindo as partes técnicas, como reservatórios d'água e casa de máquina de elevadores.

90m a 150m, pois não interferem na paisagem local, e possibilitam o maior adensamento e uma renovação urbana para a região. Enquanto os demais subsetores, que representam as franjas dos morros, apresentam gabaritos (cérceas) menores, entre 7.5m (2 pavimentos) e 60m (20 pavimentos). Cabe ressaltar que, as áreas que não sofreram alterações na legislação, são regiões que estão no centro da operação, que são caracterizadas por áreas protegidas pelo patrimônio histórico ou compostas por favelas.



Figura 9: OUC Porto Maravilha – Subsetores

Fonte: Adaptado, com base em

http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/apresentacoes/porto_maravilha_2018.pdf

Martins *et al.* (2018) ao realizar um estudo direcionado ao setor C, que consiste no setor mais verticalizado, aponta que, apesar da legislação apresentar novas possibilidades de morfologia urbana, essa verticalização excessiva adensa a região de forma inadequada, e pode gerar vazios que comprometem a segurança em determinadas áreas, representando pouca caminhabilidade, altos custos de infraestrutura, maiores gastos de energia, entre outros. Desse modo, os autores, propõem uma redistribuição espacial, pautadas em uma nova legislação, através de um sistema sustentável²⁹, com volumes mais adequados aos pedestres e ao clima, sem que se comprometa com a ocupação esperada para o local, influenciando o desenho urbano a fim de promover uma maior vivacidade para a região.

Nesse contexto, Fix (2017) critica o novo planejamento urbano adotado nas OUC, ao promover o adensamento através das vendas dos CEPACs e das PPP. A autora afirma que o planejamento urbano

²⁹ A pesquisa dos autores foi elaborada nos critérios de certificação *Leed ND (Neighborhood Development Rating System)*

nesses moldes, termina por não controlar o crescimento urbano, bem como a equidade social, encorajando o crescimento e as disputas territoriais.

Barandier e Pinheiro (2014, p.5) enfatizam que o Porto Maravilha foi concebido de forma estática, do qual o projeto não “estabelece claramente uma estratégia de ocupação da área de intervenção, [e corre] o risco de ser alterado pontualmente a cada momento para atender interesses de ocasião.”

3.5.4. Mudança de Usos

Outro ponto a ser observado, refere-se aos usos propostos. Com base na figura 10, nota-se a predominância de uso misto, nas Áreas com Potenciais Adicionais de Construção. De acordo com o EIV(s/d, p.42) “53% da área de construção total serão destinadas ao uso residencial e 47% ao uso comercial” em toda a operação. Cabe ressaltar que a definição abrangente do uso e da setorização não se relaciona com os diferentes tipos de espaços urbanos da região, e para que o planejamento possa ser bem sucedido, o novo programa de usos deveria apresentar algum nível de padronização, além de planejamento e indução de uso e ocupação do solo ao longo do tempo.

Na montagem da operação [...] não foi predeterminada a distribuição de usos por setor, recurso comumente utilizado tanto para induzir a diversidade de usos como para definir a própria equação financeira, uma vez que usos residenciais e não residenciais têm valores de mercado diferentes [...] Sem mecanismos de indução, ficará para o mercado definir como fará o aproveitamento do solo, o que sempre tenderá para os usos mais rentáveis. [Além disso,] também não foi prevista qualquer cota de habitação de interesse social para os diferentes setores ou para novos empreendimentos, o que poderia ser um elemento para promover alguma diversidade social no futuro (Barandier e Pinheiro, 2014,p.7)



Figura 10: OUC Porto Maravilha - Usos Propostos

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no EIV. Disponível em:
<https://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/impacto-a-vizinhanca/III.%20Caracterizacao%20do%20Empreendimento.pdf>

Além disso, a área de construção do Porto Maravilha, que consiste em mais de 4 milhões de metros quadrados, e contém grande extensão territorial, quando comparada a outros projetos internacionais, torna a ocupação do solo ainda mais complexa. Como referencial, destaca-se o Porto Madeiro, em Buenos Aires, que apresenta um perímetro de 190ha e área de construção de aproximadamente 2,25 milhões metros quadrados de construção, em 19 anos; O projeto *Canary Wharf*, em Londres, e o *Battery Park City*, em Nova Iorque, que apresentam porte similar ao Porto Maravilha, com área de aproximadamente 40 ha e contam com uma área de construção de 1,5 milhões de metros quadrados construídos, em aproximadamente 20, 30 anos; E o projeto *Paris Rive Gauche*, na França, que designou um perímetro de 130ha, com construção de 2,4 milhões metros quadrados (Barandier e Pinheiro, 2014).

Dessa forma, ao analisar comparativamente as áreas de intervenção do Porto Maravilha com outros países nota-se um subaproveitamento das áreas delimitadas com o potencial de construção. O impacto desse subaproveitamento, ao longo dos anos, será refletido no espaço urbano, na financeirização da OUC e em um fracasso dos agentes públicos envolvidos, tanto na implementação da política urbana, quanto na implantação da engenharia financeira.

Destaca-se também as contradições associadas ao incremento dos CEPACs e a área total da intervenção, que terminam por entrar em conflito com os objetivos da operação urbana, que em longo prazo, produzirão uma desvalorização imobiliária na região. Essa desvalorização acoplada à subutilização dos espaços poderá resultar em espaços vazios e inseguros, o que levará novamente à degradação da área.

Portanto, para que seja possível avaliar o impacto da OUC no território, será realizada uma análise da evolução das atividades imobiliárias ao longo de 10 anos. Essa análise tem por objetivo examinar as influências e a financeirização na região.

3.6. A EVOLUÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO ENTRE 2008 E 2018

3.6.1. Contextualização

Para a análise da evolução da atividade imobiliária na Cidade do Rio de Janeiro buscou-se apresentar os dados do licenciamento fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)³⁰ e pela Gerência de Normas e Informações Urbanísticas (GNIU), além de índices censitários, de mercado, notícias e entrevistas. Cabe ressaltar que o número de licenças fornecidas pela SMU e GNIU mesmo que não chegue a ser realizada, delinea, em parte, a dinâmica imobiliária de uma determinada região. O objetivo dos dados fornecidos ao longo desse capítulo é avaliar numericamente o impacto da Operação Porto Maravilha em seu território e avaliar a atividade imobiliária do Rio de Janeiro como um todo.

Para uma visão abrangente da evolução imobiliária da Cidade do Rio de Janeiro recorreu-se à apresentação de gráficos e tabelas em todas as Áreas de Planejamento (AP) da cidade. Destaca-se que a AP1, que abrange o Porto Maravilha, não apresenta faixa territorial exata com o perímetro da OUC Porto Maravilha. Entretanto, os dados aqui retratados são relevantes por demonstrar o desenvolvimento imobiliário nos últimos 10 anos da Cidade do Rio de Janeiro e no entorno do Porto Maravilha.

Primeiramente serão apresentados sete gráficos que visam retratar a evolução do mercado imobiliário na Cidade do Rio de Janeiro, da qual buscou-se investigar a atividade imobiliária, por ano e por área, como retratado no gráfico 1. Posteriormente, evidencia-se a evolução do uso residencial, uso não residencial e uso misto, também por ano e área, através dos gráficos 2, 3 e 4. Desse modo, os gráficos 1 ao 4, apresentam o desenvolvimento da área licenciada na Cidade do Rio de Janeiro, por ano, subdivididos pelas cinco áreas de planejamento.

Além disso, para uma visualização sintética da evolução do mercado imobiliário, realizou-se o somatório em área a ser licenciada ao longo dos 10 anos, como demonstrado no gráfico 5. É importante destacar que os gráficos 1 ao 5 fazem um comparativo entre as áreas a serem licenciadas, e não fazem menção ao número de unidades de empreendimentos em cada região.

Nesse sentido, elaborou-se o gráfico 6, que apresenta em unidades os números residenciais e não residenciais de cada região, desconsiderando suas áreas. O objetivo do gráfico 6 é quantificar em unidades, a predominância de usos em cada região.

Ademais, para que houvesse uma equivalência entre as áreas de planejamento e as áreas licenciadas, foi desenvolvido o gráfico 7, que correlaciona a extensão territorial de cada AP e confronta com a área licenciada de cada região. Dessa forma, foi possível verificar o potencial de construção e de licenças fornecidas de cada região.

³⁰ A análise gráfica foi elaborada com base nas informações fornecidas pela SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo) do Rio de Janeiro, em número de licenças e habite-se anual, que constam no site: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=4257827>

Para corroborar com a análise sobre a evolução imobiliária da Cidade do Rio de Janeiro, utilizou-se o índice FipeZap, que retrata a evolução do preço do mercado imobiliário residencial, tanto de venda como de aluguel, apresentados pelos gráficos 8 e 9. Cabe ressaltar que, de acordo com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe, p.3, 2019) “apesar da relevância do mercado imobiliário para as famílias e para o mercado financeiro, o Brasil não teve, ao longo dos anos, um acompanhamento sistematizado da evolução dos preços desses bens³¹.” Dessa forma, somente a partir de 2010, a Fipe desenvolveu um indicador para mapear o comportamento dos preços dos imóveis nas principais cidades brasileiras. E apesar do índice ter tido uma ampla aceitação no setor imobiliário e de construção, ele desperta muitas críticas e dúvidas quanto a sua metodologia. No entanto, ele será utilizado nessa dissertação para um entendimento global da evolução dos preços imobiliários no Rio de Janeiro.

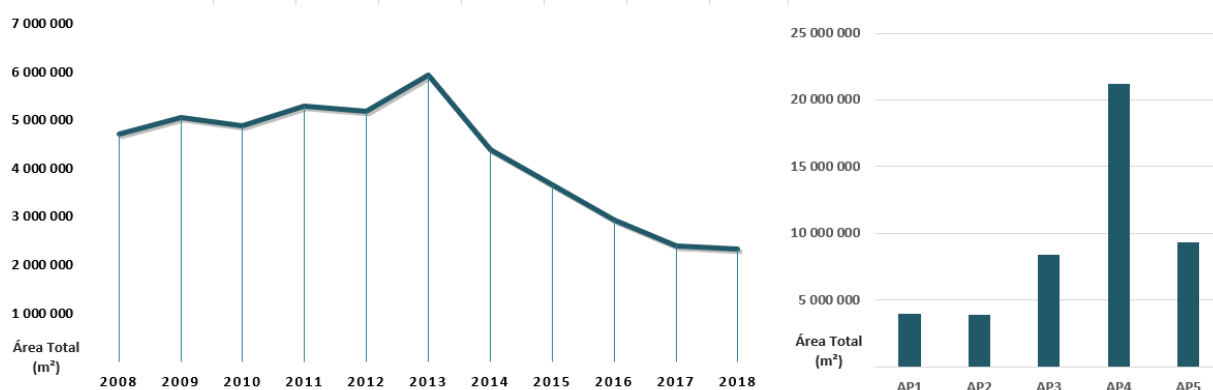
Ainda no intuito de aprofundar as investigações sobre o Porto Maravilha, elaborou-se uma análise dos indicadores na AP1 e na Zona Portuária, onde se localiza o projeto. Dessa forma, esse capítulo conta com entrevistas e dados específicos do projeto, para que se verifiquem mudanças ocasionadas na região após a implantação da Operação Urbana.

Portanto, o subcapítulo 3.6.2. tem como objetivo fornecer uma visão macro da cidade, enquanto o capítulo 3.6.3 se aprofunda nos dados da AP1, Zona Portuária e Porto Maravilha. Destaca-se que a metodologia das entrevistas então descritas no Anexo 1 e os dados numéricos para a elaboração dos gráficos são apresentados no Anexo 2 dessa dissertação.

3.6.2 Análise Global no Rio de Janeiro

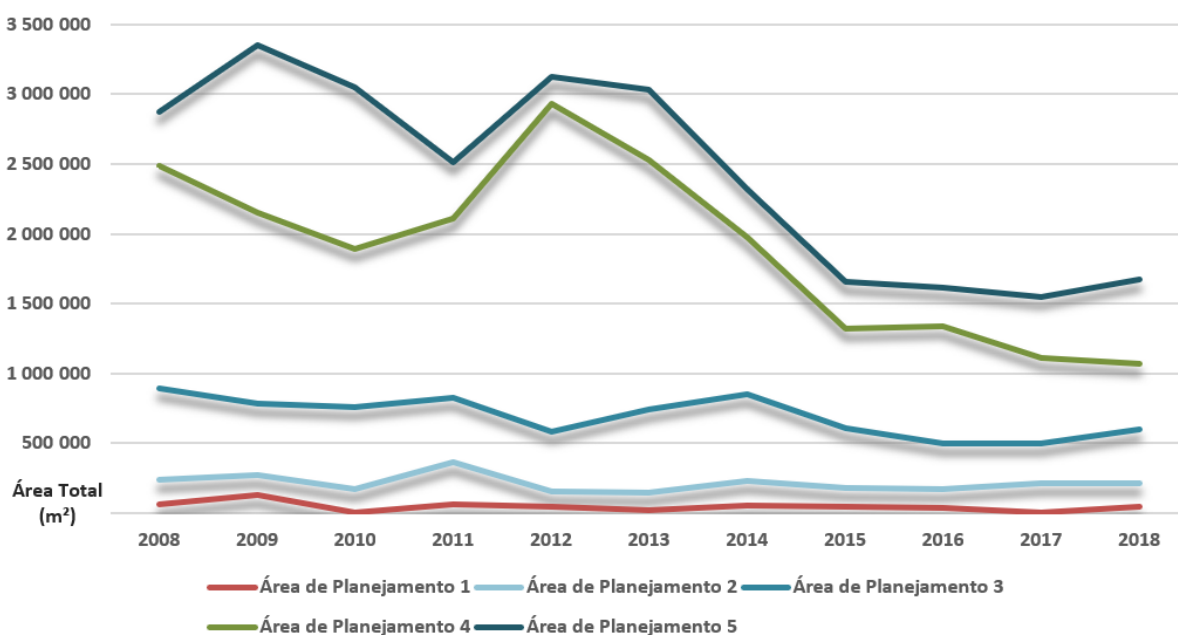
Em relação à evolução imobiliária, observa-se que as áreas licenciadas atingem seu ápice em 2013. E a partir de 2013, nota-se um acentuado declínio que se mantém até 2018, como retrata o gráfico 1. Constata-se que a AP4, que engloba as Regiões da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Cidade de Deus e AP5, que abrange Bangu, Campo Grande, Guaratiba, Realengo e Santa Cruz (Zona Oeste) em números absolutos, apresentaram maiores áreas de licenciamentos do que as demais regiões da cidade, no período de 10 anos. Cabe ressaltar que essa diferença em áreas de licenciamento é resultante da extensão territorial de cada AP.

