

ALVARO LUIS DOS SANTOS PEREIRA

Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Associada Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2015

ALVARO LUIS DOS SANTOS PEREIRA

Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação da Professora Associada Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2015

Nome: PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos

Título: Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pelo estímulo que sempre recebi ao longo de toda a trajetória do mestrado e do doutorado, e também pela paciência nos momentos mais críticos.

À professora Ana Maria de Oliveira Nusdeo pela orientação atenciosa e pelo apoio dado às escolhas que fiz ao longo desta pesquisa.

À professora Mariana Fix e ao professor Luís Fernando Massoneto pelas sugestões feitas na Banca de Qualificação e nas conversas realizadas em diferentes momentos desta pesquisa, que em muito contribuíram para a definição de seus rumos.

Às professoras e professores que fizeram com que a categoria "aula" deixasse de ser apenas uma obrigação e se tornasse um momento de prazer. Agradeço especialmente a Diogo Coutinho, Maria Lúcia Refinetti, Leda Paulani, Glória Anunciação Alves, Ana Fani Carlos, Amélia Damiani, José Guilherme Magnani, João Whitaker e Karina Leitão.

Às pessoas com quem convivi em disciplinas, grupos de estudo, pesquisas coletivas, congressos e afins. Vocês tornaram-se não apenas bons amigos e interlocutores, mas fontes de inspiração. Um agradecimento especial a Luciana Royer, Beatriz Rufino, Beatriz Tone, Letícia Sigolo, Karina Leitão, Luciana Ferrara, Ricardo Baitz, Flávia Martins, Pedro Arantes, Fernanda Pinheiro, Higor Carvalho, Luanda Vannuchi, Vitor Nisida, Luís Guilherme Rossi, Júlia Borelli, Fernanda Accioly, Carolina Heldt, Laisa Eleonora, João Taqueda, Aline Viotto, Mayra Mosciaro, Callum Ward, Mirjam Buedenbender, Ivana Socolov, Rodrigo Fernandez, Daniel Yunpeng, Cesare di Feliciantonio, Alexandre Mendes, Larissa Lacerda Carolina Vestena, Mariana Medeiros e Maria Carlotto.

Às pesquisadoras e pesquisadores com quem convive diariamente no Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público durante a pesquisa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Agradeço especialmente à professora Raquel Rolnik por ter me convidado para participar deste projeto, e pelo diálogo que mantivemos desde então.

Ao professor Manuel Aalbers por ter me recebido para um estágio de pesquisa na Universidade de Leuven no começo de 2015, e ao grupo envolvido no projeto Real Estate and Financial Complex (REFCOM).

Um agradecimento especial a Bianca Tavolari pelos comentários e sugestões feitas a este trabalho (e a outros anteriores também), e pelas conversas sobre a cidade e o direito. E também a Pedro Salomon, pela grande ajuda na reta final da redação da tese.

E a todas aquelas pessoas que tenho encontrado menos do que gostaria nos últimos tempos, agradeço por tudo o que já vivemos juntos e pelo que ainda vamos viver. A Guilherme Varella, Bruno Lupion, Felipe Pereira, Paulo Menechelli, Henrique Varella, Bárbara Dias, Alexandre Loureiro, Beatrice Bonami e Rodrigo Rodrigues, com quem tive o prazer de dividir o mesmo teto na Rua Tucuna em diferentes momentos e formações. A Mariana Valente, Renan Quinalha, Marina Ganzarolli, Zeca Callegari, Camila Ramalho, Lucas Oliveira, Veridiana Alimonti, Rafaela Barbosa, Rodrigo Mesquita, Mariana Carrara, Lucas Fábio, Daniela Florenzano, Danilo Dunas, Laura Benda, Mariana Vieira, Renan Kalil, Raquel Pimenta, Mariana Mazzini, Lelo, Ricardo Leite Ribeiro e Leila Teixeira, por fazerem a vida mais alegre. Às pessoas que ajudaram a fazer do Rio minha segunda casa (ou seria a primeira?) nos anos em que estive por lá: Camila Agustini, Leandro Trotsky, Rodrigo Bravo, Gabriela Agustini, Afonso Capellaro, Gustavo Moura, Carolina Haber, Pedro Abromovay, Natasha Felizi e Bruno Aragaki. Um dia eu volto!

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo financiamento concedido a esta pesquisa (Processo FAPESP n°. 2013/03195-7), fundamental para o seu desenvolvimento, e também pelo apoio ao estágio de pesquisa no exterior concedido durante a execução do projeto (Processo FAPESP n°. 2014/12869-4).

RESUMO

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

Este trabalho discute as transformações no modo de intervenção do Estado na produção do espaço urbano no capitalismo contemporâneo a partir de uma reflexão sobre as políticas de revitalização de centros urbanos e os conflitos de natureza distributiva relacionados a esses projetos. Situando-se no campo do direito econômico, o trabalho explora as relações entre a acumulação capitalista e os padrões de intervenção do Estado sobre o espaço urbano a partir de diferentes níveis de análise, articulando elementos teóricos, jurídico-institucionais e empíricos. O processo de reestruturação do capitalismo que se iniciou nos anos 1970 teve desdobramentos relevantes no campo da regulação urbanística, desencadeando mudanças que atingiram suas funções e formas, e que perpassam diversas escalas geográficas. A ordem social e econômica que se configurou no capitalismo contemporâneo, marcada pela difusão de uma agenda política neoliberal e pela emergência de um regime de acumulação com dominância financeira, tem seus desdobramentos específicos na escala das cidades. Nesse contexto, as políticas urbanas passaram a ser progressivamente norteadas por uma racionalidade pragmática e empresarial, fechando-se à influência de esferas democráticas e desviando-se da institucionalização de compromissos redistributivos. Essa mudança qualitativa é mediada por formas institucionais e arranjos regulatórios que não se limitam à escala urbana e ao direito urbanístico propriamente dito, perpassando normas que regulam o regime jurídico da propriedade imobiliária e suas conexões com a esfera financeira, os padrões de financiamento das políticas urbanas, entre outras. A partir de um estudo sobre o Projeto Porto Maravilha – uma intervenção urbanística de grande porte, e amplamente conectada a fluxos econômicos globais, que está sendo implementada na cidade do Rio de Janeiro desde 2009 –, desenvolvemos uma reflexão sobre alguns vetores de mudança no papel exercido pelo Estado nos processos de urbanização. Este trabalho apresenta duas hipóteses articuladas. A primeira é a de que os padrões de regulação urbanística que emergiram no capitalismo contemporâneo não são meros reflexos de transformações mais abrangentes,

mas sim fatores constitutivos dessas mudanças. A segunda a é de que as políticas de revitalização de centros urbanos agem como vetores de aprofundamento das conexões entre dinâmicas locais e processos globais, e também como incubadoras de novos padrões de regulação urbanística.

Palavras-chave: regulação urbanística, pós-fordismo, empreendedorismo urbano, gentrificação, Porto Maravilha.

ABSTRACT

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Urban redevelopments in central areas and distributive conflicts: regulatory frameworks, circuits of valorization and discursive strategies*. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

This work discusses transformations in patterns of state intervention in the production of urban space in contemporary capitalism, based on reflection about policies of urban redevelopment in central areas and the redistributive struggles related to them. Departing from an economic law perspective, this work explores relations between capital accumulation and patterns of state intervention in urban space from different analytical levels; addressing theoretical, legal-institutional and empirical issues. The process of capitalist restructuring initiated in the 1970s has impacted upon urban regulation, leading to changes that have affected its form and function, and that permeate different geographical scales. The social and economic order that has emerged in contemporary capitalism, characterized by the spread of a neoliberal political agenda and by the rise of a financial led regime of accumulation, unfolds in specific manners at the urban scale. In this context, urban policies have been increasingly guided by a pragmatic and entrepreneurial rationale, turning away from the influence of democratic spheres and abandoning redistributive commitments. These qualitative changes are mediated by institutional forms and regulatory frameworks that are not confined to the urban scale and to urban regulations, comprising norms that regulate issues like property rights, the connection between real estate and finance, the fiscal basis of urban policies, amongst others. Based on a case study about Porto Maravilha – a large scale urban redevelopment project broadly connected to global economic flows that is being implemented in the city of Rio de Janeiro since 2009 – this work enquires into changes concerning the role the state within urban development processes. Two hypothesis are articulated . The first is that patterns of urban regulation arising in contemporary capitalism do not merely reflect broader changes, but are an active and constitutive dimension of them. The second is that urban redevelopment policies in central areas act as catalysts of deeper connections between local and global processes, as well as being incubators of new patterns of urban regulation.

Keywords: urban regulation, post-fordism, urban entrepreneurialism, gentrification, Porto Maravilha.

RESUMÉ

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Interventions dans les centres urbains et conflits distributifs: modèles de régulation, circuits de valorisation et stratégies discursives*. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

Le but de cette étude est d'examiner les changements des modes d'intervention de l'État dans le domaine de la production de l'espace urbain dans le capitalisme contemporain à partir d'une réflexion sur les politiques de revitalisation des centres urbains et les conflits distributifs liés à ces projets. Partant d'une perspective de droit économique, on explore les relations entre l'accumulation du capital et les modes d'intervention de l'État sur l'espace urbain à partir de différents niveaux d'analyse, abordant des questions théoriques, juridiques et institutionnelles, ainsi qu'empiriques. Le processus de restructuration du capitalisme qui a commencé dans les années 1970 a eu des répercussions significatives dans le domaine de la régulation urbanistique, menant à des changements qui ont affecté ses formes et ses fonctions, et qui ont imprégné différentes échelles géographiques. L'ordre social et économique qui s'est installé dans le capitalisme contemporain, caractérisé par la diffusion des programmes politiques néolibéraux et par l'émergence d'un régime d'accumulation à dominante financière, a mené à des développements spécifiques à l'échelle urbaine. Dans ce contexte, les politiques urbaines ont été de plus en plus soumises à une rationalité pragmatique et entrepreneuriale, en se fermant à des influences des sphères démocratiques et en s'éloignant de l'institutionnalisation des engagements de redistribution. Ce changement qualitatif est médié par des formes institutionnelles et arrangements réglementaires qui ne se bornent pas à l'échelle urbaine et au droit urbanistique en soi mais qui comprennent aussi le régime juridique de la propriété immobilière et ses liens avec la sphère financière, les modèles de financement des politiques urbaines, parmi d'autres aspects. À partir d'une étude de cas sur le Projet Porto Maravilha – un projet d'intervention urbaine à grande échelle et intensément liée à des flux économiques globaux, qui est en processus d'implémentation à la ville du Rio de Janeiro depuis 2009 – on fait une réflexion sur des changements concernant le rôle joué par l'État au sein des processus d'urbanisation. Le travail présente deux hypothèses articulées. La première est que les modèles de régulation urbaine qui ont émergé dans le capitalisme contemporain ne sont pas des simples reflets de transformations plus larges,

mais des éléments constitutifs de ces changements. La deuxième est que les politiques de revitalisation des centres urbains agissent comme des catalyseurs de l'approfondissement des connexions entre les dynamiques locales et les processus globaux, et aussi comme des incubateurs de nouveaux modèles de régulation urbanistique.

Mots-clés: régulation urbanistique, après-fordisme, entrepreneurialisme urbain, gentrification, Porto Maravilha.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Taxa Selic (simplificado)	98
Gráfico 2 - Emissões anuais de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário	98
Gráfico 3 - Evolução do Patrimônio Líquido de Fundos de Investimento Imobiliário	99
Gráfico 4 - Emissões anuais de Certificados de Recebíveis Imobiliários	109
Gráfico 5 - Estoque de Certificados de Recebíveis Imobiliários depositados na CETIP.	109
Gráfico 6 - Variação anual do estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP	113
Gráfico 7 - Estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP	113
Gráfico 8 - Conversibilidade de CEPAC em potencial adicional de construção por setor e tipo de uso	180
Gráfico 9 - Estoque de potencial adicional de construção por subsetor (m ²)	180
Gráfico 10 - Distribuição do potencial adicional de construção por setor	182
Gráfico 11 - Evolução do "valor disponibilizado" em função da oferta de opções de compra de terrenos públicos	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais agentes envolvidos no Projeto Porto Maravilha	174
Tabela 2 - Linha do tempo do Projeto Porto Maravilha	175
Tabela 3 - Parâmetros urbanísticos por sub-setor da OUCPRJ	178
Tabela 4 - Conversibilidade de CEPAC em potencial adicional de construção por subsetor da OUCPRJ	179
Tabela 5 - Características dos terrenos prioritários	210

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Obras de Abertura da Avenida Central	156
Figura 2 - Avenida Central no início do século XX	156
Figura 3 - Morro da Providência no início do século XX	157
Figura 4 - Quadro "Morro da Favela" – Tarsila do Amaral (1924)	158
Figura 5 - Obras do aterro na região portuária	159
Figura 6 - Sítio original e área aterrada	159
Figura 7 - Renda domiciliar média por setor censitário – Município do Rio de Janeiro	163
Figura 8 - Lançamento do Projeto Porto Maravilha	171
Figura 9 - Setores da OUCPRJ	177
Figura 10 - Setores da OUCPRJ sobre imagem de satélite	181
Figura 11 - Densidade demográfica na AEIU Região do Porto do Rio de Janeiro	181
Figura 12 - Perspectiva ilustrada do desenho urbano	188
Figura 13 - Intervenções de mobilidade urbana	189
Figura 14 - Perspectiva ilustrada dos museus e restauração de sítios arqueológicos	189
Figura 15 - Modelagem financeira do Projeto Porto Maravilha	200
Figura 16 - Terrenos Prioritários	209
Figura 17 - Museu de Arte do Rio (MAR)	229
Figura 18 - Perspectiva ilustrada do Museu do Amanhã	230
Figura 19 - Edifícios e sítios arqueológicos em restauração	232
Figura 20 - Fábrica Bhering	233
Figura 21 - Principais projetos imobiliários na região portuária	237
Figura 22 - Edifício Rio Corporate	238
Figura 23 - Perspectiva ilustrada do Edifício Pátio Marítima	239
Figura 24 - Perspectiva ilustrada do projeto Lumina Rio Residence	241
Figura 25 - Perspectiva ilustrada e construção do Edifício Barão de Tefé	243
Figura 26 - Perspectiva ilustrada do complexo Porto Atlântico Business Square	245
Figura 27 - Perspectiva ilustrada do Residencial Porto Vida	250
Figura 28 - Obras paralisadas do Porto Vida 2016	251
Figura 29 - Perspectiva ilustrada do Moinho Fluminense	253
Figura 30 - Perspectiva ilustrada do projeto Trump Towers Brazil	255
Figura 31 - Casas demarcadas e entulhos no Morro da Providência	268

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABECIP - Associação Brasileira de Entidades de Crédito e Poupança
AEIU - Área de Especial Interesse Urbanístico
ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais
BACEN - Banco Central do Brasil
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCFGTS - Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CCI - Cédula de Crédito Imobiliário
CDI - Certificado de Depósito Interbancário
CDS - *Credit Default Swap*
CDURP - Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro
CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção
CETIP - Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos
Cibrasec - Companhia Brasileira de Securitização
CMN - Conselho Monetário Nacional
CRI - Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FGC - Fundo Garantidor de Crédito
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDC - Fundo de Investimento em Direitos Creditórios
FII - Fundo de Investimento Imobiliário
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPO - Initial Public Offerings
IPP - Instituto Pereira Passos
LCI - Letra de Crédito Imobiliário

LIG - Letra Imobiliária Garantida
MAR - Museu de Arte do Rio
MBS - *Mortgage Backed Secutity*
OUCAE - Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCBT - Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí
OUCFL - Operação Urbana Consorciada Faria Lima
OUCPRJ - Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PEUC - Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PHIS-Porto - Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
POC - Prêmio da Opção de Compra
PPP - Parceria Público-Privada
PREVI-Rio - Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro
REIT - *Real Estate Investment Trust*
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SMH - Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro
SMO - Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro
SMU - Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro
REIT - Real Estate Investment Trust
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SFI - Sistema Financeiro Imobiliário
SPE - Sociedade de Propósito Específico
SPU - Secretaria de Patrimônio da União
TIF - *Tax Increment Financing*
TR - Taxa Referencial
UPP - Unidade de Polícia Pacificadora
VLT - Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

Introdução	18
Capítulo 1 – Reestruturação do capitalismo, produção do espaço e regulação urbanística	28
1.1. A crise do pacto fordista e os contornos de um novo modo de regulação	28
1.2. Regime de acumulação flexível e empreendedorismo urbano	47
1.3. Regulação urbanística e escala geográfica.....	62
1.4. As intervenções em centros urbanos: a economia política da gentrificação.....	70
Capítulo 2 – O aprofundamento das conexões entre a esfera financeira e o espaço urbano no Brasil	78
2.1. A reconfiguração da propriedade imobiliária no capitalismo contemporâneo	79
2.2. A reforma do marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário no Brasil.....	86
2.2.1. Os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs).....	94
2.2.2. Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs).....	100
2.2.3. As Letras de Crédito Imobiliário (LCI)	110
2.2.4. As Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs).....	115
2.2.5. As Letras Imobiliárias Garantidas (LIGs).....	116
2.2.6. Mudanças e continuidades no circuito financeiro-imobiliário no Brasil	118
2.3. As novas fórmulas de desenvolvimento urbano	127
2.3.1. As operações urbanas consorciadas	135
2.3.2. As parcerias público-privadas urbanas	145
2.4. A articulação entre as camadas regulatórias e a precipitação da nuvem financeira.....	150
Capítulo 3 – O Projeto Porto Maravilha	153
3.1. A "revitalização" da região portuária: um antigo projeto	154
3.2. O modelo regulatório	173
3.2.1. A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro.....	175
3.2.2. A Parceria Público-Privada com a Concessionária Porto Novo e os contratos paralelos	186
3.2.3. O leilão dos CEPACs e a constituição do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha	194
3.2.4. A aquisição e o repasse de terrenos públicos para o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha	208
3.2.5. A erosão das fronteiras entre o público e o privado: a coalizão de interesses no projeto de revitalização da zona portuária.....	218

3.3. Mudanças no perfil socioespacial da região portuária.....	228
3.3.1. A espetacularização do espaço: as âncoras culturais e a valorização do patrimônio histórico e arquitetônico	228
3.3.2. Os novos empreendimentos imobiliários.....	236
3.3.2.1. Os empreendimentos da Tishman Speyer.....	237
3.3.2.2. O Edifício Barão de Tefé	242
3.3.2.3. O Porto Atlântico Business Square.....	244
3.3.2.4. O Porto Vida 2016	249
3.3.2.5. O Moinho Fluminense	252
3.3.2.6. O Trump Towers Brazil.....	254
3.3.3. Os conflitos pela apropriação da cidade: a fragilidade do direito à moradia e o aprofundamento da segregação socioespacial.....	258
3.3.3.1. O Programa Morar Carioca no Morro da Providência.....	260
3.3.3.2. O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha.....	273
Considerações finais	279.
Referências	290

INTRODUÇÃO

Os centros das grandes cidades vêm passando por transformações significativas ao longo das últimas décadas. Em contraste com o padrão de expansão periférica que caracterizou os processos de urbanização no período pós-guerra, a cidade contemporânea vem sendo progressivamente influenciada por um fenômeno que ficou conhecido no âmbito da literatura acadêmica pela expressão "volta ao centro".¹ Observa-se, nesse contexto, a reafirmação dos centros como áreas economicamente relevantes, como lugares de formação de identidades culturais e também como focos de conflitos pela apropriação do espaço. Afirmar que a dinâmica dos processos de urbanização no capitalismo contemporâneo seja marcada por uma tendência de volta ao centro não significa dizer que os tecidos urbanos tenham parado de se expandir horizontalmente, mas que os centros antigos, amplamente abandonados pelas classes afluentes e relativamente marginalizados nos circuitos de valorização do capital durante um longo período em diversas cidades, voltaram a ocupar uma posição de destaque em agendas de política urbana, estratégias de investimento, discursos acadêmicos e mobilizações políticas.

O debate sobre a "volta ao centro" passou a ganhar espaço relevante no meio acadêmico a partir dos anos 1980, quando se iniciou uma ampla discussão sobre os chamados processos de gentrificação na literatura de estudos urbanos em países anglo-saxônicos. Não é por acaso que essa discussão tenha se desenvolvido inicialmente no debate acadêmico de língua inglesa. As grandes cidades dos países anglo-saxônicos foram os lugares onde esse fenômeno deu seus primeiros sinais, e também onde primeiro tomou vulto (SMITH, 1996). Ainda nos anos 1960, a socióloga britânica Ruth Glass (1964) publicou o livro *London: aspects of change*, obra em que se empregou pela primeira vez o termo "gentrificação". Nesse livro, a autora narra os primórdios de um processo de enobrecimento da área central de Londres, marcado pela entrada de estratos sociais de alto poder aquisitivo – a chamada *gentry* – em bairros até então identificados como lugares de moradia da classe trabalhadora. Figurando inicialmente como um fenômeno esporádico, uma prática protagonizada por representantes de uma elite excêntrica seduzida pelo estilo de vida dos centros urbanos que se restringia a um universo geográfico e social bastante reduzido, o processo que Ruth Glass (1964) chamou de gentrificação vem tomando

¹ Para um panorama do debate sobre a chamada "volta ao centro", ver Catherine Bidou-Zachariassen (2006).

proporções cada vez mais significativas. Nos anos 1980, quando a volta de classes afluentes às áreas centrais de algumas cidades do capitalismo avançado deixou de ser um fenômeno restrito a episódios isolados, a gentrificação despontou como um tema de grande repercussão crescente no debate acadêmico. Nas décadas seguintes, esse fenômeno passou a se difundir em grande velocidade em escala mundial. Nesse contexto, as discussões sobre o tema da gentrificação transcenderam a literatura de língua inglesa e os círculos estritamente acadêmicos, tornando-se cada vez mais um assunto discutido por um público leigo em situações cotidianas. O geógrafo escocês Neil Smith, que se tornou uma das principais referências no debate teórico sobre a gentrificação, foi um dos primeiros a argumentar que este fenômeno estaria evoluindo de uma mera anomalia local a uma estratégia urbana global, difundindo-se em ritmo e intensidade desiguais conforme o contexto, mas manifestando-se num universo geográfico cada vez mais amplo (SMITH, 1982, 1996, 2002).

As causas da disseminação dos processos de gentrificação tornaram-se objeto de amplo debate teórico a partir dos anos 1980 (SLATER, 2011). Esse debate polarizou-se em torno de duas correntes explicativas não necessariamente inconciliáveis, mas que atribuíram ênfase a fatores distintos na tentativa de identificar as forças motrizes desse processo (PEREIRA, 2014). De um lado, as teorias centradas na demanda formularam modelos explicativos que gravitavam em torno de fatores como mudanças culturais e escolhas de consumidores, caracterizando a gentrificação como efeito de uma guinada nos estilos de vida e nas preferências de indivíduos de maior poder aquisitivo, que teriam passado a manifestar um interesse crescente pelos centros urbanos.² De outro lado, as teorias centradas na oferta interpretaram a generalização dos processos de gentrificação como parte integrante de um movimento mais amplo de reestruturação do capitalismo, enfatizando os nexos existentes entre esse fenômeno, a ascensão de políticas urbanas de inspiração neoliberal e o processo de globalização financeira.³ Nessa perspectiva, a volta do capital aos centros urbanos teria exercido um papel-chave na reestruturação econômica que se sucedeu à crise dos anos 1970, despontando como uma estratégia global. Diante da crise do regime de acumulação fordista, que tinha a industrialização como principal elemento propulsor, a produção do espaço teria passado a exercer um papel de importância

² Para um exemplo de teorias sobre a gentrificação centradas na demanda, ver David Ley (1980, 1986, 2003), Gregory Lipton (1977), Lasca e Spain (1980), entre outros.

³ Para um exemplo de teorias sobre a gentrificação centradas na oferta, ver Neil Smith (1982, 1996, 2002), Eric Clark (1988), entre outros.

crescente enquanto fundamento de estabilização sistêmica da economia mundial. Um dos fatores constitutivos do processo de reestruturação do capitalismo nesse período seria a emergência de um paradigma de planejamento urbano assentado numa lógica empresarial, em que a promoção de grandes projetos em áreas ditas estratégicas teria tomado o lugar de um padrão de planejamento urbano de caráter universalista (HARVEY, 1989). Nesse contexto, as áreas centrais teriam emergido como um foco privilegiado de intervenções urbanísticas de grandes proporções, conectadas às novas estratégias de valorização de um capital que circula em velocidade crescente no espaço mundial em busca de formas rentáveis de investimento. Para Smith (2008, p. 446), a globalização do capital e os processos de gentrificação "se abraçam" mutuamente no capitalismo contemporâneo.

Os rumos tomados pelo urbanismo no contexto atual mostram que as proposições formuladas por Smith e outros autores para explicar a emergência dos processos de gentrificação haviam de fato lançado luz sobre traços importantes da reestruturação do capitalismo no final do século XX. Dos anos 1990 em diante, a chamada "volta ao centro" despontou como elemento norteador de políticas e estratégias de desenvolvimento urbano em diversas partes do mundo, passando a figurar mais diretamente como um produto da ação do Estado. Nesse contexto, proliferaram-se discursos de teor normativo preconizando o caráter estratégico dos centros urbanos para a performance econômica das cidades⁴ e postulando a adoção de uma postura pró-ativa pelo Estado para o resgate da vitalidade e a exploração plena dos potenciais contidos nessas áreas.⁵ As chamadas políticas de

⁴ Como exemplo de construções discursivas que reconhecem os centros urbanos como localidades economicamente estratégicas na conjuntura atual, vale mencionar uma passagem da apresentação feita por François Ascher no evento intitulado "O centro da metrópole – reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI", promovida pela Associação Viva o Centro em São Paulo no ano de 1995. Nas palavras do autor: "As grandes metrópoles defrontam-se cada vez mais diretamente com a concorrência urbana internacional. Elas precisam atrair investimentos internacionais, empresas estrangeiras e mão de obra qualificada. Para tanto, devem dispor de um ou mais centros bem conectados aos sistemas internacionais, capazes de acolher as funções econômicas estratégicas e as atividades comerciais de alto nível. Entretanto, seu centro é geralmente pouco adaptado a essas funções, seja por estar fortemente desqualificado, material e socialmente, seja, ao contrário, por estar asfixiado por altas densidades e trânsito automobilístico ou, ainda, pelas duas razões ao mesmo tempo. [...] Assim, de uns vinte anos pra cá, as operações de requalificação dos centros das grandes cidades se esforçam para combinar o reforço das funções econômicas estratégicas e dos serviços muito qualificados com as empresas, a presença de zonas comerciais e de lazer e a volta das camadas sociais mais abastadas para as zonas pericentrais (*gentrification*)" (ASCHER, 2001, pp. 62-64).