³¹ Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/indices/fipezap/metodologia/indice-fipezap-metodologia-2019.pdf>

Gráfico 1: Evolução Imobiliária 2008-2018 (análise das licenças em área /m²)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

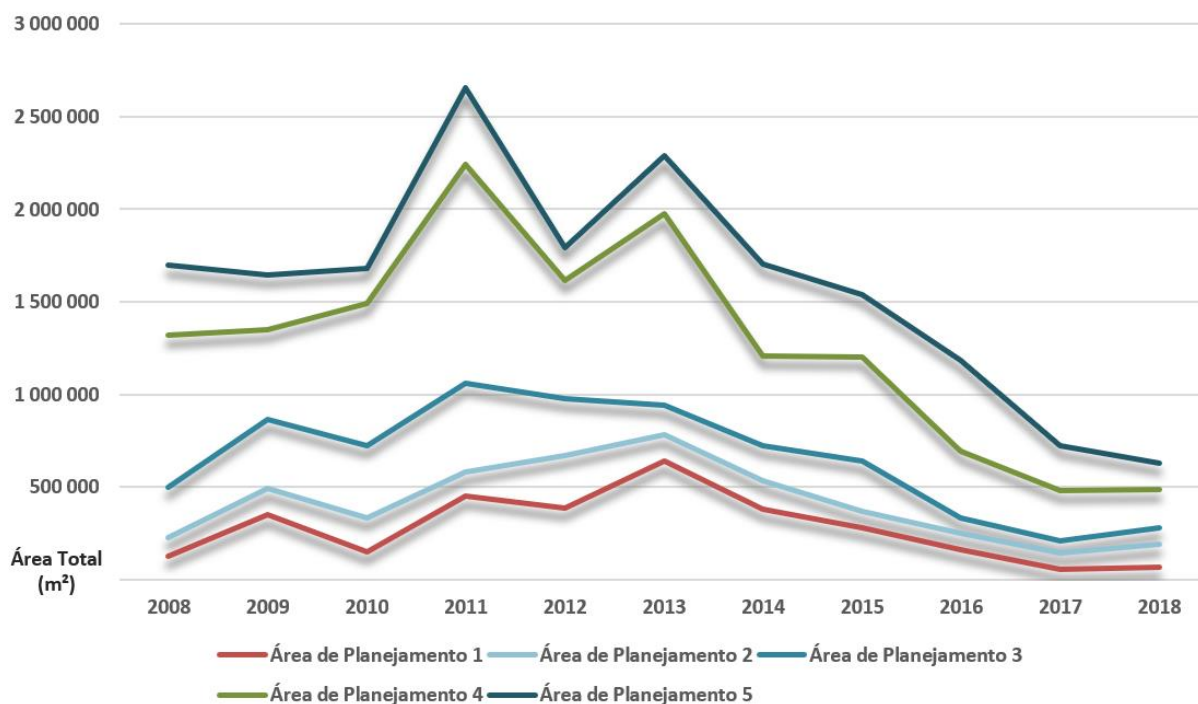
Em relação à área total licenciada e aos usos, observa-se que quanto ao uso residencial, foram licenciados menos área de empreendimentos habitacionais na AP1 quando comparada as demais áreas das cidades, como elucida o gráfico 2. Nota-se em 2012, um aumento das áreas licenciadas na AP4 e AP5, em função do cenário das olimpíadas no Brasil.

Gráfico 2: Evolução do Uso Residencial 2008-2018 (análise das licenças em área /m²)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Por outro lado, o uso não residencial, atinge o seu ápice de área licenciada em 2013, na AP1 e AP2 (Zona Sul e Tijuca). E em 2011, nas AP3, AP4 e AP5, como retrata o gráfico 3.

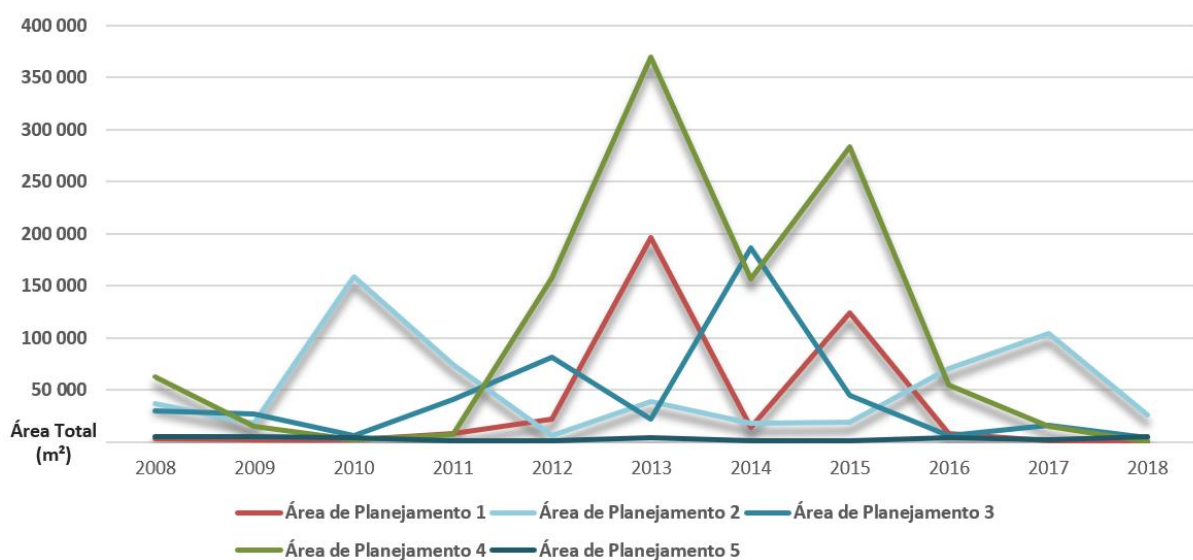
Gráfico 3: Evolução do Uso não Residencial 2008-2018 (análise das licenças em área / m²)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Quanto à evolução do uso misto, observa-se no gráfico 4, que os anos de 2013 e 2015 apresentaram uma maior dinâmica imobiliária na Zona Portuária. Entretanto, em termos absolutos, as áreas não superaram as áreas de licença concedida para o uso não residencial, durante os anos de 2013.

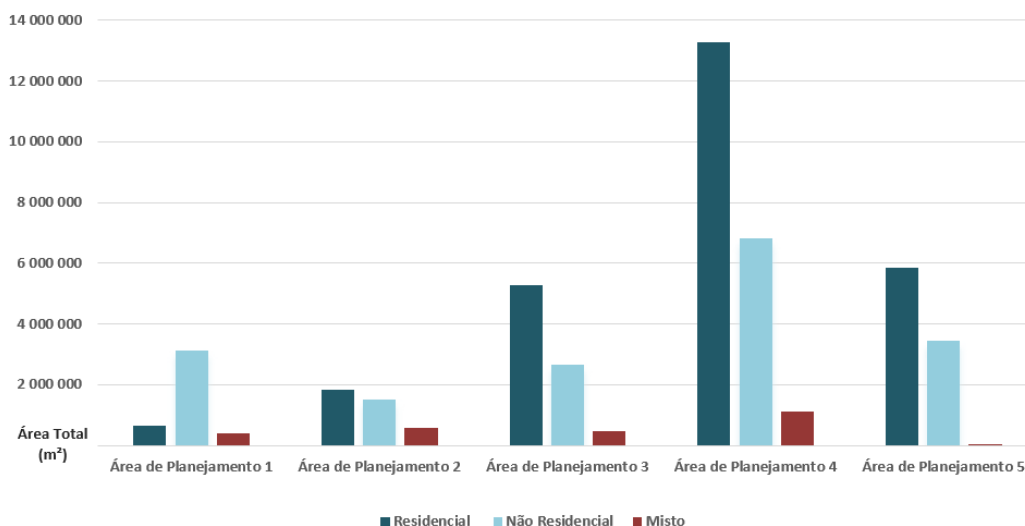
Gráfico 4: Evolução do Uso Misto 2008-2018 (análise das licenças em área / m²)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Portanto, o gráfico 5, exemplifica e resume as áreas totais licenciadas em função dos usos. Dessa forma, em termos de metragem, nota-se na AP1 uma área maior de empreendimentos de uso não residencial do que de uso misto ou residencial.

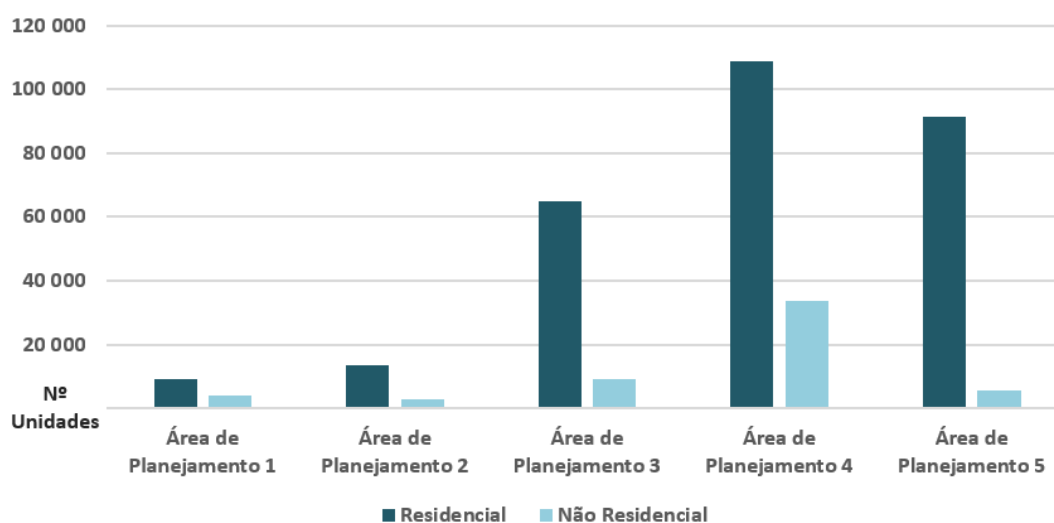
Gráfico 5: Total de Licenças entre os anos 2008 e 2018 (em área /m²)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Entretanto, ao analisar somente o número de licenças fornecidas por tipologia entre 2008 e 2018, desconsiderando suas áreas, tem-se que AP1 licenciou mais unidades residenciais, do que unidades não residenciais, como indica o gráfico 6. Portanto, na AP1 em termos de áreas, observa-se predominância de áreas comerciais, enquanto em termos de unidade, constata-se a predominância do uso residencial.

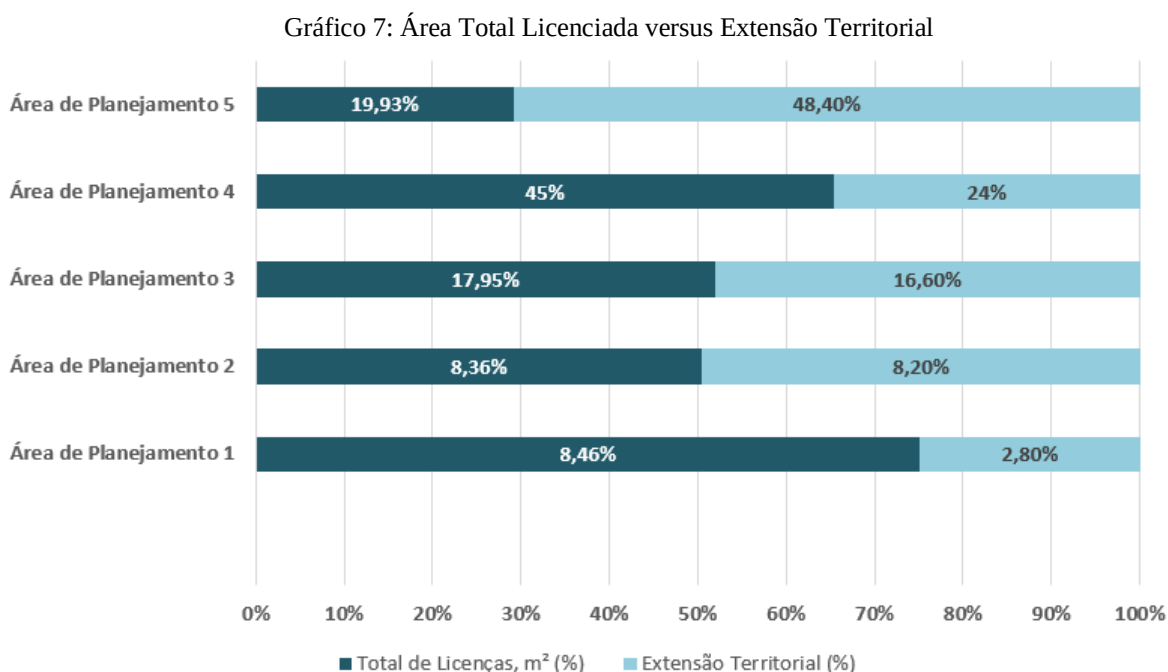
Gráfico 6: Evolução dos Usos entre 2008-2018 (análise das licenças por unidade e tipologia)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Apesar da análise acima apontar para aumento considerável de área de licenciamento nas AP4 e AP5, cabe destacar que, a AP1 apresenta menor extensão territorial, quando comparada as demais APs. Dessa forma, para que houvesse uma comparação entre extensão territorial e total de área licenciada, verificou-se a dimensão territorial de cada uma das APs e confrontou-as com a área total de licenças concedidas entre os anos de 2008 e 2018. De acordo com a SMU32, a AP1 compreende 2,8% do território do município e representa 34,39 km². Enquanto a AP2 ocupa 8,2% do território, com 100,43 km²; E a AP3 corresponde a 16,6% do território, com 203,47 km²; E a AP4 equivale 24% , com 293,79 km²; E por fim, a AP5, que corresponde a 48,4% com 592,45km².

Dessa forma, o gráfico 7 ilustra em porcentagem a extensão territorial versus a área total licenciada, também em porcentagem. Assim, observa-se ainda que os demais gráficos apontem para um considerável aumento de área a ser licenciada na AP4 e AP5, nota-se que a AP1 obteve aproximadamente 75% de área de licença, quando comparada com a AP4 e AP5.

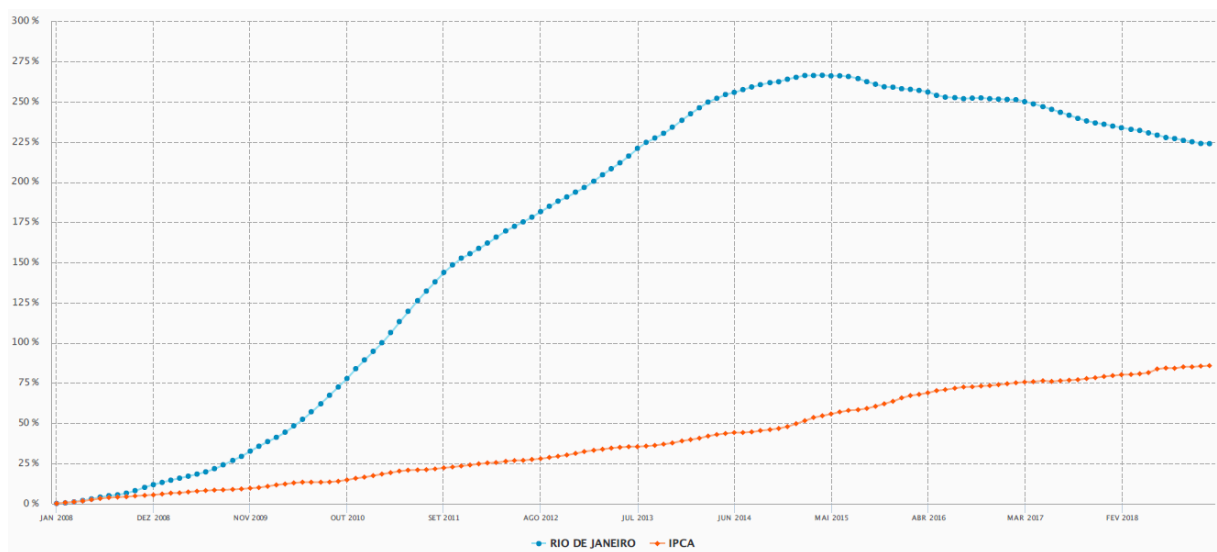


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Quanto ao preço de vendas, foi elaborado o gráfico 8, com base no índice FipeZap. Assim, verifica-se em 2014 um considerável aumento dos preços de venda dos imóveis residenciais no Rio de Janeiro. O gráfico retrata que os preços dos imóveis residenciais subiram 266% como um todo, e indica ainda que o aumento foi considerado acima da inflação, destacada no gráfico pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Ou seja, se um imóvel custava 200 mil, o preço passou a ser de 532 mil, quase o triplo do valor inicial. Essa variação de preços retrata a intensa especulação imobiliária que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro. Destaca-se que, apesar de se verificar uma redução nos preços de venda a partir de 2016, os preços de venda tendem a se manter ou estabilizar, e dessa forma, cabe ressaltar que o Rio de Janeiro ainda hoje apresenta o metro quadrado mais caro do país.

³² Informações disponíveis em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1529762/DLFE-220205.pdf/1.0>

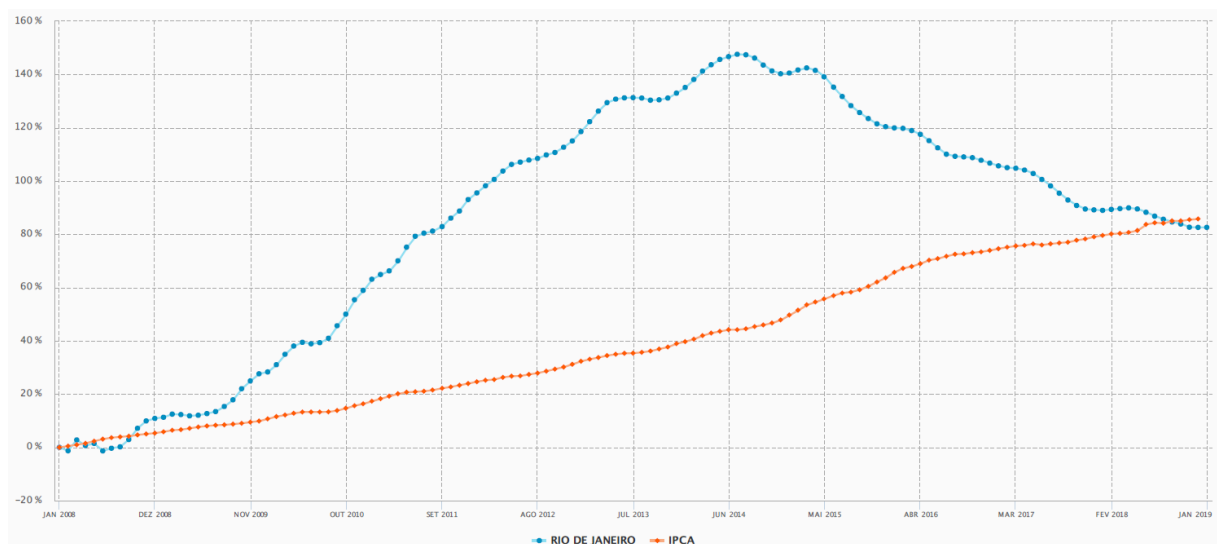
Gráfico 8: Variação Índice FipeZap (vendas), entre 2008 e 2018



Fonte: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/>

Nessa direção, o índice de preços habitacionais para locação também se mantém em alta no ano de 2014 e apresenta uma valorização de 146%, como elucida o gráfico 9. Por outro lado, destaca-se uma queda brusca entre os anos de 2015 e 2016, e atualmente, o valor do aluguel está abaixo do valor da inflação, sendo considerado desvalorizado. Essa situação se diferencia dos preços das vendas, que mesmo obtendo uma queda, não se desvalorizou.

Gráfico 9: Variação Índice FipeZap (locação), entre 2008 e 2018



Fonte: <http://fipezap.zapimoveis.com.br/>

Portanto, os gráficos acima revelam que a atividade imobiliária em sua grande maioria atingiu seu ápice em 2013, na Cidade do Rio de Janeiro e hoje, 2018, tem-se menos imóveis a serem licenciados do que há 10 anos atrás, em 2008.

Ao comparar a extensão territorial e área licenciada, conclui-se que a AP1 apesar de sua reduzida extensão territorial, licenciou aproximadamente 75% dos empreendimentos da cidade, seguida da AP4 (65%), AP3 (52%), AP2(50%) e AP5(30%), como retratado no gráfico 7. Entretanto, ao analisar em termos absolutos, a AP4, ao longo dos anos, licenciou mais áreas seguidas da AP5, AP3, AP2 e AP1, como apontado no gráfico 1.

A AP1, apesar de sua reduzida extensão territorial, em termos de área, licenciou aproximadamente 75% dos empreendimentos da cidade, seguida da AP4 (65%), AP3 (52%), AP2(50%) e AP5(30%), como apontado no gráfico 7. Entretanto, ao analisar em termos absolutos, a AP4, ao longo dos anos, licenciou mais áreas seguidas da AP5, AP3, AP2 e AP1, como apontado no gráfico 1.

Além disso, ao longo dos 10 anos, houve uma valorização e aumento de preços nos imóveis residenciais da cidade, tanto para venda quanto para aluguel. Contudo, os dados mostram que atualmente o valor do aluguel está desvalorizado, quando comparado com os valores de venda dos imóveis.

3.6.3 Análise da Zona Portuária e Entrevistas

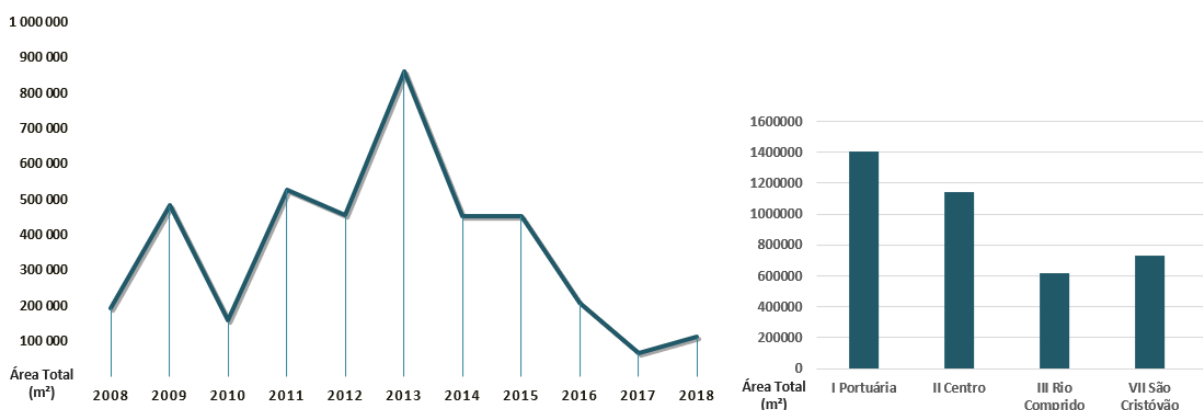
3.6.3.1. Panorama da Área de Planejamento 1 e suas Regiões Administrativas

Para uma análise mais detalhada, examinou-se a Área de Planejamento 1 de forma pormenorizada. Além das cinco subdivisões das AP na cidade do Rio de Janeiro, explica-se que a AP1 está subdividida em outras seis Regiões Administrativas (RA). Dessa forma, as RA da AP1, são nomeadas de Região Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Paquetá e Santa Teresa.

O Porto Maravilha está inserido na RA da Região Portuária, cabe destacar que a Zona Portuária não apresenta faixa territorial exata com o perímetro da OUC Porto Maravilha. Entretanto, os dados tornam-se relevante para que se possa ter um entendimento aproximado das atividades imobiliárias decorrente da implantação do Projeto. Além disso, para uma análise mais adequada, será desconsiderado as RA de Paquetá e Santa Teresa, por não apresentarem dados numéricos relevantes em relação às outras RA e por serem geograficamente mais distante da Zona Portuária.

3.6.3.2. Licenciamentos por Área na AP1

Quanto à evolução imobiliária na AP1, verifica-se que as licenças em termos de áreas, atingiram seu ápice em 2013, como elucida o gráfico 10. Dessa forma, constata-se que, tanto a Zona Portuária quanto a cidade do Rio de Janeiro apresentaram maior atividade imobiliária no ano de 2013. Verifica-se também, que na AP1 a Zona Portuária, seguida do Centro, Rio Comprido e São Cristóvão foi que mais licenciou projetos em termos de área de licenciada.

Gráfico 10: Evolução Imobiliária na AP1 e nas RA 2008-2018 (análise das licenças em área /m²)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Ainda no gráfico 10, é possível observar que no ano de 2009, ano que deu início ao projeto Porto Maravilha, houve um crescente número de licenciamento. Esse crescente número de licenciamento se justifica pela intensa especulação imobiliária na região decorrente da implantação da OUC. Essa especulação imobiliária vai de encontro com o relato da incorporadora “B”, que afirmou ter dificuldades para investimentos na região.

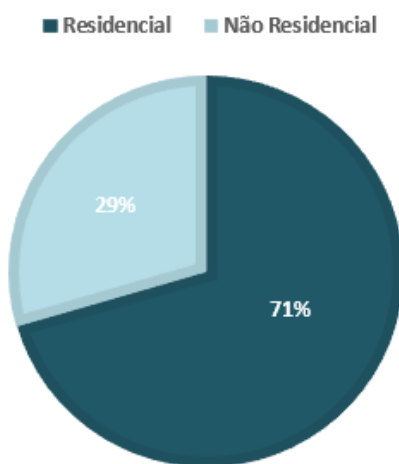
Segundo os sócios diretores da incorporadora “B”, que consiste em uma empresa de pequeno porte, ao procurarem terrenos e subsídios do governo para construção no Porto Maravilha, verificou-se uma dificuldade em acessar os melhores terrenos em função da crescente especulação ocorrida na área. Nesse sentido, os entrevistados relataram uma desproporcionalidade quanto ao risco de investimento e os incentivos oferecidos pelo governo. Dessa forma, os investidores optaram por injetar o capital em zonas mais consolidadas da cidade, que apresentassem menor risco e rápido retorno. E através de pesquisas de mercado, a empresa optou por investir em imóveis residenciais, na zona sul do Rio de Janeiro, localizada na AP-2.