⁵ Nesse sentido, vale mencionar passagens de apresentação feita pelo urbanista catalão Jordi Borja no mesmo evento acima citado, realizado em 1995. Além de uma extensa produção acadêmica voltada para a apresentação de diretrizes e estratégias de planejamento e gestão de cidades, Borja notabilizou-se por ter sido uma das lideranças à frente da preparação de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, época em que presidiu a TUBSA, uma empresa municipal de urbanização. Identificado como um dos protagonistas da concepção do assim chamado "modelo Barcelona" (VAINER, 2002), Borja tornou-se um dos mais influentes consultores internacionais no campo do planejamento urbano. Nessa passagem, o autor destaca o papel do Estado e dos espaços públicos em ações voltadas para a afirmação das centralidades: "A criação e/ou

revitalização de áreas centrais tornaram-se um ingrediente fundamental das cartilhas de desenvolvimento urbano associadas ao pensamento hegemônico dos dias de hoje, passando a ocupar um espaço cada vez maior na agenda de planejadores urbanos, consultores, entidades empresariais, e assim por diante. Nesse contexto, as áreas centrais tornaram-se um alvo sistêmico de intervenções urbanísticas de grandes proporções. Embora esse fenômeno se manifeste de modo geograficamente desigual, as intervenções em centros urbanos vêm se difundindo mundialmente, atingindo não apenas as grandes metrópoles do capitalismo avançado, mas inclusive cidades de importância econômica secundária em países periféricos.

Ao mesmo tempo em que essas intervenções tornaram-se um fator de importância destacada nas estratégias de desenvolvimento urbano, passaram também a figurar crescentemente como arenas de disputa. Tais disputas se manifestam na própria terminologia adotada para caracterizá-las. Algumas construções discursivas fazem referência a tais intervenções em tom abertamente apologético, designando-as por termos como "revitalização", "renovação", "requalificação", "regeneração", enquanto outras buscam explicitar os conflitos nelas envolvidos, designando-as por termos como "gentrificação", "elitização", "higienização", entre outros.

Os conflitos envolvidos nas intervenções em centros urbanos se manifestam em diversas camadas ou dimensões. Sua dimensão mais aparente está nas disputas pela apropriação do espaço, que têm na moradia seu componente central. Embora sigam dinâmicas distintas conforme o contexto, as políticas de revitalização de áreas centrais são frequentemente acompanhadas por processos de dispossessão de moradores pobres, envolvendo a retirada da população residente em cortiços e ocupações, a remoção de assentamentos informais, e assim por diante. Além dessas formas mais diretas de expulsão populacional, tais intervenções urbanísticas são quase que invariavelmente acompanhadas por processos de valorização imobiliária, que forçam a saída de moradores de baixa renda desses locais em virtude de pressões de natureza econômica. As disputas pela apropriação

reconversão de centros urbanos pressupõe uma poderosa iniciativa pública (recuperação de áreas obsoletas, atuações infra-estruturais de acessibilidade, desapropriações, equipamentos públicos atrativos ou de prestígio etc.) que dinamizam a inversão privada. A geração de centralidades cumpre não somente o objetivo de multiplicar os centros existentes congestionados ou de recuperar para certas funções centrais os antigos centros degradados, mas também colocar como operações destinadas a mudar a escala da cidade, articular e qualificar as periferias urbanas e proporcionar uma imagem de modernidade forte do território. [...] A criação de um conglomerado de atividades do terciário qualificado não produz automaticamente centralidade. Somente a existência de espaços e equipamentos públicos acessíveis, seguros, polivalentes, dotados de qualidade estética e de carga simbólica, quer dizer, culturalmente significativos, produz centralidade (BORJA, 2001a, p. 71)".

do espaço envolvem também uma dimensão simbólica. As políticas de revitalização resultam frequentemente em mudanças no perfil socioespacial dessas áreas, levando à sua descaracterização enquanto territórios populares.

Uma dimensão menos aparente dos conflitos associados às políticas de revitalização de centros urbanos diz respeito à disputa pela apropriação de fundos públicos. Uma vez que o Estado assume papéis que vão além da mera regulação normativa na maioria desses projetos, o modo como recursos públicos são empregados – tanto aqueles de natureza orçamentária quanto os de natureza fundiária – figura como um fator condicionante do potencial redistributivo das políticas urbanas. Muitas dessas intervenções urbanísticas são permeadas por processos de socialização de custos e privatização de benefícios, caracterizando-se como políticas governamentais com impactos econômicos regressivos. Dessa forma, a definição de quem "paga a conta" e em que condições constitui um aspecto fundamental dos conflitos associados às intervenções em centros urbanos.

Uma terceira dimensão desses conflitos – de certa forma decorrente das duas anteriores – é o modo como as intervenções em centros urbanos impactam as condições de desenvolvimento na escala da cidade como um todo. Em outras palavras, se contribuem para fomentar a equalização dos padrões de desenvolvimento urbano, ou se agem no sentido do aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Embora as intervenções em centros urbanos venham sendo bastante estudadas em campos disciplinares como a geografia, a sociologia, o urbanismo, entre outros, esse tema ainda permanece relativamente pouco explorado em estudos jurídicos. Neste trabalho, buscamos dar uma contribuição aos estudos sobre essas políticas a partir de uma perspectiva de direito econômico. Nos termos propostos por Fábio Comparato (1965, p. 22), o direito econômico compreende "o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica". Nesse sentido, não se trata exatamente do que a teoria jurídica tradicional costuma qualificar como um "ramo" do direito, ou seja, como um conjunto de normas específicas incidentes sobre uma determinada esfera da vida social cujas fronteiras possam ser delimitadas com precisão. Ao invés de um grupo de normas especializadas, seu conteúdo diz respeito ao conjunto de elementos institucionais e normativos que são mobilizados na organização do processo de acumulação capitalista. Para Eros Grau (1990, p. 167), antes de ser um objeto com fronteiras claramente definidas, o direito econômico consiste num método de análise. A partir dessa perspectiva, o direito econômico é encarado como um nível da realidade em

que, segundo o autor, se estabelece "uma mediação específica e necessária das relações econômicas".⁶ Trata-se, portanto, de um campo cujos objetos de investigação precisam ser permanentemente reconstruídos a partir de estudos empíricos.

Por um lado, uma análise das políticas de revitalização de centros urbanos feita a partir de uma perspectiva de direito econômico pode oferecer uma contribuição relevante para as reflexões sobre o tema, trazendo elementos novos ao debate, ou permitindo explorar em maior profundidade aspectos que já vêm sendo abordados em estudos desenvolvidos em outros campos disciplinares, mas que não figuram como sua preocupação central. Uma análise metódica do desenho jurídico de grandes projetos de intervenção urbanística, por exemplo, pode auxiliar na compreensão dos fluxos econômicos e conflitos subjacentes a esses projetos, podendo trazer ganhos para as pesquisas sobre o tema. Por outro lado, o estudo dessas políticas pode contribuir para a atualização das categorias de análise e para a expansão do próprio campo de reflexão do direito econômico. Em primeiro lugar, por serem permeadas por um universo amplo de conflitos distributivos, essas políticas constituem um objeto de análise bastante fértil para se refletir sobre os impactos sociais e econômicos da intervenção do Estado.⁷ Em segundo lugar, por serem uma interface privilegiada entre processos locais e globais, o estudo das intervenções em centros urbanos permite lançar luz sobre mediações exercidas pela regulação estatal que perpassam diferentes escalas geográficas, figurando como uma chave para se construir uma leitura das transformações do direito econômico que atente para os processos sociais em sua totalidade.

Partindo das proposições de Neil Smith (1996, 2002) sobre a generalização dos processos de gentrificação na cidade contemporânea, este trabalho investiga os nexos entre as estratégias de estabilização do capitalismo, os mecanismos de regulação estatal que incidem sobre a produção do espaço e as intervenções em centros urbanos. O trabalho busca evidenciar alguns vetores de mudança na forma e na função da regulação estatal, mostrando como estes se manifestam nos processos de urbanização contemporâneos. Defendem-se duas hipóteses articuladas, uma mais ampla e outra mais específica. A primeira é a de que os padrões de regulação urbanística que emergiram no capitalismo contemporâneo não são meros reflexos de transformações mais abrangentes, mas sim

⁶ Para reflexões mais aprofundadas sobre os conteúdos e métodos do direito econômico, ver também Comparato (2013), Bercovici (2013), Coutinho e Schapiro (2013), entre outros.

⁷ Para uma discussão abrangente sobre os efeitos da intervenção do Estado na distribuição social de riquezas, ver Coutinho (2013).

fatores constitutivos dessas mudanças. A segunda é a de que as políticas de revitalização de centros urbanos agem como vetores de aprofundamento das conexões entre dinâmicas locais e processos globais e como incubadoras de novos padrões de regulação urbanística.

A exposição se organiza em torno de três níveis de análise. Iniciamos com uma síntese de proposições teóricas que tratam do papel assumido pela produção do espaço na estabilização do capitalismo contemporâneo e dos desdobramentos de sua reestruturação no campo da regulação urbanística. Em seguida, traçamos um panorama das mudanças regulatórias com impactos relevantes nos campos da propriedade imobiliária e da política urbana que foram promovidas no Brasil a partir dos ajustes macroeconômicos iniciados nos anos 1990. Ao final, apresentamos um estudo de caso sobre o principal projeto de revitalização de área central em andamento no país – o Projeto Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. O trabalho se divide em três capítulos, que se concentram mais diretamente em cada um desses níveis de análise. À medida que a exposição avança, buscamos retomar questões introduzidas anteriormente, analisando em que medida as tendências preconizadas nas proposições teóricas discutidas, abordadas inicialmente em termos mais abstratos, estão presentes em mudanças na esfera jurídico-institucional e na produção do espaço em sua dimensão concreta.

O primeiro capítulo se inicia com uma reflexão sobre o papel da produção do espaço na reestruturação do capitalismo contemporâneo. Partimos de uma reconstrução do debate travado entre os regulacionistas e alguns de seus interlocutores acerca das transformações que se sucederam à crise do que se convencionou chamar de regime de acumulação fordista. Mostramos, então, algumas divergências no âmbito dessa literatura quanto ao surgimento de algo que possa ser chamado de "regime de acumulação" no capitalismo contemporâneo. Com apoio em formulações sobre a produção do espaço – uma temática explorada inicialmente por Henri Lefebvre (1999, 2000b, 2002) e levada adiante por David Harvey (1989, 1992, 1994, 2005, 2006) –, buscamos indicar caminhos para se refletir sobre os fundamentos de estabilização do capitalismo contemporâneo a partir de questões que não foram suficientemente abordadas pelos regulacionistas. Passamos a analisar, então, de que modo a produção do espaço vem sendo mobilizada como instância de abertura de novas esferas de acumulação e como dispositivo de formação de hegemonia no capitalismo contemporâneo. Em seguida, passamos a tratar das mudanças nos paradigmas de planejamento e regulação urbanística num contexto de mundialização financeira e ascensão de políticas neoliberais. Apoiando-se principalmente

nas reflexões trazidas por Otilia Arantes (2002) e Carlos Vainer (2002) no livro *A cidade do pensamento único*, apontamos como um traço característico do capitalismo contemporâneo a penetração progressiva de uma lógica empresarial e pragmática nas concepções de planejamento urbano. Argumentamos que essas mudanças fazem com que as políticas urbanas passem a ser norteadas por um horizonte de curto prazo e pela primazia de intervenções localizadas em detrimento de ações de escopo universalista. Em seguida, valendo-se de reflexões desenvolvidas no âmbito de uma literatura que ficou conhecida pelo termo *new state spatialities* – especialmente de contribuições trazidas por autores como Erik Swyngedouw (1992b, 1997), Neil Brenner (2000, 2004), Bob Jessop (1994, 2002, 2006) e Josh Pacewicz (2013b) –, discutimos as imbricações entre as formas de intervenção estatal na escala urbana e a globalização financeira, buscando reforçar o argumento de que os grandes projetos urbanos não são meros reflexos, mas elementos constitutivos da reestruturação do capitalismo contemporâneo. Encerramos o capítulo com uma discussão sobre as políticas de revitalização de centros urbanos. Apoiando-se nos aspectos discutidos anteriormente, apresentamos uma síntese dos fatores que, em nosso entendimento, fizeram com que os processos de gentrificação emergissem como uma estratégia urbana global no capitalismo contemporâneo.

O segundo capítulo é dedicado ao estudo das mediações jurídico-institucionais que acompanham o processo de financeirização do espaço no contexto brasileiro. A partir de uma discussão sobre transformações na forma jurídica da propriedade imobiliária e nos arranjos regulatórios empregados em intervenções urbanísticas a partir dos anos 1990 no país, busca-se mostrar duas dimensões distintas – porém articuladas – do processo de financeirização: a ampliação da mobilidade do capital no espaço e a penetração crescente de uma lógica financeira nos processos de urbanização. Parte-se da premissa de que, embora a financeirização se imponha como uma tendência homogeneizante, inserindo-se num movimento geral de reorganização do capitalismo e sendo impulsionada por uma agenda de reformas difundida em escala mundial, tal fenômeno manifesta-se de modo diferente conforme o contexto, realizando-se sob formas, ritmos e intensidades desiguais. O estudo feito neste capítulo busca identificar algumas especificidades desse processo no contexto brasileiro, dando ênfase ao papel exercido por arranjos institucionais e mecanismos regulatórios em sua conformação. Discutimos a relação entre as esferas econômica e jurídica numa chave dialética, buscando mostrar que, ao mesmo tempo em que a ordem jurídica que se configurou no Brasil é um produto da reestruturação do

capitalismo, é também um meio no qual esse processo se desenrola, bem como uma condição balizadora de suas possibilidades futuras. O capítulo se inicia com uma reflexão sobre a hipótese da transformação da propriedade fundiária num título de capital fictício, desenvolvida por David Harvey (2006) em *Limits to Capital*. Passamos em seguida à apresentação de um conjunto de títulos financeiros de base imobiliária que foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro no contexto das reformas macroeconômicas iniciadas nos anos 1990. Discutem-se as características gerais desses instrumentos, as principais diferenças entre eles, bem como os impactos de sua criação na dinâmica do circuito financeiro-imobiliário no país. Passamos então a apontar alguns desdobramentos da ascensão do neoliberalismo e do processo de financeirização na esfera da regulação urbanística, mostrando vetores de mudança nos padrões de intervenção do Estado no âmbito da produção do espaço urbano. Fechamos o capítulo com uma reflexão sobre como as mudanças regulatórias que ocorrem na escala nacional se articulam com aquelas mais diretamente associadas à escala urbana nos processos de produção do espaço.

No terceiro capítulo, apresentamos um estudo de caso sobre uma intervenção urbanística de grande porte que está sendo implementada na região central da cidade do Rio de Janeiro desde 2009, o Projeto Porto Maravilha. Os objetos de investigação dessa pesquisa empírica dialogam com as reflexões apresentadas nos outros capítulos, tendo sido definidos com o intuito de possibilitar uma retomada das discussões introduzidas anteriormente em bases mais concretas. Inicialmente, fazemos uma contextualização histórica e geográfica da área onde o projeto está sendo implementado, apresentando também uma breve síntese de ações e propostas que antecederam essa intervenção urbanística. Passamos então à caracterização do modelo regulatório adotado no Projeto Porto Maravilha, mostrando quais foram os instrumentos urbanísticos e financeiros utilizados em sua formatação e como eles foram articulados entre si. Atribuímos especial atenção à análise da modelagem econômico-financeira que se constituiu nesse projeto, buscando mostrar como esta afeta as disputas pela apropriação dos fundos públicos. Ao final, discutimos as transformações urbanas em andamento na região portuária, mostrando um processo de reconfiguração de sua dinâmica socioespacial e ressaltando alguns dos conflitos desencadeados por essas mudanças. A partir dos processos analisados neste capítulo, buscamos reforçar o argumento de que grandes intervenções urbanísticas como essa não apenas refletem as mudanças na dinâmica da acumulação capitalista e nos

padrões de intervenção estatal, mas agem como plataformas de aceleração dessas transformações.

CAPÍTULO 1 – REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E REGULAÇÃO URBANÍSTICA

Neste capítulo, apresentamos algumas formulações teóricas que se inserem direta ou indiretamente no debate sobre as mudanças nos padrões de intervenção do Estado na produção do espaço urbano no capitalismo contemporâneo, buscando promover um diálogo entre campos disciplinares distintos e articular hipóteses e proposições que, ao serem combinadas, podem contribuir para o aprofundamento das reflexões sobre o tema. O capítulo se divide em quatro partes. Na primeira parte, discutimos a crise do regime de acumulação fordista e a passagem para o que alguns autores chamam de regime de acumulação flexível, apontando os contornos de um novo modo de regulação. Na segunda parte, discutimos de que modo a produção do espaço e a regulação urbanística se inserem nesse processo mais amplo de reestruturação do capitalismo, apresentando a hipótese da emergência de um paradigma de planejamento e gestão das cidades que ficou conhecido como "empreendedorismo urbano". Na terceira parte, exploramos algumas relações entre as escalas geográficas e as atividades regulatórias desempenhadas pelo Estado, discutindo de que modo a reestruturação do capitalismo vem não apenas modificando a distribuição escalar das funções regulatórias, como também provocando uma desestabilização do próprio conteúdo das categorias a partir das quais a escala geográfica é tradicionalmente concebida. Na quarta parte, discutimos especificamente o modo como as políticas de revitalização de centros urbanos se articulam às transformações discutidas nas seções anteriores.

1.1. A crise do pacto fordista e os contornos de um novo modo de regulação

A reflexão sobre o tema da produção do espaço e o papel do Estado nos processos de urbanização vivenciados no mundo contemporâneo requer uma contextualização inicial acerca de transformações mais abrangentes envolvendo as relações de produção e seus nexos com a regulação estatal e as estratégias de desenvolvimento urbano. Na origem dessas mudanças, a reestruturação dos padrões de financiamento das atividades produtivas e das ações do Estado ocupa uma posição de importância central.

A década de 1970 é amplamente reconhecida no debate acadêmico como um momento de transição, marcando o esgotamento do modelo de desenvolvimento do

capitalismo reformado do período pós-guerra e o início de um processo de reestruturação de grande abrangência.⁸ Com variações quanto aos fatores mais enfatizados, são apontados aspectos de ordem econômica, política e cultural como elementos constitutivos dessa ruptura. Na esfera econômica, são destacados aspectos como a queda nas taxas médias de lucro das economias centrais, a redução generalizada das taxas de crescimento econômico, o colapso do sistema de Bretton-Woods, o abandono do padrão ouro-dólar, a substituição do regime de câmbio fixo pelo de câmbio flutuante, a elevação das taxas de juros, a crescente influência exercida por instituições financeiras, entre outros indicadores de descontinuidade em relação ao período precedente (HARVEY, 1992; BRENNER, 2006; ARRIGHI, 1996). Na esfera política, identificam-se como evidências dessa ruptura a ascensão de governos neoliberais e a propagação de programas de ajuste estrutural pelo mundo, marcados pela retração de políticas públicas de cunho redistributivo (JESSOP, 2002; MASSONETO, 2003). Na esfera cultural, por sua vez, as ondas de manifestações, contestações de valores e mudanças de padrões comportamentais e estéticos iniciadas no final dos anos 1960, evidenciadas em eventos como as sublevações ocorridas em Maio de 1968 na França, são apontadas como sinais de crise do chamado projeto modernista (ARANTES, 2001; JAMESON, 1991), indicando o esgotamento de seu potencial como base para a constituição de hegemonia.

Dentre os referenciais teóricos adotados na tentativa de se explicar a inflexão na trajetória recente do capitalismo mundial, a chamada escola da regulação tornou-se uma corrente particularmente influente (JESSOP, 2006; TICKELL; PECK, 1992). Muitas das formulações teóricas sobre o tema apoiaram-se em categorias analíticas concebidas pelos regulacionistas para interpretar as mudanças mencionadas, valendo-se reiteradamente de noções como "regime de acumulação" ou "modo de regulação" para caracterizá-las.⁹ Bob Jessop (2006, p. 311) afirma que a perspectiva desenvolvida por essa corrente teórica "oferece uma narrativa poderosa para se explicar a persistente crise econômica e para se vislumbrar os contornos de possíveis soluções". Tickell e Peck (1992, p. 191), embora

⁸ Nesse sentido, ver Harvey (1992, 1994); Chesnais (1999, 2002); Brenner (2006); Arrighi (1996); Jessop (1994, 2006); Tickell e Peck (1992, 1994) Aglietta (1976; 1998); Lipietz (1979, 1994); Boyer (1979, 1987); entre outros.

⁹ A chamada Escola da Regulação é uma corrente de pensamento social que teve sua origem no meio acadêmico francês, posteriormente disseminando-se para o mundo anglo-saxônico e para outros países. A temática de investigação, as bases metodológicas e as principais categorias de análise associadas a essa corrente de pensamento foram estabelecidas principalmente a partir de obras publicadas por autores como Michel Aglietta, Alain Lipietz e Robert Boyer no final da década de 1970.

reconheçam algumas limitações explicativas da teoria da regulação, afirmam que esta corrente representa um dos mais promissores referenciais teóricos para se refletir sobre a reestruturação do capitalismo nas últimas décadas do século XX.

A categoria "regime de acumulação" diz respeito a um conjunto de instituições, normas, e compromissos sociais cristalizados numa determinada conjuntura que fornecem condições para um processo duradouro e relativamente estável de expansão econômica e reprodução social. Um regime de acumulação é suportado por um "modo de regulação", que consiste num conjunto de formas institucionais – que, por sua vez, abrangem mas não se restringem aos dispositivos regulatórios estatais – por meio das quais se busca mediar as contradições e os conflitos que emanam das relações sociais de produção.¹⁰

A perspectiva analítica adotada pelos regulacionistas atribui um papel relevante às instituições e ao direito na estabilização das relações sociais de produção. Essas formulações teóricas buscam preencher o que identificam como um vazio explicativo entre o nível da estrutura e o nível do indivíduo em análises sobre a reprodução do capitalismo, explorando as mediações existentes entre esses dois extremos num nível intermediário (JESSOP, 2002). Influenciados pelo materialismo histórico de Marx (1985)¹¹, e particularmente pelo institucionalismo histórico de autores como Karl Polanyi (1944), os regulacionistas enxergam a constituição de modos de regulação como desdobramento da necessidade de se mediar as contradições entre o caráter crescentemente social do processo produtivo e a apropriação privada de seus resultados, que fazem com que tal sistema seja

¹⁰ Nesse sentido: "[U]m sistema de acumulação consiste numa relação entre produção e consumo na qual se garante que as decisões individuais de investimento de capitalistas sejam correspondidas pela existência de demanda por 'seus' produtos, cujo valor é realizado no mercado. Um sistema de acumulação é uma possibilidade técnica que pode ou não vir a se realizar. Para que ele se torne realidade, é preciso que sejam desenvolvidos procedimentos que garantam sua reprodução. Esses procedimentos consistem em hábitos, costumes, normas sociais e leis passíveis de aplicação que criem 'sistemas regulatórios'. Esses, por sua vez, asseguram que comportamentos individuais sejam integrados a um esquema geral de reprodução capitalista, mitigando os conflitos inerentes às relações sociais capitalistas. É esse conjunto de mecanismos regulatórios que é abrangido pela noção de MRS [modo de regulação social]" (tradução nossa). No original: "[A]n accumulation system is a production-consumption relationship which ensures that the individual decisions of capitalists to invest are met by demand for 'their' products, the value of which is realized in the market. An accumulation system is a technical possibility which may or may not be realized. In order for it to become reality, procedures need to be developed which guarantee its reproduction. These procedures consist of habits, customs, social norms and enforceable laws which create 'regulatory systems'. These in turn ensure that individual behaviours are integrated within the overall schema of capitalist reproduction, thus mitigating the conflict inherent in capitalist social relations. It is this ensemble of regulatory mechanisms which is captured by the notion of an MSR [mode of social regulation]" (TICKELL; PECK, 1992, p. 192).

¹¹ A relação entre os regulacionistas e a tradição marxista é um tema controverso. Enquanto os regulacionistas afirmam que a temática abordada em seus estudos deriva fundamentalmente da obra de Marx, sendo uma tentativa de explicar o capitalismo contemporâneo tomando-a como referencial metodológico, alguns autores afirmam que os regulacionistas trilham uma viagem sem volta do marxismo em direção ao social liberalismo (HUSSON, 2008).

intrinsecamente propenso à emergência de crises. A partir dessa perspectiva, o estabelecimento de um modo de regulação é encarado como condição necessária para que o processo de acumulação capitalista alcance patamares mínimos de regularidade e estabilidade (JESSOP, 2002; TICKELL; PECK, 1992).