Quando fomos procurar terrenos com uma localização estratégica no Porto Maravilha, desistimos de realizar o investimento. Primeiro porque os melhores terrenos já haviam sido adquiridos pelas grandes incorporadoras e depois porque os financiamentos e incentivos oferecidos pelo o governo para os terrenos não eram compatíveis com o risco do investimento para a área. Dado que o Porto Maravilha apresenta um alto risco e para que o empreendimento tivesse retorno, a empresa precisaria de bons incentivos ou subsídios, além de um terreno bem localizado. Portanto, a empresa optou por investir em áreas mais consolidadas da Cidade, realizando empreendimentos residenciais na zona sul do Rio de Janeiro, que apresenta um risco menor e conta com uma localização privilegiada, entre o Centro (AP1) e a Barra (AP4). Entrevista fornecida pela direção da incorporadora “B”.

3.6.3.3 Licenciamentos Quanto aos Usos

Quanto às licenças por unidade na AP1, tem-se que entre 2008 e 2018, foram licenciadas 9.754 unidades residenciais e 4.080 não residenciais, totalizando 13.834 empreendimentos. Assim, constata-se que 71% dos empreendimentos são residenciais, enquanto 29% são consideradas não residenciais na AP1.

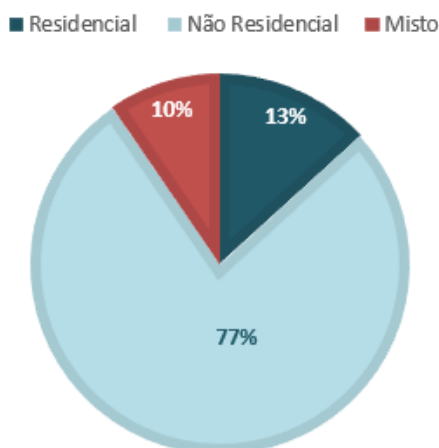
Gráfico 11: Total de Unidades Residenciais e Não Residenciais, na AP1, entre os anos de 2008 e 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Por outro lado, ao comparar as licenças por área, constata-se que, 77% das áreas são não residenciais, enquanto 10% são residenciais e 13% são de uso misto. Essa diferença se dá, por que as áreas para a realização dos empreendimentos comerciais são proporcionalmente maiores, do que as áreas residenciais. Um exemplo claro, é que um licenciamento de um shopping, por exemplo, normalmente a área é maior do que um empreendimento residencial no Rio de Janeiro.

Gráfico 12: Total de Licenças por uso e por área, na AP1, entre os anos de 2008 e 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da SMU e GNIU

Além disso, dos empreendimentos residenciais, tem-se que a 99% (9.624 unidades) são multifamiliares. Enquanto nos empreendimentos comerciais, tem-se que 80% (3.286 unidades) são compostos por salas de escritórios. Constatou-se, em termos de área licenciada, que o Porto Maravilha apresentou uma maior vocação para o uso comercial.

Esses dados convergem com a entrevista fornecida pela Incorporadora “A”, que ao serem questionados sobre a predileção dos usos no projeto, afirmaram que apesar da empresa realizar inúmeros tipos de empreendimentos, o negócio no Porto Maravilha só se viabilizava se os empreendimentos fossem comerciais. Dado que o valor do metro quadrado comercial no Rio de Janeiro é alto.

A escolha dos usos foi conflituosa. A verdade é que os empreendimentos imobiliários são realizados visando o lucro, e por conta da CEPACs serem uma novidade, e devido ao fato do Brasil não ter uma economia sólida ao longo dos anos, o quadro de incertezas financeiras no Porto era grande. [Dessa forma] buscou-se implementar o uso residencial, no entanto, ao calcular o preço de CEPACs para os empreendimentos residenciais, notou-se que esses empreendimentos não dariam quase nenhum lucro. E por isso, não era vantajoso realizar empreendimentos residenciais. Por outro lado, a empresa tinha conhecimento de que se não houvesse um equilíbrio entre os empreendimentos habitacionais e comerciais, o projeto não funcionaria. Uma vez que o volume de empreendimentos comerciais eram maiores e o Rio de Janeiro não tem uma economia forte e sólida que suportasse toda demanda de prédios comerciais. No entanto, se esse modelo de planejamento fosse implantado em São Paulo, por exemplo, talvez funcionasse pela economia da cidade. Entrevista fornecida pela Incorporadora “A”.

Além disso, para que se tenha uma análise mais aprofundada dos empreendimentos no Porto Maravilha, utilizou-se da pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (2018), que analisou 154 empreendimentos no Porto Maravilha. A pesquisa constatou que de 154 empreendimentos, 77 são imóveis privados, 48 são de habitação de interesse social e 29 são edifícios públicos. Como descrito na figura 11.

Desses 77 empreendimentos privados, 35 são novos imóveis e 35 são imóveis reformados na Zona Portuária, outros 6 imóveis não foram possíveis identificar e 1 imóvel é composto por construção e reforma. Dos 35 novos imóveis, tem-se que 23 imóveis ainda não foram iniciados e somente 7 imóveis estão concluídos e em funcionamento, além disso, 2 imóveis estão vazios, outros 2 imóveis estão em obras e 1 imóvel não se tem informação. Dos imóveis em reforma, tem-se que 14 imóveis não foram iniciados, 13 imóveis estão finalizados e em funcionamento, 4 imóveis estão em obras, 2 imóveis estão em vazios, e outros 2, não constam informação.

Dos 77 empreendimentos, destaca-se a predominância do uso comercial, com 57 imóveis, seguidos do residencial com somente 7 imóveis, hotel e misto, com 4 imóveis cada e outros usos e usos desconhecidos 5 imóveis. Quanto os CEPACs, tem-se que 48 por cento dos imóveis não vão consumir CEPACs, enquanto 12 imóveis já consomem e 17 imóveis poderão consumir.

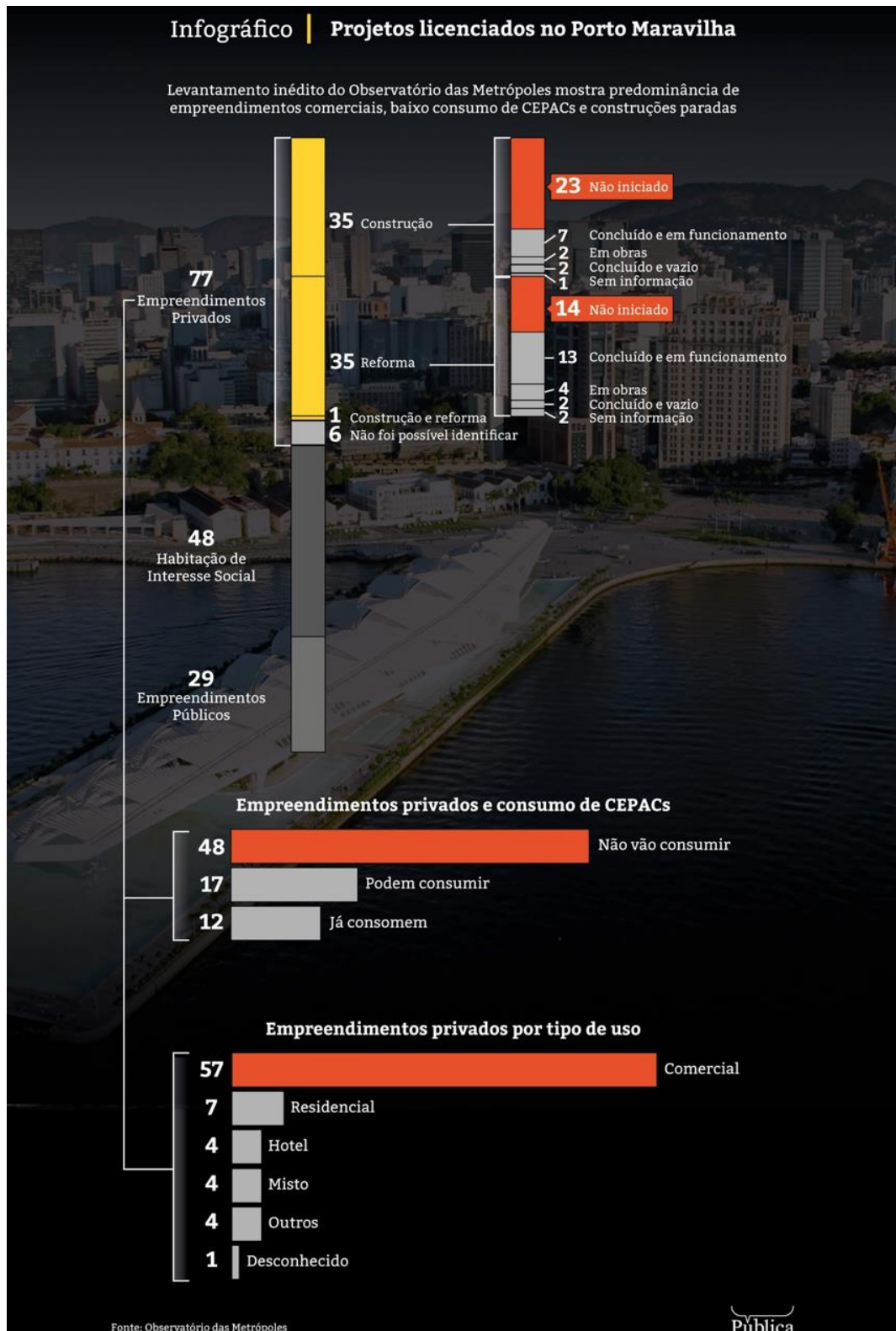


Figura 11: Projetos Licenciados no Porto Maravilha

Fonte: Observatório das Metrópoles, 2018

Os dados fornecidos pelo estudo são relevantes por indicar uma vocação comercial na área no Porto Maravilha, mas sobretudo, os dados apontam que o consumo dos CEPACs nesses edifícios são abaixo do esperado. Tem-se que 66% (48 imóveis) dos imóveis que estão em construção do Porto Maravilha não irão consumir áreas de CEPACs.

Dado o exposto, torna-se necessário examinar as CEPACs com mais profundidade.

3.6.3.4 Contrapartidas e CEPACs

As CEPACS funcionam como um título imobiliário, e nesse contexto, são vistas como ativos financeiros. No Rio de Janeiro a Prefeitura colocou à venda todos os 6,4 milhões de CEPACs, que foram arrematadas em lote único pela Caixa Econômica Federal (CEF), em um valor de R\$ 3,5 bilhões, praticando o valor unitário mínimo de R\$ 545,00 por cada CEPAC indicado pelo Estudo de Viabilidade Econômica da Operação. Com estes recursos iniciaram-se as primeiras intervenções no Porto com o objetivo de atração dos investidores privados.

Entretanto, as obras do Porto Maravilha foram estimadas no valor global de aproximadamente 8 bilhões. Dessa forma, o valor estimado pelo CEPAC no estudo de Estudo de Viabilidade, que gerou a receita inicial de R\$ 3,5 bilhões não seria suficiente para custear toda a operação urbana. Assim, O FGTS passou a arcar com a operação, apostando numa valorização futura dos CEPACs. Contudo, dos 6,4 milhões de títulos, só 574,8 mil foram vendidos ao mercado, ou seja menos de 9%³³ dos títulos. Isto deixa a operação em risco de financiamento e traz prejuízo à CEF e ao FGTS. Portanto, o retorno financeiro da operação deverá ser obtido pela venda dos CEPACs e dos terrenos já adquiridos, e o restante do financiamento deverá ser oriundo da iniciativa privada.

De acordo com a entrevista fornecida pela Incorporadora “A”, os principais compradores dos CEPACs são empresas que investiram na infraestrutura urbana do projeto. E, para a incorporadora “A”, que consumiu CEPACs na parte dos empreendimentos realizados, os CEPACs não eram pagos para os órgãos públicos, mas eram pagos como permuta. Ou seja, para cada empreendimento do qual a empresa realizava, o valor a ser arrecado pela prefeitura era pago em forma de obras públicas ou investimentos urbanos no Porto.

Outro ponto de relevância apontado pela Incorporadora “A” é que os valores comercializados dos CEPACs, realizados pela CEF e FGTS, eram altos e isso condicionou a empresa realizar empreendimentos comerciais para que se atingisse o lucro nos empreendimentos.

Inicialmente caixa econômica não entendia o mercado imobiliário e mesmo contratando uma empresa privada como consultora (HINES) para a precificação dos CEPACs verificou-se que o preços desses CEPACs tornavam inviáveis para determinados tipos de empreendimentos. Dessa forma, os investidores eram quase obrigados a realizar empreendimentos comerciais ou no máximo hotéis, para se obter lucro nas edificações. A estimativa dos preços dos terrenos, que eram terrenos públicos, eram altas e ao longo do tempo, inviabilizou os investimentos. Entrevista fornecida pela Incorporadora “A”.

³³ Informações disponíveis em: <https://diariodoporto.com.br/porto-maravilha-em-crise-o-futuro-nas-maos-da-caixa/>

Nessa direção, o coordenador geral de Planejamento da Secretaria municipal de Urbanismo, Gabriel Denadai³⁴ enfatiza que “ninguém consegue construir e pagar as CEPACs [no Porto Maravilha]”. Segundo o coordenador, o preço médio do CEPAC vendido pela Caixa hoje é de R\$ 2.500, apesar de o banco ter pago R\$ 545 em 2011. Por um lado a CEF precisa vender os CEPACs para que o Porto Maravilha volte a funcionar e o FGTS não tenha dívidas, por outro lado, a CEF não quer perder o monopólio dos títulos, como afirma a Incorporada “A”. Que enfatiza que os CEPACs são vendidos especificamente para cada terreno no qual será aplicado o adicional construtivo. O que torna o processo de venda dos títulos complexa e difícil.

Os CEPACs não eram vendidos para qualquer pessoa ou empresa, como um título. Por exemplo, se um investidor qualquer comprasse 10 mil CEPACs, o título poderia ficar sem utilização, uma vez que o número de CEPACs que se utiliza, varia em inúmeros fatores, como: tipo do terreno, zona, subzona, uso. A CEF não queria perder o monopólio dos CEPACs. O contrato de cada CEPAC informava onde e quando deveria ser aplicado cada CEPAC. Entrevista fornecida pela Incorporada “A”.