Se o objeto de reflexão teórica da escola da regulação diz respeito aos processos sociais em sua totalidade, as instituições figuram como um foco de especial relevância analítica, o que fez com que essa corrente se constituísse como uma alternativa importante aos discursos que caracterizam as transformações das últimas décadas como um processo determinado exclusivamente por variáveis econômicas.¹²

Na perspectiva dos regulacionistas, o estabelecimento de um modo de regulação não resulta da ação intencional de um sujeito, nem do desdobramento automático e logicamente dedutível de contradições de uma determinada estrutura econômica. O modo de regulação social consiste fundamentalmente numa acomodação que se estabelece em meio a relações sociais conflituosas, podendo ou não vir a se consolidar como um aparato duradouro de mediação de contradições e de estabilização temporária de um modo de produção, caso em que passa a fornecer bases adequadas para a configuração de um regime de acumulação. Segundo Tickell e Peck (1992), uma das premissas metodológicas mais importantes dessa corrente de pensamento é a de que um modo de regulação não é algo que se constitua automaticamente para atender às necessidades do processo de acumulação, o que representa a rejeição de uma perspectiva funcionalista sobre as instituições e práticas sociais.

Na tentativa de explicar a crise que se iniciou nos anos 1970 e seus desdobramentos, diferentes perspectivas teóricas vêm seguindo a proposição desenvolvida pelos regulacionistas de que houve um esgotamento do que se convencionou chamar de regime de acumulação ou pacto fordista, e um progressivo dismantelamento do modo de regulação que lhe conferia estabilidade. Segundo o entendimento dos regulacionistas, os aspectos disciplinados por um modo de regulação abrangem fundamentalmente a relação salarial, a moeda, as formas de concorrência, as atividades desempenhadas diretamente pelo Estado e o modo de articulação entre economias locais e o setor externo (BOYER, 1979). As transformações iniciadas nos anos 1970, englobando fatores como a erosão de direitos trabalhistas, a adoção de regimes de câmbio flutuante, o abandono do padrão ouro-

¹² Para um questionamento das representações teóricas do processo de ascensão neoliberalismo como uma simples retração do Estado, ver Panitch & Konings (2009).

dólar, a crescente liberalização dos fluxos de capitais, a derrubada de barreiras protecionistas, a privatização de atividades econômicas anteriormente desempenhadas pelo setor público, entre outros, teriam atingido de modo substancial o conjunto de formas institucionais do modo de regulação que se estabeleceu no período pós-guerra, resultando no desmantelamento do regime de acumulação fordista.

Se o reconhecimento dos anos 1970 como um momento de inflexão na trajetória recente do modo de produção capitalista pode ser apontado como um aspecto de convergência no âmbito do debate acadêmico, caminhos diferentes foram seguidos na tentativa de se explicar as características de tais mudanças e a configuração que emergiu dessa crise. De acordo com Tickell e Peck (1994), embora os regulacionistas desenvolvam modelos explicativos tentando captar as tendências de reorganização do capitalismo, a predição de acontecimentos futuros não é o seu objetivo primordial, de modo que as proposições referentes aos regimes de acumulação são feitas fundamentalmente de modo retrospectivo. Antes de modelos explicativos acabados, as formulações teóricas sobre o pós-fordismo são fundamentalmente proposições exploratórias, elaboradas na tentativa de identificar os contornos de um processo de reestruturação ainda em andamento, cujas características podem ser vislumbradas, mas não plenamente delineadas.

O entendimento quanto ao potencial estabilizador das configurações políticas e econômicas que se sucederam à crise do fordismo é um tema controverso. Há um amplo debate acerca da possibilidade de se qualificar tais configurações como um regime de acumulação, ou seja, como um contexto em que o sistema econômico é amparado por um conjunto de formas institucionais capazes de proporcionar bases consistentes para um período estável de acumulação. Enquanto algumas vertentes vêm desenvolvendo proposições que indicam a possibilidade de consolidação de um novo regime de acumulação (AGLIETTA, 1998; BOYER, 2000; HARVEY, 1994; JESSOP, 1992), outras caracterizam essas transformações como um ajuste temporário, uma espécie de fuga pra frente ou estágio terminal de um ciclo (TICKELL; PECK, 1994; CHESNAIS, 2002; ARRIGHI, 1996).

A hipótese da configuração do que vem sendo chamado de regime de acumulação flexível tornou-se uma das interpretações mais difundidas sobre os fundamentos de estabilização do capitalismo no período que se sucedeu à crise do fordismo. Com algumas variantes no tocante ao conteúdo e à denominação atribuídos à ordem emergente, há certo acordo ao se identificar suas características fundamentais, que gravitariam em torno da

substituição de políticas macroeconômicas keynesianas por arranjos regulatórios de inspiração schumpeteriana voltadas para a inovação tecnológica, da desarticulação das formas coletivas de organização política da classe trabalhadora, da substituição de mecanismos de intervenção centrados na demanda por outros centrados na oferta, da crescente abertura dos mercados nacionais, do acirramento da competição internacional e do enfraquecimento do papel dos Estados nacionais enquanto centros de organização do processo de acumulação.

Embora essa categoria tenha alcançado grande repercussão no debate acadêmico, ela tornou-se objeto de críticas contundentes por parte de alguns representantes da Escola da Regulação e de seus interlocutores, sendo questionada tanto em termos substantivos quanto metodológicos. Tickell e Peck (1992, 1994) alegam haver uma espécie de vício metodológico inicial em sua formulação. Essa proposição representaria a tentativa de se derivar uma teoria sobre um novo regime de acumulação de mudanças nas formas de organização e modelos de negócio de agentes produtivos, extrapolando-se o que seria uma doutrina de gestão empresarial para o âmbito da teoria social (TICKELL; PECK, 1994, p. 284). Ao seguirem esse caminho, os proponentes da hipótese do regime de acumulação flexível teriam se distanciado da problemática e da metodologia de análise próprias à Escola da Regulação, o que teria implicações relevantes quanto ao potencial explicativo dessa construção teórica e seu conteúdo político.¹³

Os proponentes dessa teoria teriam negligenciado aspectos de importância fundamental na reflexão sobre a gênese de um eventual regime de acumulação. Essa crítica é endereçada particularmente a Jessop (TICKELL; PECK, 1994, p. 293), mas também em menor intensidade a Scott e a Harvey (TICKELL; PECK, 1992, p. 200). As alegadas lacunas existentes na hipótese do regime de acumulação flexível, chamadas pelos autores de *links* faltantes, dizem respeito à:

(...) especificação sistemática da forma e função dos sistemas de regulação no âmbito da acumulação flexível, à elaboração a respeito das 'regras de transformação' relacionadas às transições espaço-temporais no capitalismo e ao esclarecimento de aspectos teóricos e empíricos na relação entre os setores industriais propulsores da acumulação flexível

¹³ Nesse sentido, Leborgne e Lipietz (1992, p. 333, apud TICKELL; PECK, 1994, p. 283) ressaltam que "a maioria dos participantes no debate sobre o pós-fordismo reduzem-no a um debate sobre novos sistemas produtivos e, ao contrário da maioria dos regulacionistas franceses, sustentam já haver uma solução, seja ela neo-fordista ou pós-fordista, para substituir o fordismo" (tradução nossa). No original: "most participants in the post-Fordist debate reduce it to a debate about new production systems and, contrary to most French regulationists, hold that there is already a solution, whether neo-Fordist or post-Fordist, to replace Fordism".

em particular e a produção e o consumo em geral¹⁴ (TICKELL; PECK, 1992, p. 191, tradução nossa).

O primeiro "*link* faltante" seria o mais significativo, representando uma redução do conceito de regime de acumulação a questões relacionadas às formas de organização produtiva. Esse procedimento teria levado à negligência do modo de regulação como problemática específica, caindo-se na mesma perspectiva funcionalista originalmente refutada pela Escola da Regulação onde, implicitamente, se pressupõe a adequação automática das instituições e mecanismos regulatórios às mudanças ocorridas na esfera produtiva. A segunda lacuna, em grande medida decorrente da primeira, teria acarretado, em primeiro lugar, uma negligência quanto à questão da hegemonia, tida como um dos fundamentos centrais do papel estabilizador de um modo de regulação.¹⁵ Além disso, teria levado a uma simplificação da problemática relacionada à escala geográfica na constituição dos modos de regulação, pressupondo um processo automático de adaptação e alinhamento de formas institucionais existentes em diferentes escalas às novas necessidades do processo de acumulação. Por fim, os fundamentos para a superação da crise do fordismo no âmbito da produção e do consumo não teriam sido esclarecidos satisfatoriamente. Por um lado, os segmentos econômicos apontados como motores da acumulação flexível não passariam de novas formas de se classificar atividade econômicas já existentes, ou teriam magnitude insuficiente para possibilitar a superação da crise do fordismo. As dificuldades teóricas seriam ainda mais significativas no tocante aos fundamentos de superação da crise do ponto de vista da demanda. O consumo crescente de bens e serviços sofisticados pelos segmentos que se beneficiaram da transferência de riquezas que se sucedeu à emergência do neoliberalismo não seria um argumento convincente para explicar a compensação dos efeitos da perda de poder aquisitivo das classes trabalhadoras na formação da demanda agregada. Embora em certos contextos específicos (particularmente nos EUA e no Reino Unido) o consumo possa ter se mantido

¹⁴ No original: These missing links include: a full specification of the function and form of regulatory systems under flexible accumulation, an elaboration of the 'transformation rules' relating to spatial-temporal transitions within capitalism and a clarification of the theoretical and empirical inter-relationships between the propulsive industrial sectors of flexible accumulation in particular and between production and consumption in general.

¹⁵ Nos termos como foi originalmente concebida por Antônio Gramsci, a noção de hegemonia expressa uma ideia de dominação consentida, a aceitação social de um poder como legítimo em virtude da percepção de que sua existência, embora seja funcional à reprodução de uma sociedade desigual e à defesa dos interesses de uma classe social, é benéfica à sociedade como um todo.

em ascensão graças à contínua expansão do crédito e ao endividamento privado, essa possibilidade estaria limitada a países específicos, que poderiam sustentá-la em virtude de sua posição particular na circulação financeira mundial, mas não explicaria a estabilização sistêmica da economia mundial (ver TICKELL; PECK, 1992).

Os "*links* faltantes" não teriam apenas conduzido os proponentes da hipótese do regime de acumulação flexível à formulação de uma teoria com potencial explicativo limitado, mas a uma interpretação amplamente equivocada a respeito da natureza das transformações decorrentes da crise do fordismo. Segundo Tickell e Peck, a acumulação flexível do pós-fordismo não reuniria elementos necessários para a configuração de um ajuste institucional capaz de estabilizar o capitalismo. O neoliberalismo não seria um modo de regulação em estágio embrionário, mas o desdobramento da dissolução de uma ordem e da evolução da crise decorrente do colapso do fordismo para estágios mais agudos. Nas palavras dos autores:

O recurso ao monetarismo e às estratégias centradas na oferta por parte dos Estados nacionais na sequência ao colapso do Fordismo pode representar uma resposta tática para essas novas realidades econômicas globais, mas seria um erro representar esses desenvolvimentos como uma 'solução' regulatória putativa. Como variantes da 'lei da selva' da ideologia neoliberal, eles representam um vácuo regulatório, e não um ajuste regulatório. Eles não oferecem bases para a restauração de um crescimento econômico generalizado e sustentável¹⁶ (TICKELL; PECK, 1994, p. 192, tradução nossa).

Na visão dos autores, admitir-se que tenha havido a emergência de um regime de acumulação no pós-fordismo não seria apenas uma interpretação equivocada do ponto de vista teórico. Ao admitir seu potencial estabilizador, o discurso acadêmico se prestaria a encobrir as contradições e, conseqüentemente, a legitimar as transformações decorrentes da ascensão do neoliberalismo. Essa postura teórica desviaria os regulacionistas de uma das missões a que os representantes dessa corrente de pensamento, na visão dos autores, se propõem, que é oferecer contribuições prospectivas na busca por novos modos de regulação (TICKELL; PECK, 1994, pp. 288-289).

A despeito das divergências quanto ao reconhecimento da existência ou não de um modo de regulação e de um regime de acumulação no período pós-fordista, há maior grau

¹⁶ No original: "The recourse to monetarism and supply-side strategies on the part of nation states following the breakdown of Fordism might represent a tactical response to these new global economic realities, but it would be a mistake to represent these developments as a putative regulatory 'solution'. As varieties of the 'jungle law' of liberal ideology, they represent a regulatory vacuum, not a regulatory fix. They do not provide the basis for the restoration of generalized and sustainable economic growth".

de acordo entre os representantes da Escola da Regulação e seus interlocutores em relação à anatomia das mudanças e seus impactos sociais. Mesmo entre aqueles que argumentam no sentido de haver um modo de regulação sendo constituído, há uma aceitação mais ou menos generalizada de que este representa um retrocesso em relação ao compromisso redistributivo que se estabeleceu no período fordista, e que essa característica o torna mais frágil enquanto dispositivo de dissuasão de conflitos e estabilização do processo de acumulação (JESSOP, 2002).

Um ponto que aproxima essas diferentes perspectivas analíticas, e que de certa forma está relacionado à percepção quanto aos elementos de descontinuidade entre esses dois períodos históricos, é a identificação da crescente centralidade das finanças como esfera de organização de estratégias de acumulação no contexto pós-fordista. Podem-se mencionar diferentes exemplos de formulações teóricas em que se atribui à esfera financeira um papel explicativo relevante na tentativa de se compreender as transformações que se sucederam à crise do fordismo, tais como as noções de regime de acumulação com dominância financeira, de François Boyer (2000); regime de crescimento patrimonial, de Michel Aglietta (1998); regime de acumulação flexível, de David Harvey (1992, 1994); mundialização financeira, de François Chesnais (2002); regime pós-nacional schumpeteriano, de Bob Jessop (2002); a fase outonal do ciclo sistêmico de dominação hegemônica, de Giovanni Arrighi (1996); entre outras.

Um dos desdobramentos dessa convergência no âmbito do debate acadêmico quanto à centralidade das finanças para se formular modelos explicativos sobre o pós-fordismo foi o uso crescente do termo "financeirização" (CHRISTOPHERS, 2015). No entanto, embora essa expressão venha se proliferando em formulações teóricas sobre o capitalismo contemporâneo, os sentidos com que ela é empregada não necessariamente convergem para uma definição conceitual uniforme (LAPAVITSAS, 2013; AALBERS, 2015; RUTLAND, 2013). Os sentidos distintos que ela assume ao ser mobilizada em diferentes modelos explicativos estão relacionados, em alguma medida, à convicção quanto à possibilidade da atual configuração do capitalismo ter ou não se constituído como um modo de regulação com potencial estabilizador.

Um dos sentidos atribuídos à financeirização gira em torno do reconhecimento da crescente expansão do setor financeiro, e de sua relativa autonomização em relação à chamada economia real enquanto esfera de acumulação. Outro sentido assumido por essa expressão relaciona-se com a crescente subordinação dos agentes econômicos a uma

racionalidade financeira. Essa distinção do entendimento da financeirização como expansão de uma esfera relativamente autônoma de acumulação e como acirramento de uma determinada lógica no capitalismo contemporâneo comporta uma analogia com um aspecto observado por Manuel Aalbers (2016), que chama atenção para o uso dessa categoria como *explanandum* (aquilo que é explicado) e *explanans* (aquilo que explica) em reflexões teóricas sobre o tema. Esses dois sentidos não são necessariamente antagônicos. No entanto, pode-se observar uma relação entre a primazia de um ou de outro e o reconhecimento da financeirização como fator de estabilização ou como mero ajuste temporário do modo de produção capitalista.

A hipótese da emergência de um regime de acumulação com dominância financeira parte da constatação de que houve uma expansão substancial do montante global de ativos financeiros na economia mundial ao longo das últimas décadas, e de que seu crescimento não teria sido acompanhado por uma expansão proporcional do que se entende como "economia real" (PAULANI, 2010). Diante dos desafios teóricos impostos por esse fenômeno, alguns autores vêm se debruçando sobre dinâmicas internas ao metabolismo das finanças para explicar o suposto êxito desse regime de acumulação. Aglietta (1998), por exemplo, alega que, embora os rendimentos provenientes dos salários e transferências governamentais estejam encolhendo, o aumento dos rendimentos financeiros de todas as classes sociais, inclusive a remuneração dos ativos controlados pelos trabalhadores, estaria funcionando como fonte alimentadora da demanda agregada e, assim, garantindo a reprodução social e a vitalidade do sistema.¹⁷ Dessa forma, a valorização constante de ativos na esfera financeira seria uma força propulsora do processo de acumulação, estabelecendo condições para sua estabilização.

Contrapondo-se a essa visão, autores como François Chesnais (2002) questionam a viabilidade de um processo de expansão de riquezas centrado na valorização financeira sem correspondência com a produção real de valor, sugerindo a inevitabilidade de um colapso desse ajuste temporário do capitalismo, ou ao menos sua insustentabilidade no longo prazo.¹⁸ A diferença de perspectivas decorre de entendimentos diversos quanto ao

¹⁷ Nesse sentido, ver também Watson (2010); Smart & Lee (2003); Boyer (2000).

¹⁸ A passagem a seguir explicita esse entendimento: "É curioso notar como as previsões feitas pelo autor nesse artigo se confirmam alguns anos após sua publicação: "O regime financeirizado apresenta circuitos e processos cumulativos específicos que exibem traços sistêmicos totalmente originais. Nem por isso se tem certeza que esse conjunto de elementos constitui um regime de acumulação viável, provido de certa estabilidade e suscetível de se enraizar fora do(s) país(es) onde surgiu esse regime. É possível, se não

papel das finanças no modo de produção capitalista. Alinhado ao entendimento de Marx sobre o papel das esferas da circulação e da produção no processo de acumulação, Chesnais (2000) entende que o setor financeiro é fundamentalmente uma esfera de apropriação, e não de criação de valor. Nesse sentido, o autor rejeita a possibilidade de que um regime de acumulação comandado pelas finanças ofereça bases duradouras para a expansão material do capitalismo, associando o surgimento de hipóteses nesse sentido à operação dos mecanismos ideológicos que Marx qualificou como ilusões inerentes ao "reino fetichizado" da esfera da circulação, onde o predomínio das aparências faz com que o metabolismo do capital seja progressivamente percebido como um processo de valorização automática do dinheiro (o chamado D-D').

Tal entendimento não impede que o autor reconheça a possibilidade de haver descolamentos momentâneos da massa de riqueza fictícia em relação à base material da economia, nem o leva a deixar de perceber a crescente influência de estratégias de acumulação baseadas em operações meramente financeiras no capitalismo contemporâneo. No entanto, essas tendências fundamentariam a reprodução do capital e o acúmulo de riquezas em contextos e por parte de segmentos específicos, não fornecendo bases adequadas para impulsionar a expansão material do sistema em sua totalidade. Por outro lado, o autor reconhece que a proliferação de estratégias de acumulação baseadas em mecanismos desse tipo venha fazendo com que o capitalismo mundial seja progressivamente subordinado a uma lógica financeira. Esta tendência, por sua vez, estaria intensificando sua propensão a passar por crises sistêmicas ao invés de fornecer bases para sua expansão material duradoura.

As formulações teóricas concebidas a partir da noção de ciclos hegemônicos de dominação sistêmica aproximam-se da visão de Chesnais quanto ao sentido atribuído às transformações iniciadas nos anos 1970. Para Arrighi (1996), essas transformações não representariam o início de um novo ciclo de expansão, mas a entrada do ciclo atual em sua "fase outonal". Seguindo uma trajetória histórica semelhante à de outros ciclos sistêmicos – como o das cidades-Estado italianas do Renascimento, o das cidades holandeses no século XVII e o do Império Britânico nos séculos XVIII e XIX –, a entrada na "fase outonal" do ciclo hegemônico norte-americano teria como um de seus desdobramentos uma expansão atípica da esfera financeira (ARRIGHI, 1996). A financeirização seria uma

provável, que esse regime enfrente num futuro próximo uma crise cujo epicentro estará nos Estados Unidos. As conseqüências políticas mundiais de tal crise serão provavelmente graves" (CHESNAIS, 2000, p. 42).

espécie de termômetro indicando o alcance da fase de maturidade – e ao mesmo tempo o início do declínio – de um ciclo sistêmico de dominação, liderado pelos Estados Unidos no contexto atual. Na perspectiva do autor, essa decadência pode estar associada ao deslocamento do centro dinâmico do processo de acumulação capitalista para outros pólos, cuja ascensão pode vir a fornecer bases consistentes para um novo ciclo de expansão mundial. No entanto, o processo de financeirização irradiado do centro atualmente dominante não é o fundamento de uma nova fase de expansão, mas o desdobramento da entrada do ciclo atual em sua fase de declínio.

A despeito de refutarem da hipótese de que a financeirização constitua bases adequadas para impulsionar uma nova fase de expansão material, perspectivas como a de Arrighi (1996) e de Chesnais (2000) reconhecem o aprofundamento de uma racionalidade financeira na atual conjuntura do modo de produção capitalista, e a centralidade do conceito de financeirização para explicar as transformações vivenciadas no atual contexto. Chesnais (2000) evidencia seu entendimento acerca da financeirização enquanto influência crescente de uma lógica específica numa reflexão que faz com base em formulações desenvolvidas por Marx (1985), Lênin (2011) e Hilferding (1981), em que trata dos mecanismos pelos quais a acumulação capitalista ocorre, apontando uma mudança no peso relativo de cada um deles na economia contemporânea:

A dominação das finanças exclui a acumulação? Os dois termos são incompatíveis? A teoria do imperialismo apresentada por Lênin não seria já uma teoria na qual a acumulação é comandada pelo capital financeiro analisado por Hilferding e que acontece num âmbito mundializado? O leitor atento de Marx e dos maiores teóricos do imperialismo sabe que a palavra “acumulação” recobre pelo menos três mecanismos diferentes. Estes podem se sobrepor e, portanto, se confundir (o que ocorreu freqüentemente), mas são completamente distintos no plano conceitual, bem como quanto a seus efeitos sociais. Para começar, o termo acumulação significa tanto o aumento dos meios e da capacidade de produção através do investimento [reprodução ampliada] quanto a extensão das relações de propriedade e de produção capitalistas para países ou setores e atividades sociais ainda não submetidos a tais relações [...] A acumulação tomada nesse segundo sentido [acumulação primitiva ou por dispossessão], de extensão espacial e/ou social das relações mercantis e de relações de propriedade capitalistas, expressa-se através de processos tais como a expropriação de produtores que ainda mantêm uma relação imediata com seus meios de produção, a integração (ou reintegração, no caso dos Estados burocráticos) de países na esfera do mercado ou, finalmente, a incorporação de atividades não mercantis na esfera de valorização capitalista (por exemplo, atividades domésticas ou organizadas como serviços públicos pelo Estado). A acumulação assim entendida é totalmente decisiva no duplo contexto do regime de acumulação com dominação financeira e das formas da mundialização possibilitada pela liberalização, pela desregulamentação e pela

privatização ligadas a ele. Nos últimos vinte anos, a “mercantilização” acentuada do planeta superou claramente a ampliação dos meios de produção (CHESNAIS, 2000, pp. 7-8).

O autor prossegue em seu raciocínio apresentando o terceiro mecanismo de acumulação, que seria fundamental para se compreender os fundamentos do atual processo de financeirização e seus desdobramentos:

Finalmente, numa terceira dimensão, a acumulação pode acontecer sem novo investimento ou mediante uma forma desmaterializada de 'nova forma de investimento', pela apropriação, punção e centralização em direção a centros de acumulação mais fortes que outros no plano financeiro, organizacional ou institucional, de frações do valor e da mais-valia gerados no âmbito de outras formas de organização social [...] A centralização por captação e predação é uma modalidade da acumulação. Pode haver – e há – acumulação sem investimento no sentido da criação de novas capacidades. Determinados graus de poder de monopólio e de monopsonio, combinados com 'inovações organizacionais', podem garantir uma acumulação em certas partes do sistema em detrimento de outras. Aqui também se está na presença de configurações que estão hoje em dia no cerne da acumulação com dominação financeira (CHESNAIS, 2000, p. 9).

Para o autor, o processo de financeirização que se sucedeu à crise do regime de acumulação fordista teria como um de seus elementos constitutivos o deslocamento progressivo das estratégias de acumulação do primeiro em direção ao segundo e, principalmente, ao terceiro mecanismo. O enfraquecimento dos acordos redistributivos entre capital e trabalho e dos dispositivos "conscientes" de coordenação econômica do capitalismo regulado do pós-guerra teriam solapado as bases para a reprodução ampliada, obstruindo esse canal de acumulação e reduzindo substancialmente sua importância relativa. O segundo mecanismo de acumulação, fundado na extensão espacial e social das relações capitalistas, na crescente incorporação de esferas da vida ao metabolismo do capital, teria sua importância relativa reforçada em relação ao primeiro mecanismo. No entanto, num estágio em que as relações capitalistas já teriam se expandido num patamar considerável, esse mecanismo de acumulação não ofereceria possibilidades tão amplas para alimentar a expansão do sistema como em momentos históricos anteriores.¹⁹

¹⁹ Numa passagem deste artigo, Chesnais faz referência a uma proposição de Paul Valery – o ingresso na "era finita do mundo" – para reforçar a ideia de que o potencial de absorção de elementos exteriores às relações de produção capitalista estaria chegando aos seus limites (CHESNAIS, 2000, p. 14). Como veremos mais à frente, uma premissa semelhante está presente no pensamento de autores como Henri Lefebvre e Neil Smith, influenciando a leitura que estes autores fazem quanto ao modo como o espaço é concebido no capitalismo contemporâneo.