Diante do exposto, surgem problemas oriundos da inviabilidade financeira. A figura 12 retrata notícias sobre os principais problemas decorrentes no Porto Maravilha. E aponta que, além do risco do financiamento do projeto em si e do mau dimensionamento na precificação dos CEPACs, a taxa de vacância na região foi superior a 90% nos imóveis comerciais em 2018, o que leva a uma estagnação imobiliária na região.

A estagnação imobiliária e a crise do Porto Maravilha

28/02/2018 às 21:38

PPP do Porto Maravilha está 'em situação difícil', diz Crivella

Prefeito quer que Caixa Econômica Federal volte a investir na região

Eta Baronei
05/09/2018 - 14:20 / Atualizado em 05/09/2018 - 19:04

Títulos encalham e dificultam investimento no Porto do Rio

Empresários defendem leilão de certificados com preço menor. Caixa busca tornar os títulos mais atraentes

Glauce Cavalcanti
03/09/2018 - 04:30 / Atualizado em 02/10/2018 - 09:08

Cidades

Segundo pesquisa, vacância no Porto Maravilha é maior que 90%

Em outras palavras, todos aqueles prédios comerciais de luxo, novos em folha e de tecnologia arrojada, estão praticamente vazios

Mercado errou preços dos imóveis

Para financiar os investimentos na Região Portuária durante 15 anos, foram lançados Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), mas a negociação desses títulos — que chegaram a registrar grande valorização com a euforia da revitalização da região e a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 — empacou pouco tempo após o lançamento. Cada título equivale a uma quantidade de metros quadrados destinada à construção no local. A empresa que quer erguer um empreendimento tem que comprar um determinado número de papéis. O valor deles varia de acordo com a área desejada dentro do Porto Maravilha. Mas o negócio não decolou.

Figura 12: Notícias Diversas sobre os Problemas no Porto Maravilha 1

Fonte:

<https://oglobo.globo.com/economia/titulos-encalham-dificultam-investimento-no-porto-do-rio-23032764>

<http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/estagnacao-imobiliaria-e-crise-do-porto-maravilha/>

<https://oglobo.globo.com/rio/ppp-do-porto-maravilha-esta-em-situacao-dificil-diz-crivella-22751231>

<https://vejario.abril.com.br/cidades/segundo-pesquisa-vacancia-no-porto-maravilha-e-maior-que-90/>

³⁴ Informações disponível: <https://diariodoporto.com.br/novo-codigo-de-obras-do-rio-caixa-emperra-o-porto/>

A falta de verba, inclusive para a manutenção da área, ameaça ainda mais o Projeto. Segundo os jornais, como retratado na figura 13, para que se viabilize o projeto, sem prejuízos para a CEF e FGTS destaca-se que ainda faltam 14% das obras previstas, que estão estimadas em mais aproximadamente R\$ 5 bilhões até 2026.

Porto Maravilha em crise: o futuro nas mãos da Caixa

Falta de verba em fundo imobiliário da Caixa deixa o Porto Maravilha em crise e ameaça o maior projeto de parceria público-privada do país. Banco alega não ter recursos para repassar os R\$ 420 milhões necessários para que a concessionária Porto Novo realize obras e manutenção da região.

7 de junho de 2018

Ainda faltam 14% das obras previstas: mais R\$ 5 bi até 2026

Títulos encalharam com a crise

Figura 13: Notícias Diversas sobre os Problemas no Porto Maravilha 2

Fonte: <https://diariodoporto.com.br/porto-maravilha-em-crise-o-futuro-nas-maos-da-caixa/>

Dessa forma, torna-se necessário que o governo promova mudanças no arranjo financeiro, para que os títulos se tornem mais atraente para o setor privado. E dessa forma, que se atinjam os objetivos da operação, produzindo o adensamento demográfico, bem como o aumento da permeabilidade do solo e a transformação da região em referência para a cidade. Assim, o próximo capítulo visa identificar a dinâmica habitacional produzida na região.

3.6.3.4 Dados Demográficos

Em relação à evolução dos números de habitantes na Zona Portuária e na AP1, entre os anos de 2008 e 2013, tem-se que a AP1 apresentou acréscimo populacional de 11.676 mil habitantes, enquanto a Zona Portuária teve aumento de 2.070 mil habitante no mesmo período. A tabela 1 retrata, em números exatos, a variação da população. Destaca-se que buscou-se dados em relação à renda média da AP1 e Zona Portuária, contudo, os mesmo não são disponibilizados pelo Censo de forma isolada.

Tabela 5: Dados Demográficos entre 2008 e 2013

	ANO 2008		ANO 2013		RESULTADOS
	AP1	Zona Portuária	AP1	Zona Portuária	Variação entre 2008 e 2013
População Habitantes	290.461	47.437 mil Habitantes	302.137 habitantes	49.507 mil habitantes.	Acréscimo populacional de 11.676 mil habitantes na AP1. E acréscimo populacional de 2.070 mil habitantes na Zona Portuária.

Fonte: Elaborado pelo Autor, com base no Censo

Buscaram-se dados em relação à variação da renda média e índices de escolaridade na AP1 e Zona Portuária, para verificar se houve mudança da população local, contudo, os dados disponibilizados pelo Censo em relação à educação e rendimentos estão associados à cidade do Rio de Janeiro como um todo.

3.7 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O resultado da análise do estudo de caso foram obtidos com foco no debate sobre o planejamento urbano, as parcerias públicos privadas, os agentes públicos e privados e seu impacto na produção do espaço urbano e no mercado imobiliário, tendo como pano de fundo os GPUs e a financeirização. O objetivo dos tópicos descritos nesse capítulo é dar notoriedade a alguns pontos relevantes que serão utilizados para o confronto de literatura, no capítulo da conclusão.

A operação urbana do Porto Maravilha, tinha como principal objetivo promover o adensamento demográfico de aproximadamente 70 mil habitantes, em 10 anos, garantindo a permeabilidade do solo, transformando a região como referência para a cidade. Para tal, utilizou-se de instrumentos de incentivos ao uso e ocupação do solo, alterações na legislação e no planejamento urbano, onde foi realizada uma intensa verticalização das edificações, com mudança de usos e tipologias. O financiamento da operação e a captação de recursos se deram através das PPP e mecanismos de contrapartidas, como recuperação da mais valia fundiária, outorga onerosa do direito de construir e os CEPACs. Por meio desses mecanismos, foi possível realizar uma arrecadação fiscal pública para o desenvolvimento dos demais projetos de infraestrutura urbana, atrações culturais, artísticas e arquiteturas icônicas.

A partir disso, nota-se como efeito urbano que a cidade do Rio de Janeiro teve um ápice de licenciamento no ano de 2013, resultante dos jogos olímpicos que ocorreram em 2016 no Brasil. Atualmente a cidade vive uma retração, e em 2018 tem-se menos imóveis a serem licenciados do que há 10 anos. Observou-se também que houve um maior número de licenciamentos na AP4 em termos absolutos, no entanto, ao se comparar as extensões territoriais entre as AP, notou-se que a AP1, apesar de sua reduzida extensão territorial, em termos de área, licenciou aproximadamente 75% dos empreendimentos da cidade, seguida da AP4, com 65%. A partir disso, nota-se que houve um impacto positivo na atração e captação de recursos na implantação da OUC do Porto Maravilha.

Em função da dinâmica imobiliária ocorrida ao longo dos anos, verificou-se uma intensa especulação e aumento de preços nos imóveis residenciais da cidade, tanto para venda quanto para aluguel. Os imóveis para venda tiveram um acréscimo de 266% enquanto os imóveis para aluguel aumentaram 146%, no

ano de 2014. Essa variação e aumento vertiginoso dos preços foram acima da inflação do país, no entanto, atualmente os valores dos aluguéis reduziram drasticamente, e se encontram abaixo da inflação, enquanto os valores de venda reduziram de forma mais suave, e se mantêm estáveis.

Verificou-se que na AP1 foram licenciadas, entre 2008 e 2018, 9.754 unidades residenciais e 4.080 unidades não residenciais, totalizando 13.834 empreendimentos. Nesses empreendimentos, apesar da grande maioria ser residencial em termos numéricos, constata-se que 77% das áreas são não residenciais, enquanto 10% são residenciais e 13% são de uso misto. Essa diferença se dá por que as áreas para a realização dos empreendimentos comerciais são proporcionalmente maiores do que as áreas residenciais.

O Porto Maravilha apresentou uma vocação para o uso comercial maior do que o residencial. Entretanto, através das entrevistas, observou-se que a escolha dos usos no Porto Maravilha eram vinculadas aos valores praticados pelos CEPACs. Ou seja, de acordo com os promotores imobiliários os valores dos CEPACs eram altos, e para que houvesse retorno financeiro nos empreendimentos os empresários eram direcionados a construir empreendimentos comerciais e no máximo hotéis na região. Contudo, os empresários tinham conhecimento de que se não houvesse um equilíbrio entre os usos dos empreendimentos, o projeto não funcionaria. Uma vez que o Rio de Janeiro não dispõe de uma economia atrativa que capture todos os empreendimentos comerciais que estavam sendo propostos.

Nessa direção, o licenciamento demonstra que inicialmente houve um interesse de investimento no Porto Maravilha. Entretanto, outros estudos apontam que 66% dos imóveis que estão em construção no Porto Maravilha não irão consumir áreas de CEPACs. Parte desse desinteresse por CEPACs estão associadas ao valor que a própria CEF e FGTS arbitraram aos títulos e, posteriormente, devido à crise política na qual o país se encontra. Também cabe destacar, que os principais compradores dos CEPACs são empresas que investiram na infraestrutura urbana do projeto, e para essas empresas, o valor do CEPAC não eram pagos para os órgãos públicos diretamente, mas sim pagos como permuta. Ou seja, para cada empreendimento do qual a empresa realizava, o valor a ser arrecado pela prefeitura era pago em forma de obras públicas ou investimentos urbanos no Porto.

Além disso, os depoimentos dos empresários indicam que houve uma dificuldade dos pequenos e médios empresários acessarem os terrenos do Porto Maravilha, além dos mesmos relatarem falta de incentivos do governo quando comparados aos riscos que a região oferece. E até mesmo as grandes empresas relataram dificuldades nas negociações junto à CEF, dado que eles não estavam familiarizados com o mercado imobiliário do Rio de Janeiro.

Quanto ao arranjo político-institucional, apesar do projeto ter criado uma comissão específica, com um modelo inovador de gestão, com divisões de responsáveis, das quais os órgãos públicos exercem o controle e administração dos projetos e o setor privado investe e implanta os projetos, nota-se que devido ao modelo de financiamento, a capacidade de controle do estado tornou-se restrita.

Em relação ao planejamento urbano, observou-se que a OUC em função da implantação de um GPU, apoiou-se no planejamento estratégico. Diante disso, fez uso excessivo de verticalizações, através das vendas dos CEPACs, e priorizou o uso misto em diversas regiões.

Diante desses problemas, verifica-se que a engenharia financeira que constitui os CEPACs foi superestimada e a arrecadação fiscal proveniente da Operação obtida através dos CEPACs foi insatisfatória. O que coloca em risco o financiamento do Porto Maravilha.

Apesar disso, verificou-se um acréscimo populacional de 11.676 mil habitantes, entre o período de 2008 e 2013 na AP1, e acréscimo de 2.070 mil habitantes na Zona Portuária. No entanto, observa-se que o

aumento populacional, bem como a projeção de implantação de empreendimentos, não correspondeu às estimativas esperadas pela prefeitura da cidade.

4

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo visa confrontar os resultados obtidos a partir do Estudo de Caso da Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, com as lentes teóricas apontadas no capítulo 2 (Conceitos: Os Grandes Projetos e a Financeirização). A dissertação tem como objetivo analisar a financeirização da produção do espaço urbano associados aos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) e busca responder aos seguintes questionamentos no estudo de caso: ***como os GPUs favorecem a entrada de novos atores e práticas no mercado imobiliário? Como os agentes urbanos influenciam o planejamento no contexto dos GPUs? Como a financeirização contribui no processo de formação do espaço urbano?***

Para responder aos questionamentos propostos pela pesquisa, fez-se necessário um enquadramento sobre a financeirização e sobre os GPUs contemporâneos. A financeirização do espaço urbano é datada há mais de três décadas, quando David Harvey (1978), em seus estudos sobre o empreendedorismo urbano e as grandes intervenções urbanas, anteviu a transformação do uso do solo como um ativo financeiro. Diversos autores (Rutland, 2010; Kaika e Ruggiero, 2016; Aalbers, 2017) afirmaram que o tema da financeirização pode ser avaliado através de diferentes abordagens, dentre as quais, a literatura se concentra principalmente na análise dos fluxos globais de capital e dos dados macroeconômicos. No entanto, no que concerne ao redesenvolvimento urbano, Rutland (2010) indica que os estudos sobre o tema podem ter um alcance maior, desde que não abordem apenas a inserção do capital financeiro. Nessa direção, elencou-se alguns importantes aspectos para a avaliação da financeirização.

A primeira vertente aborda a “crescente tendência da mobilização do solo como ativo financeiro”, onde o solo passou a ser adquirido através de títulos imobiliários, gerando novas disputas territoriais que têm impacto direto no planejamento urbano e na produção do espaço urbano, como exposto por Rutland (2010); Savini e Aalbers (2015). Já a segunda vertente, exposto por Kennedy (2013) e Guironnet, Attuyer e Halbert (2016), que também parte da “crescente tendência da mobilização do solo como ativo financeiro”, avalia a variedade dos agentes urbanos e o papel dos governos, onde se apresentam novos processos, instrumentos e estratégias que são pautadas nas expectativas dos investidores e nos atores-chave inseridos no redesenvolvimento urbano dos GPUs.