Nesse cenário, o peso relativo do terceiro mecanismo teria se elevado substancialmente em relação às formas anteriores. Chesnais (2000) entende que, se tal modalidade de acumulação já esteve presente em momentos anteriores, como evidenciado nas obras de Lênin (2011) e Hilferding (1981), ela teria adquirido uma dimensão sem precedentes, tornando-se um vetor fundamental das estratégias de acumulação predominantes na economia contemporânea. Por esta razão, a lógica de valorização fictícia do capital inerente à esfera financeira estaria se impondo progressivamente aos mais diversos âmbitos do processo produtivo e da reprodução social, levando a um progressivo descolamento entre as estratégias de acumulação e os fundamentos materiais do processo de expansão capitalista. O modo de regulação do capitalismo contemporâneo estaria passando por transformações orientadas para conferir liquidez aos ativos econômicos e ampliar a mobilidade do capital financeiro, o que estaria estabelecendo condições favoráveis para a proliferação de práticas especulativas e mecanismos de apropriação de riqueza que frequentemente entram em choque com as dinâmicas associadas aos processos materiais de produção de valor. Conseqüentemente, a financeirização estaria solapando as bases ao invés de fornecer condições adequadas para a estabilização do capitalismo no médio e longo prazo.

Ao desenvolver a noção de regime de acumulação flexível para explicar as transformações que se sucederam à crise do fordismo, Harvey (1992, 1994, 2004) aproxima-se de Chesnais ao identificar a crescente influência de uma lógica financeira como mecanismo de coordenação econômica, e também seu efeito disruptivo na organização de estratégias de acumulação orientadas para a reprodução ampliada. O autor também identifica uma guinada do capitalismo contemporâneo em direção ao que chama de acumulação por dispossessão, noção que abrange elementos constitutivos do segundo e do terceiro mecanismos de acumulação apontados por Chesnais e que se opõe à reprodução ampliada, reconhecida pelo autor como mecanismo preponderante no regime de acumulação fordista (HARVEY, 1992). No entanto, Harvey segue um caminho distinto de Chesnais ao analisar a questão da autonomia relativa das esferas de acumulação fictícia no pós-fordismo. Ao focar o espaço como categoria fundamental para se compreender as transformações do capitalismo contemporâneo, o autor desenvolve modelos explicativos que abrem caminhos para a identificação de conexões não tão evidentes entre a esfera financeira e o processo produtivo em sua dimensão material. Para Harvey, um conjunto de fatores abrangidos pela noção de "produção do espaço urbano" assume um papel

explicativo relevante como substrato material dos circuitos de acumulação na esfera financeira.

Partindo da proposição atualmente bastante difundida de Henri Lefebvre de que a chave para se compreender a longevidade do capitalismo estaria na produção do espaço, hipótese desenvolvida num conjunto de obras publicadas entre o final dos anos 1960 e meados dos anos 1970 que acabou impulsionando um interesse crescente no âmbito das ciências sociais por questões relacionados ao espaço e à cidade²⁰, Harvey deu continuidade à exploração da temática aberta por Lefebvre, valendo-se de alguns de seus *insights* para formular uma teoria abrangente sobre as novas formas de acumulação do capital. Lefebvre desenvolveu a hipótese da passagem da era industrial para a era urbana, que teria como um de seus fundamentos a passagem da produção de coisas *no* espaço para a produção *do* espaço. O espaço mundial teria se tornado não apenas o suporte do processo produtivo e a arena onde se manifestam suas contradições, mas o próprio objeto de ambos. Essa passagem da produção *no* espaço para a produção *do* espaço, cujo sentido é ao mesmo tempo ontológico e epistemológico, abrangeria a emergência de um processo de urbanização generalizada, bem como a redefinição das estratégias de acumulação e dos conflitos dela decorrentes em torno do espaço urbano (LEFEBVRE, 1999, 2000b, 2009).

Apoiando-se em algumas das principais hipóteses desenvolvidas por Lefebvre e em categorias elaboradas por Marx em sua crítica à economia política, Harvey (1979, 1992, 1994, 2005, 2006) buscou compreender as transformações do capitalismo contemporâneo a partir de uma reflexão sobre as conexões entre as finanças e o espaço. A produção do espaço urbano passaria a ocupar um papel central na valorização da crescente massa de ativos financeiros no capitalismo globalizado do período pós-fordista. Um desenvolvimento conceitual a que Harvey chega, na tentativa de teorizar as conexões entre a produção do espaço e o modo de regulação do capitalismo contemporâneo, é a hipótese de que a propriedade fundiária transforma-se em algo equiparável a um título de capital

²⁰ Ao longo de suas obras, Lefebvre desenvolveu uma abrangente reflexão sobre as conexões entre o que chama de "produção do espaço" e a reprodução das relações sociais constitutivas do capitalismo, sendo apontado por diversos autores como precursor de uma guinada metodológica no campo da teoria social marxista em direção ao espaço (ver SWINGEDOUW, 1992; BRENNER, 2000; SMITH, 2008). O autor deu ênfase à exploração dessa temática num conjunto de obras publicadas entre o final da década de 1960 e o início da década seguinte, como *Le droit à la ville* (1968), *La révolution urbaine* (1970), *La Pensée marxiste et la ville* (1972), *Le droit à la ville II: espace et politique* (1973), *La Survie du capitalisme: la re-production des rapports de production* (1973) e *La production de l'espace* (1974).

fictício.²¹ Essa tendência à imbricação progressiva entre a esfera financeira e a propriedade fundiária permitiria uma crescente canalização de substratos reais de valor criados em meio ao processo de produção do espaço para alimentar os circuitos da valorização do capital fictício.

O modo como Harvey concebe teoricamente a relação entre a produção do espaço e a criação de valor não diz respeito exclusivamente à construção de infraestrutura e de empreendimentos imobiliários. Especialmente em *A condição pós-moderna* (HARVEY, 1992), o autor sugere a existência de nexos entre esses dois processos que extrapolam a mera produção do ambiente construído. Harvey apresenta nessa obra um entendimento acerca da produção do espaço como um processo acompanhado pela emergência de uma economia simbólica, em que uma ampla gama de bens e valores não necessariamente tangíveis e frequentemente não originados no âmbito da produção capitalista, mas em seus interstícios e esferas residuais, são criados.²² As relações sociais travadas na cidade tornam-se uma fonte abundante de novas formas de criação de valor que, uma vez transformadas em mercadoria, oferecem uma base consistente para a ampliação dos circuitos de valorização do capital sobre novos domínios. Nesse sentido, Harvey admite a possibilidade de que o segundo mecanismo de acumulação identificado por Chesnais – chamado por Harvey de acumulação por dispossessão – tenha um alcance histórico e geográfico ampliado, operando não apenas segundo uma lógica extensiva, na qual elementos pré-existentes encontrados fora dos circuitos do capital são incorporados, mas também segundo uma lógica intensiva, em que novos elementos são incessantemente criados no seio do capitalismo avançado à margem da produção capitalista e posteriormente incorporados ao seu metabolismo. Em seu modelo explicativo, a propriedade fundiária articulada à esfera financeira constitui um dispositivo de apropriação de riqueza de fundamental importância para permitir que as formas de valor emanadas da produção do espaço sejam canalizadas para alimentar o processo de acumulação.

De modo geral, as formulações de Harvey contribuem para que se possa abordar teoricamente a crescente imbricação entre a produção do espaço e o metabolismo das

²¹ Essa hipótese, que permeia várias obras do autor, é desenvolvida em maior profundidade no capítulo sobre a renda fundiária de *Limits to Capital* (HARVEY, 2006). Voltaremos a discuti-la na seção 2.1.

²² As reflexões de Harvey sobre o conteúdo econômico assumido por símbolos e bens culturais na cidade contemporânea sofreram inegável influência de proposições desenvolvidas por autores como Guy Debord em *A sociedade do espetáculo* (1997), de Frederic Jameson em *Post modernism, or, the cultural logic of late capitalism* (1991), de Pierre Bourdieu em suas reflexões sobre o capital simbólico, presentes em obras como *Distinction* (1984) e *The field of cultural production* (1993), entre outros.

finanças, e para que se vislumbrem possíveis fundamentos materiais por trás de um processo de acumulação que progressivamente aparece como fictício, mas que pode estar ancorado em bens e processos produtivos não tão facilmente identificáveis.

A perspectiva espacializada seguida por Harvey em sua análise sobre o capitalismo contemporâneo e seu modo de regulação vem influenciando outros estudos. Partindo de suas proposições quanto às conexões entre as finanças e a produção do espaço, Manuel Aalbers vem usando a expressão "complexo financeiro-imobiliário"²³ para explicar a dinâmica do processo de acumulação no capitalismo contemporâneo. Enquanto no regime de acumulação fordista o "complexo industrial-militar" teria um papel preponderante como fator dinâmico do desenvolvimento capitalista, o complexo financeiro-imobiliário teria emergido como fator-chave nas atuais estratégias de acumulação, figurando como elemento central para explicar sua estabilização sistêmica. Embora a noção de complexo imobiliário-financeiro tenha um alcance mais circunscrito que a de produção do espaço nos moldes como é concebida por Harvey, aproxima-se desta última ao reconhecer a importância crescente da terra e do ambiente construído como esferas de circulação e apropriação de riquezas.

Essas perspectivas analíticas empreendem um movimento epistemológico em que a dimensão espacial adquire centralidade enquanto objeto de reflexão. A análise das transformações do capitalismo contemporâneo e do processo de financeirização com ênfase em aspectos espaciais vem contribuindo para que se possa vislumbrar a materialidade subjacente a esses processos, e para que se supere uma dissociação estanque entre a esfera "fictícia" e a esfera "real" nos processos de acumulação, permitindo identificar vasos comunicantes entre elas e, assim, abrindo novas possibilidades para se refletir sobre as condições de reprodução do capitalismo financeirizado e os meandros pelos quais sua lógica penetra em diversas esferas da vida social.

A abordagem do regime de acumulação flexível a partir dessa perspectiva aponta caminhos para se formular respostas, ainda que não acabadas, às principais críticas levantadas por Tickell e Peck quanto aos *links* faltantes nessa construção teórica. Ao desenvolver uma teoria do regime de acumulação flexível centrada na produção do espaço, Harvey amplia o universo de análise para além dos aspectos geralmente levados em conta

²³ A expressão "complexo imobiliário-financeiro" (real estate and financial complex) dá o título a um projeto de pesquisa coletiva coordenado pelo referido autor. Nesse sentido, ver: < <http://ees.kuleuven.be/geography/projects/refcom/index.html>>, acesso em: 20/10/20115

pelos regulacionistas na reflexão sobre os possíveis fundamentos de superação da crise do fordismo. Além disso, ao abordar o problema nesses termos, confere-se particular importância à investigação do papel exercido pelos processos de urbanização na criação de dispositivos ideológicos que forneçam condições para o estabelecimento de projetos de hegemonia, dialogando com outra das ressalvas feitas por Tickell e Peck, como apresentado acima. Por fim, a reorientação metodológica em direção ao espaço abre caminhos para um crescente interesse pelo papel do Estado e pelas instituições nos processos de acumulação, assim como pela maneira como arranjos regulatórios se articulam em diferentes escalas geográficas. De modo geral, em contraste com a crítica geral dirigida por Tickell e Peck às formulações teóricas sobre o regime de acumulação flexível, Harvey não negligencia o modo de regulação como uma problemática específica. Na próxima seção, apresentaremos elementos que deixarão mais clara a maneira como essa perspectiva de análise oferece possíveis respostas para as lacunas apontadas por esses autores. Mas antes de passar para essa etapa, cabe fazer algumas considerações finais quanto às divergências apresentadas até aqui em relação ao modo de regulação do capitalismo no período pós-fordista e seu potencial estabilizador.

Numa primeira análise, poderia se aferir que as posições defendidas por autores como Tickell, Peck e Lipietz, que refutam a hipótese do surgimento de um regime de acumulação em substituição ao fordismo, expressariam uma orientação mais clara no sentido da formulação de contra-narrativas aos discursos dominantes do que no caso dos autores que reconhecem a sua existência. É nessa condição que alguns desses autores acreditam figurar nesse debate, como pode ser apreendido das considerações provocativas feitas por Tickell e Peck na passagem a seguir:

A teoria da regulação, nós queremos argumentar, tem um papel positivo a desempenhar nesse processo, que não é definir de forma pré-matura uma única via pós-fordista de desenvolvimento (Graham, 1992), mas sim levantar questões críticas no nível macro sobre a sustentabilidade – social, ecológica e econômica – de diferentes possibilidades de desenvolvimento. A teoria tem um papel positivo a desempenhar no desenvolvimento de uma agenda progressista. Ela não deve endossar resignadamente uma agenda neoliberal ou neo-competitiva apenas porque esta é a que – talvez por ser a agenda padrão – ocorre de ser dominante no momento²⁴ (TICKELL; PECK, 1994, p. 289, tradução nossa).