Partindo desses debates e da análise da literatura sintetizada na tabela 2, constatou-se que o mecanismo de financeirização das Operações Urbanas transformou o solo em ativos financeiros através do uso dos CEPACs. Os CEPACs são títulos imobiliários, adquiridos na bolsa de valores, que viabilizam a compra de adicional construtivo para um determinado terreno, e têm como finalidade mercantilizar o solo e gerar receitas para o desenvolvimento urbano. Posto isto, apoiou-se nos conceitos ilustrados por Guironnet, Attuyer e Halbert (2016) para concluir que Operações Urbanas utilizam-se de estratégias de

maximização de rendas fundiárias através da venda dos títulos, transformando o solo em um ativo financeiro.

Além disso, o Projeto do Porto Maravilha apresentou uma construção conceitual fundamentada à uma espécie de TIF ou FIR (Financiamento por Incremento Fiscal), como explicado por Weber (2010). O TIF consiste em uma política pontual para promover o redesenvolvimento urbano, da qual os governos se utilizam do aumento dos impostos da propriedade e das vendas dos terrenos para financiar a requalificação urbana. Dado o exposto, observa-se que o mecanismo de funcionamento das operações urbanas, podem ser comparadas com o funcionamento do TIF, já que as OUCs são construídas a partir de um recorte específico do território, onde os CEPACs são considerados como instrumentos catalizadores dos recursos para alavancar o redesenvolvimento urbano.

Em relação aos GPUs contemporâneos e com base na tabela 1, tem-se que OUC do Porto Maravilha pode ser caracterizada por um projeto urbano que envolve a regeneração de margens e recuperação de antigas zonas industriais, como apontado por Orueta e Fainstein (2008). E que utiliza-se do marketing local como estratégia de competição internacional, para promover crescimento econômico e atrair investimentos, elucidado pela implantação de atrações culturais e artísticas e arquiteturas icônicas como o Museu de Arte do Rio e o Museu do Amanhã. E por isso, o projeto está localizado em uma área estratégica do tecido urbano, próxima aos principais aeroportos e pontos turísticos da cidade, como elucidado pelos autores Swyngedouw *et. al.*, (2002); Altshuler, Luberoff, (2003); Lehrer e Ladley (2008); Kennedy (2013).

O projeto Porto Maravilha também envolve processos caracterizados pela construção de megacomplexos urbanos e novas infraestruturas de transportes, apesar de não terem sido o foco do estudo. Além de outros aspectos, apontados por Guironnet e Halbert (2014), como mudança no destino do uso do solo, caracterizados no projeto pela predominância do uso misto nas áreas com CEPACs. Além de diversificação de financiamentos públicos e privados, concomitante ao surgimento de novos atores urbanos, retratados pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) e outras multinacionais.

Quanto aos questionamentos propostos pela pesquisa, ao examinar ***como os GPUs favorecem a entrada de novos atores e práticas no mercado imobiliária***, a literatura aponta que os GPUs favorecem a entrada de novos atores no espaço urbano e esses novos atores introduzem suas práticas e ferramentas contábeis que auxiliam e promovem o desenvolvimento urbano. Desse modo, os governos locais, a partir dos instrumentos financeiros urbanos, passam a ter uma influência na disseminação da financeirização. A literatura também aborda sobre a renovação das elites políticas e econômicas que usam os GPUs para estabelecer seu poder através de redes de governança, e sobre mudanças na indústria imobiliária, devido a transformação dos mercados de propriedade como um ativo financeiro.

No estudo de caso, observou-se que a implantação de um GPUs trouxe um efeito urbano e catalisou investimentos para a região. Em 2013 a área atingiu seu ápice de licenciamentos (75% do total de licenciamentos na cidade). Apesar disso, as entrevistas apontaram que Operação Urbana do Porto Maravilha não apresentou grandes compradores internacionais dos CEPACs, para além das incorporadoras multinacionais que já investiam no território. A pesquisa indicou que maior parte dos investidores e incorporadores do Porto Maravilha são empresas que já atuavam no circuito imobiliário do Rio de Janeiro, como a empresa americana Tishman Speyer, L'óreal, além da Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, que constituíram o consórcio Porto Novo através da Parceria Público-Privada.

Por outro lado, cabe ressaltar a participação da empresa multinacional HINES que, apesar de já ter atuado no território, prestou consultoria para a composição e elaboração dos preços dos CEPACs junto à Caixa Econômica Federal (CEF), o que de certa forma é uma novidade para os órgãos públicos do

Brasil. Com base em Kennedy (2013) observa-se o que a literatura nomeia de “agências estatais”, que consiste em um modelo de governança isolada da política urbana local, que tendem a mesclar elementos do Estado e atores privados. Nessa direção, faz-se menção a CDURP, que consiste em uma empresa mista e que tem como finalidade gerir e fiscalizar a operação urbana. Além de articular a concessionária Porto Novo junto aos demais órgãos públicos, atuando como uma agência local para a governança dos projetos.

Para analisar *como os agentes urbanos influenciam o planejamento no contexto dos GPUs*, apoiou-se no conceito de Savini e Aalbers (2016) sobre o impacto da descontextualização do capital no planejamento urbano. Para os autores, a financeirização do solo, onde o solo é tratado como um ativo financeiro, resulta na descontextualização do planejamento urbano. Ou seja, o atual processo de financeirização do solo e o desenvolvimento urbano é caracterizado pela distanciamento das decisões sobre os investimentos, que resulta em um maior grau descontextualização do planejamento urbano. Além disso, quanto maior e mais complexa a estrutura financeira de um projeto, menos proativo será o papel dos governos quanto aos GPUs. Dessa forma, as decisões sobre os investimentos são impulsionadas por projeções e expectativas de crescimento econômico que tendem a não levar em conta as demandas dos espaços urbanos, onde o valor do solo é baseado em cálculos de retorno e liquidez, que por sua vez dependem dos usos futuros do solo. Portanto, os desenvolvedores das grandes intervenções urbanas raramente são locais, o que produz a descontextualização no planejamento urbano.

Posto isto, constatou-se que na OUC-Porto Maravilha, apesar dos esforços em financeirizar o solo, tem-se que a maior parte dos investidores desses espaços urbanos são locais e utilizam-se de estratégias de investimentos limitadas ao território, o que por um lado, contrapõem a ideia de descontextualização do planejamento urbano apresentada por Savini e Aalbers (2016). Por outro lado, se alinha com os conceitos de Keneddy (2013), que afirma que os GPUs nos países em desenvolvimento são orientados por decisões políticas e não pelo retorno e a liquidez dos empreendimentos. A consequência disso resulta no afastamento do capital internacional para o redesenvolvimento urbano, e por isso o capital global passa a desempenhar um papel secundário quando aplicado no desenvolvimento dessas intervenções, em países em desenvolvimento. Portanto, verifica-se uma dificuldade de inserção do capital global no Porto Maravilha como apontado pelos entrevistados. Segundo as entrevistas, os obstáculos construídos durante às negociações para compras dos adicionais construtivos e dos terrenos junto à CEF, afastou o capital global e os investidores, e inviabilizou o desenvolvimento urbano.

E por último, *como a financeirização e os GPUs contribuem no processo de formação do espaço urbano*, sabe-se que a crescente tendência da mobilização do solo como ativo financeiro e a estratégia de maximização de rendas do solo urbano contribuem para o processo do redesenvolvimento do solo e a requalificação do espaço urbano, como ressaltado por Savini e Aalbers (2015) e Guironnet, Attuyer e Halbert (2016). No entanto, Keneddy (2013); Savini e Aalbers (2015) enfatizam que ao avaliar a financeirização e a produção do ambiente construído, deve-se avaliar fundamentalmente as capacidades governamentais através das interações e negociações com os intermediários financeiros, que atuam no processo do redesenvolvimento urbano. Portanto, o entrelaçamento entre os novos agentes urbanos na formação do espaço urbano é um elemento crucial para qualificar os processos de financeirização. Por outro lado, cabe salientar que diversos autores como Lehrer e Ladley (2008); Keneddy (2013) enfatizam que os GPUs reproduzem as desigualdades urbanas e aumentam a complexidade dos arranjos institucionais e de governança, valorizando grupos e interesses específicos transformando o processo de financeirização ainda mais complexo. Dessa forma, observa-se que a financeirização pode contribuir positivamente na construção do espaço urbano, desde que haja um equilíbrio entre os interesses dos governos e do setor privado.

Quanto ao Porto Maravilha, afirma-se que no arranjo institucional do projeto se tornou cada vez mais dependente dos investimentos das grandes empresas, o que levou à influência direta dos promotores imobiliários na construção do espaço urbano. Entretanto, apesar do arranjo político institucional adotado no Porto Maravilha ter possibilitado, na teoria, a entrada de novos agentes urbanos, e do arranjo apresentar uma divisão de responsabilidades entre estado e setor privado, constata-se que esse arranjo foi engessado pelo próprio controle do estado, devido a composição da engenharia financeira do projeto. Esse resultado, condiz com os autores Savini e Aalbers (2016) que afirmam que os governos locais podem estar despreparados para administrar a financeirização do solo e podem, voluntariamente ou não, contribuir para esse processo. Isto representa um desafio para os governos locais promoverem a equidade socioespacial e a inclusão urbana.

Portanto, o Porto Maravilha se encontra em uma fase inicial de financeirização do espaço urbano, onde foi observado a crescente transformação do solo em ativos financeiros através do uso dos CEPACs. O projeto apresenta um contexto específico, onde o redesenvolvimento urbano foi alcançado pela entrada de alguns novos agentes urbanos, constituídos por empresas mistas, públicas e privadas. O arranjo institucional-financeiro e a própria composição dos CEPACs afastou o capital global, que inibiu o desenvolvimento urbano em sua totalidade.

Como sugestões futuras, aponta-se para um estudo mais detalhado no que se refere aos instrumentos, mecanismos e estratégias da financeirização tendo em ótica os agentes urbanos, como governo e o setor privado. A partir disso, torna-se possível orientar o planejamento urbano e traçar diretrizes para as políticas urbanas.

Em relação à operação urbana, acredita-se que os CEPACs e a forma como foi composta a engenharia financeira, seja o cerne da questão e o ponto chave para o desencadeamento de soluções e para o processo de financeirização. Dessa forma, acredita-se que as pesquisas futuras devem olhar para os CEPACs e os fundos imobiliários de forma mais aprofundada. No que concerne ao estudo de caso, deve-se investigar quais os processos que levaram aos promotores imobiliários a investir no mercado imobiliário e examinar de forma mais profunda a expectativa do investidor em relação aos retornos, riscos e liquidez do empreendimento imobiliário, e os tipos de projetos urbanos desejados pelos investidores e compradores, e a atração de financiamentos para investimentos imobiliários. Propõem-se também uma revisão do atual planejamento urbano, para que se promova um adensamento homogêneo e equilibrado em todo o perímetro da Operação Urbana, reformulando seus usos e buscando a diversidade social.

BIBLIOGRAFIA

- Aalbers, Manuel B. 2017. “*The Variegated Financialization of Housing.*” *International Journal of Urban and Regional Research* 41 (4): 542–54. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12522>.
- Aalbers, Manuel B, and Anne Haila. 2018. “*A Conversation about Land Rent, Financialisation and Housing.*” *Urban Studies* 55 (8): 1821–35. <https://doi.org/10.1177/0042098018759251>.
- Altshuler, Alan A., David. Luberoft, and Lincoln Institute of Land Policy. 2003. “*Mega-Projects : The Changing Politics of Urban Public Investment.*” Brookings Institution Press.
- Barandier, Henrique, and Pinheiro, Machado, Denise. 2014. “*Porto Maravilha e o Destino da Área Portuária no Rio de Janeiro.*” https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-EPC-010%201%20-%20Barandier_Pinheiro-Machado.pdf.
- Charney, Igal. 2015. “*Downtown Redevelopment and Land-Use Regulation: Can Planning Policies Discipline Property Development?*” *Land Use Policy* 47 (September): 302–8. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2015.04.019>.
- Christophers, Brett. 2015. “*The Limits to Financialization.*” *Dialogues in Human Geography* 5 (2): 183–200. <https://doi.org/10.1177/2043820615588153>.
- Cristina, Isabel, and Costa Cardoso. 2013. “*O Papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na Estruturação do Espaço Urbano: Uma Máquina de Crescimento Urbano.*” <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>.
- Estudo de Impacto de Vizinhança. 2010. “*Caracterização do Empreendimento.*” <https://www.portomaravilha.com.br/conteudo/estudos/impacto-a-vizinhaca/III>. Caracterizacao do Empreendimento.pdf.
- Fainstein, Susan S. 2008. “*Mega-Projects in New York, London and Amsterdam.*” *PPP* 32 (4): 768–85. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x>.
- . 2018. “*State Domination in Singapore’s Public–Private Partnerships.*” *Journal of Urban Affairs*, January, 1–18. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1406787>.
- Filipkowska, Wojewnik, Anna, and Trojanowski, Dariusz. 2013. “*Principles of Public-private Partnership Financing – Polish Experience.*” *Journal of Property Investment & Finance* 31 (4): 329–44. <https://doi.org/10.1108/JPIF-10-2012-0049>.

- Fix, Mariana. 2011. “*Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil.*” <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286383>.
- . 2017. “*A Fórmula Mágica da Parceria Público-Privada: Operações Urbanas em São Paulo.*” https://www.researchgate.net/publication/242639656_A_formula_magica_da_parceria_publico-privada_Operacoes_Urbanas_em_Sao_Paulo.
- Guironnet, Antoine, Katia Attuyer, and Ludovic Halbert. 2016. “*Building Cities on Financial Assets: The Financialisation of Property Markets and Its Implications for City Governments in the Paris City-Region.*” *Urban Studies* 53 (7): 1442–64. <https://doi.org/10.1177/0042098015576474>.
- Guironnet, Antoine and Ludovic Halbert. 2014a. “*Urban Development Projects, Financial Markets, and Investors: A Research Note.*” [http://chaire-ville.enpc.fr/sites/default/files/files/Urban Development Projects, Financial markets Guironnet Halbert 150305_NR ENPC II_VF.pdf](http://chaire-ville.enpc.fr/sites/default/files/files/Urban%20Development%20Projects,%20Financial%20markets%20Guironnet%20Halbert%20150305_NR_ENPC_II_VF.pdf).
- Guironnet, Antoine, and Ludovic Halbert. 2014b. “*The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications.*” <http://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01097192>.
- Hurk, Martijn van den, and Hueskes, Marlies. 2017. “*Beyond the Financial Logic: Realizing Valuable Outcomes in Public–Private Partnerships in Flanders and Ontario.*” *Environment and Planning C: Politics and Space* 35 (5): 784–808. <https://doi.org/10.1177/0263774X16682237>.
- Jones, Colin. 2014. “*Land Use Planning Policies and Market Forces: Utopian Aspirations Thwarted?*” *Land Use Policy* 38 (May): 573–79. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2014.01.002>.
- Kaika, Maria, and Ruggiero, Luca. 2016. “*Land Financialization as a ‘Lived’ Process: The Transformation of Milan’s Bicocca by Pirelli.*” *European Urban and Regional Studies* 23 (1): 3–22. <https://doi.org/10.1177/0969776413484166>.
- Kennedy, Loraine, Glen Robbins, Dianne Scott, Cathy Sutherland, Eric Denis, Julia Andrade, Liliana Miranda, Aurélie Varrel, Véronique Dupont, and Bérénice Bon. 2011. “*Literature Review The Politics of Large-Scale Economic and Infrastructure Projects in Fast-Growing Cities of the South.*” [http://www.chance2sustain.eu/fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/C2S_WP2_lit Rev_The_Politics_of_Large-Scale_Economic.pdf](http://www.chance2sustain.eu/fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/C2S_WP2_lit_Rev_The_Politics_of_Large-Scale_Economic.pdf).
- Klink, Jeroen, and Marcos Barcellos de Souza. 2017. “*Financeirização: Conceitos, Experiências e a Relevância para o Campo do Planejamento Urbano Brasileiro.*” *Cadernos Metrópole*. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>.
- Lehrer, Ute, and Laidley, Jennefer. 2008. “*Old Mega-Projects Newly Packaged? Waterfront Redevelopment in Toronto.*” *Journal of Urban Affairs* 32(4): 786–803. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00830.x>

Kennedy, Lorraine. 2013. "Fieldwork Report Large-Scale Projects Shaping Urban Futures. A Preliminary Report on Strategies, Governance and Outcomes Based on Eight Case Studies in Four Countries." http://www.chance2sustain.eu/fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/pub_2013/C2S_FR_No1_WP2_Large-Scale_Projects_Shaping_Urban_Futures.pdf.

———. 2015. "The Politics and Changing Paradigm of Megaproject Development in Metropolitan Cities." *Planejamento e Governança* 45 (january): 163–68. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.07.001>.

Majoer, Stan. 2015. "Urban Megaprojects in Crisis?" *Restad Copenhagen Revisited*. *European Planning Studies* 23 (12): 2497–2515. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1014780>.

Martins, Amanda, Marques da Silva, Gisele Silva Barbosa, Patricia Regina, Chaves Drach, Eduardo Praun Machado, and Victor Marques Zamith. 2018. "Alterações Morfológicas do Porto Maravilha." <https://www.dec.uc.pt/pluris2018/Paper1045.pdf>.

Mouraviev, Nikolai; Kakabadse, Nada. 2017. "Public-Private Partnerships in Transitional Nations". Policy, Governance and Praxis. Cambridge Scholars.

OUC Antônio Carlos. 2015. "Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos." http://ouc.bh.indisciplinar.com/wpcontent/uploads/2015/09/ouc_aclo_documento_publico_completo_a_br15_web-1.pdf.

Orueta, Fernando Diaz, and Susan S. Fainstein. 2008. "The New Mega-Projects: Genesis and Impacts." *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4): 759–67. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00829.x>.

Plano Diretor Decenal. 2005. "Subsídios para sua Revisão: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro". Secretaria Municipal de Urbanismo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos." www.armazemdedados.rio.rj.gov.br.

Raco, Mike, and Steven Henderson. 2009. "Flagship Regeneration in a Global City: The Re-Making of Paddington Basin." *Urban Policy and Research* 27 (3): 301–14. <https://doi.org/10.1080/08111140902968737>.

Rutland, Ted. 2010. "The Financialization of Urban Redevelopment." *Geography Compass* 4 (8): 1167–78. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00348.x>.

Salet, Willem. 2008. "Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe." *Urban Studies* 45 (11): 2343–63. <https://doi.org/10.1177/0042098008095871>.

Sánchez, Fernanda; Glaucio Bienenstein; Bárbara Canto; Bruna Guterman; Danielle Benedicto; Leonardo Picinatto; Bárbara Canto, Bruna da Cunha Guterman, Danielle M Barros de Benedicto, and

- Leonardo Picinatto. 2004. “*Produção de Sentido e Produção do Espaço: Convergências Discursivas nos Grandes Projetos Urbanos.*” <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/viewFile/101/104>.
- Sanfelice, Daniel. 2013. "Financeirização e a Produção do Espaço Urbano no Brasil: Uma Contribuição ao Debate". *Eure* 39 (118): <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>
- Santos, Orlando; Werneck, Mariana; Novaes, Patrícia. 2018. “*A Estagnação Imobiliária e a Crise do Porto Maravilha - Observatório das Metrôpoles.*” <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/estagnacao-imobiliaria-e-crise-do-porto-maravilha/>.
- Santos, Caroline. 2017. “*A Financeirização do Capital Imobiliário e os Grandes Projetos Urbanos.*” Observatório das Metrôpoles. <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/financeirizacao-do-capital-imobiliario-e-os-grandes-projetos-urbanos/>.
- Saruê, Betina. 2017. “*Os Capitais Urbanos do Porto Maravilha.*” *Novos Estudos - CEBRAP* 35 (02): 78–97. <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600020005>.
- Savini, Federico. 2012. “*Who Makes the (New) Metropolis? Cross-Border Coalition and Urban Development in Paris.*” *Environment and Planning A: Economy and Space* 44 (8): 1875–95. <https://doi.org/10.1068/a44632>.
- Savini, Federico, Stan Majoor, and Willem Salet. 2015. “*Dilemmas of Planning: Intervention, Regulation, and Investment.*” *Planning Theory* 14 (3): 296–315. <https://doi.org/10.1177/1473095214531430>.
- Savini, Federico, and Manuel B Aalbers. 2016. “*The De-Contextualisation of Land Use Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan.*” *European Urban and Regional Studies* 23 (4): 878–94. <https://doi.org/10.1177/0969776415585887>.
- Stroher, Laisa. 2018. “*Operações Urbanas Consorciadas: Financeirização Urbana sem Investidores Financeiros?*”. https://www.researchgate.net/profile/Laisa_Stroher2/publication/326522274_Operacoes_Urbanas_Consorciadas_financeirizacao_urbana_sem_investidores_financeiros/links/5b55cf580f7e9b240ffea0bc/Operacoes-Urbanas-Consorciadas-financeirizacao-urbana-sem-investidores-financeiros.pdf?origin=publication_detail.
- . 2017. “*Operações Urbanas Consorciadas com Cepac: Uma Face da Constituição do Complexo Imobiliário-Financeiro no Brasil?*” *Cadernos Metrôpole* 19 (39): 455–77. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3905>.

Swyngedouw, Erik, Frank Moulaert, and Arantxa Rodriguez. 2002. "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy." *Antipode* 34 (3): 542–77. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00254>.

Weber, Rachel. 2010. "Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy." *Economic Geography* 86 (3): 251–74. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2010.01077.x>.

Werneck, Mariana. 2016. "Porto Maravilha: Agentes, Coalizões de Poder e Neoliberalização," http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1523:porto-maravilha-agentes-coaliz%259Bes-de-poder-e-neoliberaliza%25...1/4.

———. 2017. "Interesses Em Jogo Na Cidade Olímpica: O Porto Maravilha e Seu Arranjo Institucional e Financeiro." http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST_3/ST_3.6/ST_3.6-01.pdf

ANEXO 1

Metodologia das Entrevistas

Os inquéritos têm como propósito examinar o processo de financeirização do mercado imobiliário e compreender o papel dos promotores imobiliários no Porto Maravilha. Para tal, foram entrevistados duas incorporadoras, com diferentes perfis de empreendimentos.

A incorporadora “A” consiste em um consórcio de empresas multinacionais que atuaram diretamente no Porto Maravilha. A empresa realizou empreendimentos comerciais, residenciais, hoteleiro além do plano geral (*masterplan*) para o projeto.

A incorporadora “B” consiste em uma empresa de médio porte, que atua no mercado residencial do Rio de Janeiro, e não investiu no Porto Maravilha.

A incorporadora “A” foi selecionada para entrevista por apresentar grande relevância em todo projeto, por ser uma empresa consolidada no mercado imobiliário e por apresentar uma diversidade de tipologia de empreendimentos. Enquanto a incorporadora “B” foi selecionada por ter expertise no ramo residencial, por atuar em outras partes da cidade e por relatar interesse de investimento no Porto Maravilha, apesar de não ter investido conforme mencionado anteriormente.

Foram realizadas três entrevistas na incorporadora “B” e uma entrevista na incorporadora “A”. Todos os selecionados apresentam cargo de diretoria ou superior e são profissionais com formação em arquitetura, economia, administração e advocacia.

Dessa forma, foram realizados dois diferentes tipos de inquéritos, uma vez que as empresas apresentam diferentes perfis.

Inquérito Incorporadora “A”

Perguntas de contextualização:

1. Quais os empreendimentos realizados no Porto Maravilha? Resposta: Inúmeros, desde hotéis a residências. Os nomes dos empreendimentos não serão citados para preservar a identidade da empresa.

Para avaliar o Planejamento Urbano

2. Como foi realizada a escolha dos usos dos empreendimentos? Resposta: A escolha dos usos foi conflituosa. A verdade é que os empreendimentos imobiliários são realizados visando o lucro, e por conta dos CEPACs serem uma novidade, e devido ao fato do Brasil não ter uma economia sólida ao longo dos anos, o quadro de incertezas financeiras no Porto era grande.

Dessa forma, a empresa realizou um *masterplan* com usos variados, baseado em uma expectativa de crescimento econômico e na vocação de cada terreno, visando interesse de construção no futuro. Os empreendimentos eram, em sua grande maioria, voltados para o uso comercial por que os valores de venda dos empreendimentos comerciais eram exorbitantes no Rio de Janeiro, e por isso, a lucratividade era maior. Também buscou-se implementar o uso residencial, no entanto, ao calcular o preço dos CEPACs para os empreendimentos residenciais,

notou-se que esses empreendimentos não dariam quase nenhum lucro. E por isso, não era vantajoso realizar empreendimentos residenciais.

Por outro lado, a empresa tinha conhecimento de que se não houvesse um equilíbrio entre os empreendimentos habitacionais e comerciais, o projeto não funcionaria. Uma vez que o volume de empreendimentos comerciais eram maiores e o Rio de Janeiro não tem uma economia forte e sólida que suportasse toda demanda de prédios comerciais. No entanto, se esse modelo de planejamento fosse implantado em São Paulo, por exemplo, talvez funcionasse pela economia da cidade.

Para avaliar a Financeirização

3. O que motivou a empresa a investir/construir em empreendimentos no Porto? Resposta: Historicamente a região do Porto sempre foi alvo estudos entre as construtoras e incorporadoras. Inúmeros governos já avaliaram a possibilidade de investimento na região, entretanto, os valores de investimento e o retorno eram inviabilizados pela infraestrutura local.
A grande verdade é que as grandes empresas buscam novos negócios para gerar lucro. E o Porto sempre foi uma região interessante, do ponto de vista estratégico da Cidade.
Através dos eventos esportivos, a cidade passou a ter um capital de giro maior e a apresentou um pouco mais de solidez em sua economia. E dessa forma, a empresa com o objetivo de explorar a área no futuro, realizou e implementou grandes investimentos na região.
4. A empresa investiu em outras áreas da cidade? Resposta: Sim, principalmente na Barra (AP4).
5. A empresa comprou ou consumiu alguma CEPAC em algum dos empreendimentos? Resposta: A maior parte dos empreendimentos da empresa no Porto, tinham CEPACs. Entretanto, para empresa, o pagamento dos CEPACs eram realizado por permuta.
6. Quais foram as dificuldades em viabilizar os empreendimentos através das compras dos CEPACs? Resposta: Inicialmente caixa econômica não entendia o mercado imobiliário e mesmo contratando uma empresa privada como consultora (HINES) para realização e precificação dos CEPACs, verificou-se que o preços desses CEPACs serem inviáveis. Dessa forma, os investidores eram quase obrigados a realizar empreendimentos comerciais para se obter lucro nas edificações. A estimativa dos preços dos terrenos, que eram terrenos públicos, eram altas e ao longo do tempo, inviabilizou os investimentos.
7. Tem conhecimento de algum investidor estrangeiro que tenha comprado CEPACs? Resposta: Não. Os CEPACs não eram vendidos para qualquer pessoa ou empresa, como um título. Por exemplo, se um investidor qualquer comprasse 10 mil CEPACs, o título poderia ficar sem utilização, uma vez que o número de CEPACs que se utiliza, varia em inúmeros fatores, como: tipo do terreno, zona, subzona, uso. A CEF não queria perder o monopólio dos CEPACs. O contrato de cada CEPAC informava onde e quando deveria ser aplicado cada CEPAC.

Inquérito Incorporadora "B"

Perguntas de contextualização:

1. Quais os fatores que a empresa leva em consideração para realizar um investimento? Resposta: valor do metro quadrado de venda, custos de construção da edificação, lucro, retorno, liquidez e localização do empreendimento.

Para avaliar o Planejamento Urbano

1. Por que a empresa, na maior parte dos projetos, realiza empreendimentos residenciais na Zona Sul da cidade (AP2)? Resposta: Priorizamos investimentos na Zona Sul da cidade pela alta demanda de moradia e pelo alto valor de venda por metro. Entretanto, a empresa não descarta realizar empreendimentos, com diferentes usos, e em outros locais da cidade.
2. Foi realizada alguma pesquisa de mercado para a preferência do local e do tipo de edificação? Poderia descrever a pesquisa? Resposta: Sim. Foram realizadas pesquisas que indicam que a Zona Sul da cidade apresenta um rápido tempo médio de venda de unidades enquanto o edifício ainda está em construção. Isso permite que os empreendimentos possam ser financiados e vendidos ainda em planta, o que indica uma liquidez para o negócio.

Para avaliar a Financeirização

3. A empresa pensou em investir/construir no Porto Maravilha? Resposta: Sim. No entanto, ao procurar terrenos com uma localização estratégica no Porto Maravilha, desistimos de realizar o investimento. Primeiro porque os melhores terrenos já haviam sido adquiridos pelas grandes incorporadoras e depois porque os financiamentos e incentivos oferecidos pelo governo para os terrenos não eram compatíveis com o risco do investimento para a área. Dado que o Porto Maravilha apresenta um alto risco e para que o empreendimento tivesse retorno, a empresa precisaria de bons incentivos ou subsídio, além de um terreno bem localizado. Portanto, a empresa optou por investir em áreas mais consolidadas da Cidade.
4. Os empreendimentos realizados na Zona Sul se valorizaram no decorrer do tempo? Resposta: A maior parte dos empreendimentos foram vendidos antes da crise do Rio de Janeiro. E ao longo do tempo, os valores dos empreendimentos tende a se estabilizar, dado que a economia do país tem se mostrado mais equilibrada.

ANEXO 2

Dados para Composição dos Gráficos

ÁREAS LICENCIADAS ENTRE 2008 - 2018, na Cidade do Rio de Janeiro: (elaborada pelo autor, com base nos dados da UIH/SUBU/CGPP/GNIU)																	
Área de Planejamento	Área total (m²)	Área por uso (m²)				Total de edificações	Total unidades	residencial					não residencial				
		residencial	não residencial	misto	Total de edificações			Total unidades	total	uni	bi	multi	total	salas	lojas	uso exclusivo	industrial
2008 - 2018	46 874 140	26 756 679	17 545 604	2 571 857	31 689	343 644	288 208	12 823	12 327	263 058	54 219	43 107	9 678	2 087	128		
Área de Planejamento 1	3 966 271	647 775	3 118 607	379 781	1 642	14 073	9 090	70	60	9 624	4 080	3 286	635	154	23		
Área de Planejamento 2	3 917 963	1 824 542	1 524 679	568 742	1 090	16 544	13 541	303	161	13 077	3 003	2 501	309	192	1		
Área de Planejamento 3	8 413 867	5 283 579	2 665 397	464 892	6 919	74 235	64 962	2 890	2 860	59 212	9 273	7 282	1 425	530	36		
Área de Planejamento 4	21 234 901	13 283 925	6 827 138	1 123 838	10 681	142 306	108 657	14 104	4 601	99 473	33 649	26 894	6 192	514	49		
Área de Planejamento 5	9 341 139	5 842 673	3 463 862	34 604	12 408	96 725	91 294	4 977	4 645	81 672	5 431	3 144	1 562	696	29		
Total 2018	2 336 356	1 673 928	626 698	35 730	2 576	23 480	22 439	1 001	940	20 498	1 041	559	287	190	5		
Área de Planejamento 1	112 283	45 110	66 999	174	51	851	836	12	8	816	15		1	14	0		
Área de Planejamento 2	314 285	164 627	123 895	25 764	103	1 171	1 131	22	8	1 101	40	12	10	18	0		
Área de Planejamento 3	484 391	388 834	91 013	4 543	740	5 120	4 962	287	368	4 307	158	7	108	42	1		
Área de Planejamento 4	673 960	468 164	205 472	324	533	5 670	5 064	209	218	4 637	606	498	62	44	2		
Área de Planejamento 5	751 436	607 193	139 319	4 924	1 149	10 668	10 446	471	338	9 637	222	42	106	72	2		
Total 2017	2 405 008	1 544 263	723 396	137 350	1 887	18 773	17 538	822	778	15 938	1 235	576	463	187	9		
Área de Planejamento 1	66 489	7 848	57 695	946	18	30	21	6	15	9				9			
Área de Planejamento 2	398 392	204 324	90 349	103 718	98	2 129	1 958	52	32	1 874	171	64	89	17	1		
Área de Planejamento 3	364 089	283 784	64 142	16 163	441	3 470	3 402	201	198	3 003	68	11	28	27	2		
Área de Planejamento 4	895 416	613 465	267 366	14 584	483	5 743	4 930	264	134	4 532	813	450	319	40	4		
Área de Planejamento 5	680 623	434 841	243 843	1 938	847	7 401	7 227	299	414	6 514	174	51	27	94	2		
Total 2016	2 939 316	1 610 677	1 184 169	144 470	1 935	16 176	14 578	813	871	12 894	1 598	895	459	241	3		
Área de Planejamento 1	206 984	36 555	162 602	7 827	40	776	579	5	4	570	197	181	4	12			
Área de Planejamento 2	294 251	132 309	91 092	70 851	80	1 125	783	21	10	752	342	309	24	9			
Área de Planejamento 3	413 783	326 567	80 879	6 337	422	3 695	3 587	211	164	3 212	108	48	6	52	2		
Área de Planejamento 4	1 255 418	840 937	359 482	54 999	607	6 808	6 116	248	302	5 566	692	306	331	55			
Área de Planejamento 5	768 879	274 309	490 114	4 456	786	3 772	3 513	328	391	2 794	259	51	94	113	1		
Total 2015	3 670 401	1 656 996	1 541 957	471 448	2 121	21 618	18 607	781	1 024	16 802	3 011	1 854	932	216	9		
Área de Planejamento 1	452 781	45 637	283 653	123 491	44	2 044	1 645	12	4	1 629	399	300	89	9	1		
Área de Planejamento 2	240 711	135 462	86 692	18 556	82	956	917	22	6	889	39	11	10	18	0		
Área de Planejamento 3	744 427	429 894	269 524	45 009	514	5 732	5 563	188	184	5 191	169	50	60	57	2		
Área de Planejamento 4	1 557 261	709 341	564 766	283 154	625	7 712	5 476	242	280	4 954	2 236	1 441	734	58	3		
Área de Planejamento 5	675 221	336 662	337 321	1 238	856	5 174	5 006	317	550	4 139	166	52	39	74	3		

UIH/SUBU/CGPPP/GNIU

ÁREAS LICENCIADAS ENTRE 2008 - 2018, na Cidade do Rio de Janeiro: (elaborada pelo autor, com base nos dados da UIH/SUBU/CGPP/GNIU)															
Área de Planejamento	Área total (m²)	Área por uso (m²)			Total de edificações	Total unidades	residencial				Nº de unidades por tipo				
		residencial	não residencial	misto			total	uni	bi	multi	total	salas	lojas	não residencial	
														uso exclusivo	industrial
Total 2014	4 399 796	2 317 850	1 706 296	375 650	2 608	33 264	27 310	770	966	25 574	5 954	4 849	876	219	10
Área de Planejamento 1	450 821	53 457	382 898	14 466	41	1 257	643	7		636	614	525	76	13	
Área de Planejamento 2	341 645	173 753	149 893	17 999	113	1 687	1 471	26	10	1 435	216	168	27	21	
Área de Planejamento 3	999 263	621 192	191 898	186 174	626	9 990	8 378	224	208	7 946	1 612	1 364	197	50	1
Área de Planejamento 4	1 770 153	1 130 733	483 121	156 299	952	15 205	12 129	256	274	11 599	3 076	2 498	509	65	4
Área de Planejamento 5	837 914	338 714	498 487	712	876	5 125	4 689	257	474	3 958	436	284	67	70	5
Total 2013	5 951 075	3 033 175	2 287 315	630 585	2 854	38 834	31 762	876	1 078	29 808	7 072	5 763	1 073	232	4
Área de Planejamento 1	860 664	24 644	640 067	195 952	82	2 142	1 676	6	6	1 664	466	282	161	22	1
Área de Planejamento 2	307 025	124 190	144 431	38 404	93	1 264	1 024	22	8	994	240	187	32	21	
Área de Planejamento 3	769 464	591 878	155 536	22 050	564	7 048	6 213	215	215	5 783	835	701	73	61	
Área de Planejamento 4	3 196 875	1 788 334	1 038 343	370 197	1 229	20 123	14 894	354	498	14 042	5 229	4 409	751	66	3
Área de Planejamento 5	817 047	504 128	308 938	3 981	886	8 257	7 955	279	351	7 325	302	184	56	62	
Total 2012	5 192 019	3 128 806	1 795 170	268 043	3 200	34 879	26 184	1 190	1 446	23 548	8 695	7 721	745	203	26
Área de Planejamento 1	453 914	42 814	389 535	21 565	80	1 603	627	5	15	607	976	851	98	27	
Área de Planejamento 2	402 651	115 078	281 098	6 476	84	922	536	23	17	496	386	350	13	23	
Área de Planejamento 3	807 633	421 067	305 476	81 089	661	7 436	4 837	303	301	4 233	2 599	2 454	80	62	3
Área de Planejamento 4	3 153 976	2 356 092	640 059	157 826	1 533	22 562	18 102	585	684	16 833	4 460	3 898	501	40	21
Área de Planejamento 5	373 844	193 755	179 002	1 088	842	2 356	2 082	274	429	1 379	274	168	53	51	2
Total 2011	5 302 692	2 512 811	2 657 680	132 201	3 090	38 329	25 497	1 151	1 272	23 074	12 832	10 612	2 022	181	17
Área de Planejamento 1	527 880	64 966	454 872	8 043	100	1 997	1 201	6	2	1 193	796	747	37	10	2
Área de Planejamento 2	501 663	298 121	128 759	74 783	148	3 631	2 593	30	11	2 552	1 038	987	32	19	
Área de Planejamento 3	979 690	463 410	475 162	41 119	616	7 302	5 652	239	270	5 143	1 650	1 431	155	57	7
Área de Planejamento 4	2 478 387	1 285 705	1 185 706	6 976	1 365	17 775	10 107	567	609	8 931	7 668	6 201	1 410	53	4
Área de Planejamento 5	815 071	400 608	413 182	1 281	861	7 624	5 944	309	380	5 255	1 680	1 246	388	42	4
UIH/SUBU/CGPP/GNIU															

ÁREAS LICENCIADAS ENTRE 2008 - 2018, na Cidade do Rio de Janeiro: (elaborada pelo autor, com base nos dados da UIH/SUBU/CGPP/GNIU)															
Área de Planejamento	Área total (m²)	Área por uso (m²)			Total de edificações	Total unidades	Nº de unidades por tipo								
		residencial	não residencial	misto			residencial				não residencial				
							total	uni	bi	multi	total	salas	lojas	uso exclusivo	industrial
Total 2010	4 900 335	3 048 676	1 678 761	172 898	3 327	45 154	40 404	1 185	1 067	38 152	4 750	3 275	1 312	154	9
Área de Planejamento 1	158 222	7 869	148 544	1 809	31	470	111	1	1	109	359	210	137	12	
Área de Planejamento 2	507 097	162 684	186 171	158 242	116	1 528	1 347	23	14	1 310	181	117	45	19	
Área de Planejamento 3	985 139	590 259	388 880	6 000	703	8 998	8 817	208	233	8 376	181	63	61	54	3
Área de Planejamento 4	1 901 727	1 128 302	771 147	2 278	924	11 940	8 911	591	471	7 849	3 029	2 459	534	34	2
Área de Planejamento 5	1 348 150	1 159 562	184 019	4 569	1 553	22 218	21 218	362	348	20 508	1 000	426	535	35	4
Total 2009	5 065 207	3 355 090	1 643 877	66 240	4 212	42 563	38 056	2 204	1 336	34 516	4 507	3 394	940	159	14
Área de Planejamento 1	482 856	129 511	351 322	2 023	54	1 699	1 602	2	14	1 586	97	73	13	11	
Área de Planejamento 2	302 377	141 537	143 289	17 551	75	1 013	886	18	19	849	127	96	17	14	
Área de Planejamento 3	909 057	510 347	371 775	26 935	728	7 708	6 256	355	320	5 581	1 452	1 113	291	42	6
Área de Planejamento 4	1 870 560	1 371 021	484 909	14 630	1 003	14 123	11 470	480	441	10 549	2 653	2 097	518	34	4
Área de Planejamento 5	1 500 357	1 202 673	292 582	5 102	2 352	18 020	17 842	1 349	542	15 951	178	15	101	58	4
Total 2008	4 711 936	2 874 409	1 700 286	137 242	3 879	30 574	25 833	2 030	1 549	22 254	4 741	3 609	1 014	105	13
Área de Planejamento 1	193 376	63 550	126 341	3 485	50	965	813	8	6	799	152	117	19	16	
Área de Planejamento 2	307 866	172 456	99 012	36 399	98	1 118	895	44	26	825	223	200	10	13	
Área de Planejamento 3	956 930	656 346	271 111	29 473	904	7 736	7 295	459	399	6 437	441	40	366	26	9
Área de Planejamento 4	2 481 168	1 591 831	826 767	62 570	1 427	14 645	11 458	787	690	9 981	3 187	2 637	523	25	2
Área de Planejamento 5	772 596	390 226	377 055	5 315	1 400	6 110	5 372	732	428	4 212	738	615	96	25	2

UIH/SUBU/CGPP/GNIU