²⁴ No original: "Regulation theory, we want to argue, has a positive role to play in this process, not in prematurely defining a single post-Fordist development path (Graham, 1992), but in raising macrolevel and critical questions about the *sustainability* - social, ecological and economic - of different development options. The theory has a positive role to play in the development of a progressive agenda. It need not lamely

Nessa passagem, os autores ressaltam a relação dialética existente entre as representações teóricas e o objeto representado, lembrando que os modelos explicativos não são elementos externos e neutros, mas fatores constitutivos da realidade. Partindo dessa premissa, chamam a atenção para o conteúdo político de discursos que preconizam a emergência de um novo regime de acumulação no capitalismo contemporâneo, alertando para a possibilidade de esses modelos explicativos figurarem como dispositivos de afirmação de um discurso hegemônico ao invés de questioná-lo e expor suas contradições e fragilidades. Entretanto, tomar a admissão da existência de algo que possa ser denominado "regime de acumulação" como o divisor de águas entre os críticos e os legitimadores do *status quo* no âmbito desse debate pode levar a conclusões precipitadas a respeito do papel contra-hegemônico que uma determinada formulação teórica pode exercer. Como se pode observar na passagem a seguir, Tickell e Peck concluem suas reflexões sobre o papel crítico que acreditam poder ser desempenhado pelas teorias regulacionistas conclamando-as a oferecer contribuições para que o estabelecimentos de "um novo compromisso assumidamente capitalista". Assim como Lipietz (1992), Tickell e Peck entendem que este seria o "desafio pragmático da esquerda". Em suas palavras:

Ao contrário, ela [a teoria da regulação] pode e deve ser desenvolvida para desafiar essa agenda. Nesse sentido, o objetivo pragmático para a esquerda, como Lipietz argumenta neste volume e em outros textos (1992), é a definição de um novo (admitidamente capitalista) compromisso²⁵ (TICKELL; PECK, 1994, p. 289, tradução nossa).

Ao se colocar esse "desafio pragmático", os autores expõem os limites do horizonte de transformação almejado por seu projeto teórico contra-hegemônico. O fato de autores como Harvey reconhecerem a emergência de um regime de acumulação no período que se sucedeu à crise do fordismo não quer dizer que não enxerguem também a atividade de representação teórica como uma instância de formulação de discursos críticos e projetos contra-hegemônicos, ou que o conteúdo negativo de suas formulações teóricas seja mais modesto do que aquele presente na leitura que autores como Tickell, Peck e Lipietz fazem da atual conjuntura. Diferentemente dos regulacionistas que qualificam a hipótese da

endorse a neo-liberal or neo-competitive agenda because that is the one - perhaps by default - which happens to be dominant by the moment".

²⁵ No original: "On the contrary it can *and must* be deployed directly to challenge this agenda. Out of this, the pragmatic object for the left, as Lipietz argue in this volume and elsewhere (1992), is the definition of a new (admittedly capitalist) compromise".

emergência de um regime de acumulação flexível como um endosso aos discursos dominantes, o projeto teórico contra-hegemônico de Harvey aponta para além do estabelecimento de um "novo compromisso assumidamente capitalista". Antes de ser um crítico do neoliberalismo, Harvey é um crítico do capitalismo.

Precisamente por não enxergar os trinta anos do pós-guerra como uma era tão dourada como fazem parte dos regulacionistas, Harvey pinta as diferenças entre esses dois períodos históricos com tintas menos carregadas. Por não encarar o período histórico anterior como um "paraíso perdido" e não assumir uma postura saudosista em relação à época em que o capitalismo era regido pelos princípios da economia política keynesiana, Harvey não qualifica a transição do fordismo para o pós-fordismo com base numa oposição entre ordem e desordem, regime de acumulação e lei da selva, o que não significa que não reconheça que tal passagem represente um retrocesso social.

Para Harvey, embora o capitalismo seja intrinsecamente propenso a crises, e essa tendência tenha se exacerbado na conjuntura atual, não basta negar a existência de mecanismos capazes de fornecer bases relativamente estáveis para a expansão material e a legitimação de uma ordem, sendo necessário identificá-los e compreendê-los para que se possa contribuir para sua transformação. O autor entende que os discursos acadêmicos têm um papel relevante a desempenhar no desafio à ordem estabelecida, mas pondera que a arena fundamental dessa disputa são os embates políticos concretos. A tarefa primordial de formulações teóricas que se pretendam transformadoras, em sua visão, consiste em desvendar os mecanismos pelos quais as estratégias de acumulação se transformam e a maneira como se legitimam socialmente, fornecendo subsídios cognitivos que possam fortalecer embates políticos travados além dos limites do debate acadêmico (HARVEY, 1994).

Passamos agora à análise de algumas reflexões teóricas acerca da imbricação entre o regime de acumulação flexível, a produção do espaço e os arranjos regulatórios que vêm se estabelecendo no capitalismo contemporâneo.

1.2. Regime de acumulação flexível e empreendedorismo urbano

Num artigo publicado no final dos anos 1980, Harvey elaborou o que se tornaria uma das mais difundidas formulações teóricas acerca dos desdobramentos da passagem do fordismo para o regime de acumulação flexível no âmbito da governança urbana: a

passagem do "administrativismo" para o "empreendedorismo" (HARVEY, 1989). Para o autor, a governança urbana não teve um papel passivo nessa transição, limitando-se a refletir o movimento mais amplo de mudanças no modo de organização do capitalismo e adaptando-se à sua nova racionalidade. Ao contrário, Harvey (1989, p. 5) afirma expressamente que "a ascensão do empreendedorismo urbano pode ter exercido um papel importante numa transição geral na dinâmica do capitalismo de um regime Fordista-Keynesiano de acumulação para um regime de acumulação flexível"²⁶, figurando não apenas como um desdobramento, mas como um elemento propulsor do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo. Para o autor, o empreendedorismo urbano abriu novos campos para a acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, forneceu bases para a formação de consensos e a legitimação da ordem emergente, ainda que em bases menos estáveis do que no período anterior (HARVEY, 1989).

Um fator a ser levado em conta ao se refletir sobre essas mudanças é o contexto onde tais narrativas foram formuladas. A hipótese da emergência do empreendedorismo urbano, embora relacionada a um processo de reestruturação econômica de escopo global, foi formulada fundamentalmente a partir da experiência de cidades do capitalismo avançado. Assim, é preciso ter cuidado antes de tomar essas referências teóricas como modelos explicativos que se ajustem à realidade de cidades do capitalismo periférico sem maiores problemas (MARICATO, 2002). No entanto, embora as condições iniciais sejam distintas e os desdobramentos das tendências preconizadas nessas teorias não sejam idênticos, é possível reconhecer vetores de mudança nas estratégias de desenvolvimento urbano e nos padrões de intervenção do Estado que apontam para uma direção semelhante, o que justifica recorrer a elas para se refletir sobre as transformações na dinâmica dos processos de urbanização também no contexto do subdesenvolvimento.²⁷

Outro aspecto a ser considerado é que, nesses modelos explicativos, a passagem do fordismo para o pós-fordismo e seus desdobramentos no âmbito da regulação urbanística não são encarados como uma ruptura radical em relação ao período anterior, mas como um processo de continuidade em meio à mudança. Como observa Jessop (1994), se fosse uma ruptura completa, não faria sentido falar em *pós-fordismo*. O sentido associado à ideia de

²⁶ No original: "(...) the rise of urban entrepreneurialism may have had an important role to play in a general transition in the dynamics of capitalism from a Fordist-Keynesian regime of capital accumulation to a regime of "flexible accumulation".

²⁷ Para uma reflexão sobre o tema do subdesenvolvimento e as especificidades do capitalismo periférico, ver Furtado (2007), Oliveira (2003), Marini (2000), Fiori (1994), entre outros.

um regime de acumulação *flexível* pressupõe a continuidade de elementos associados ao período anterior, definido-se exatamente em função da possibilidade de se ajustá-los de modo parcial e seletivo conforme as circunstâncias.

Ao caracterizar a cidade do período fordista, diversas formulações teóricas preconizam que, nesse contexto, os padrões de regulação do processo de produção do espaço eram norteados primordialmente pelo imperativo de reduzir os custos de reprodução da classe trabalhadora (HARVEY, 1989; SMITH, 1996; BRENNER, 2002; CASTELLS, 1972). Essa função regulatória era desempenhada por meio de mecanismos como a provisão subsidiada dos chamados meios de consumo coletivo (infraestrutura urbana, saneamento, equipamentos de lazer, escolas, hospitais, entre outros), da regulação de bens e serviços urbanos com impacto relevante nos custos de vida da classe trabalhadora (moradia, transportes, entre outros), dentre outras formas pelas quais o processo de urbanização era mobilizado como parte integrante de políticas de transferência de renda associadas ao pacto fordista. Num contexto em que o processo de acumulação girava em torno da produção industrial e do consumo de massa, a transferência de renda operada por meio de políticas urbanas redistributivas exercia a dupla função de reduzir o custo de reprodução da força de trabalho – contribuindo para conter pressões no sentido da elevação de salários – e de ampliar as possibilidades de consumo da classe trabalhadora, ajustando-se dessa maneira às necessidades específicas daquele regime de acumulação. Harvey (1989) aponta como um traço característico desse padrão de regulação urbanística o exercício de um controle rígido e sistemático sobre as formas de uso e ocupação do território com base em mecanismos de intervenção de caráter burocrático, sintetizados na expressão "administrativismo".

Na esteira da reestruturação produtiva que se seguiu à crise do fordismo, alguns dos mecanismos regulatórios constitutivos desse regime tiveram sua importância reduzida enquanto fundamentos de estabilização sistêmica do processo de acumulação (JESSOP, 1994). Ao mesmo tempo, novas exigências se impuseram à regulação urbanística em virtude do papel assumido pelas cidades nesse contexto (HARVEY, 1989), muitas vezes entrando em conflito direto com o modo de regulação "administrativista" e impulsionando seu progressivo dismantelamento. Jessop (1994) sustenta que, com a crescente abertura comercial das economias ao redor do mundo e a difusão de tecnologias poupadoras de mão de obra, as bases da organização espacial da produção e do consumo alteraram-se profundamente. Segundo o autor, diante de um cenário onde as grandes indústrias – que

constituíam o núcleo dinâmico da acumulação no período fordista – passaram a se dispersar geograficamente, dividir-se em unidades menores, terceirizar um número crescente de atividades e empregar mão de obra em menor escala, as bases de formação da demanda agregada inerentes àquele regime de acumulação, centradas em políticas de estímulo ao pleno emprego e na regulação das condições salariais no interior de economias nacionais, foram se dissolvendo. Com a reestruturação produtiva e a progressiva abertura de novos mercados consumidores em escala mundial, a organização da demanda agregada no âmbito das economias nacionais deixou de ser o fator preponderante como mecanismo de estabilização sistêmica dos processos de acumulação, e o modelo de desenvolvimento urbano associado ao pacto fordista cedeu lugar a novos arranjos regulatórios centrados na oferta (JESSOP, 1994).

É importante ressaltar que, no contexto do capitalismo periférico, embora tenha havido ensaios desenvolvimentistas, não se configurou uma formação social que possa ser equiparada ao pacto fordista. A tônica dos padrões de desenvolvimento num contexto como o brasileiro foi um processo de industrialização com baixos salários e superexploração do trabalho, sem a existência de algo que possa ser chamado de Estado de bem-estar social (MARINI, 2000; OLIVEIRA, 2003). Ao invés de políticas urbanas redistributivas de escopo universal, os padrões de urbanização das cidades brasileiras se caracterizaram pela predominância da autoconstrução como forma de acesso à moradia e pela tolerância aos assentamentos informais nas periferias urbanas, ajustando-se dessa forma ao imperativo de redução dos custos de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2002). No entanto, embora a trajetória de mudanças nos padrões de urbanização em cidades do centro e da periferia seja distinta, com pontos de partida e de chegada bastante diferentes, é possível observar uma convergência nesses diferentes contextos no tocante ao papel econômico assumido pelas cidades e à reconfiguração dos modos de regulação urbanística na esteira da reestruturação do capitalismo mundial.

No bojo dessas transformações, para além de ser o lugar da reprodução social, as cidades passaram a figurar progressivamente como campos para o emprego de capital produtivo e para a realização de novas atividades econômicas associadas ao regime de acumulação emergente (HARVEY, 1989; ARANTES, 2002; SMITH, 2002). Nesse contexto, as agendas de política urbana passaram a ser crescentemente influenciadas por discursos de teor normativo em que se anunciavam uma série de ações ditas estratégicas para sua inserção competitiva na nova ordem econômica mundial. Como aponta Carlos

Vainer (2002), os discursos de planejadores urbanos passaram a ser permeados por uma racionalidade crescentemente empresarial, transpondo expressões e conceitos oriundos do mundo dos negócios – como a noção de "planejamento estratégico" – para o campo da política urbana. Nesse contexto, proliferaram-se discursos preconizando que as cidades deveriam reorientar suas políticas para promover a atração de investimentos e de novos tipos de atividades e agentes capazes de impulsionar seu desenvolvimento e reforçar sua competitividade, tais como os chamados serviços avançados – especialmente aqueles relacionados a setores como finanças, imóveis e seguros; as chamadas funções de comando; centros de consumo de alto padrão; centros de cultura, arte, lazer e entretenimento; eventos, entre outros.²⁸

Um aspecto fundamental dessa transição é a importância crescente assumida pela própria cidade enquanto objeto das novas estratégias de acumulação. O sentido mais imediato dessa afirmação é a centralidade assumida pelo setor imobiliário e, de modo mais amplo, pelo espaço construído, como esferas de produção e circulação de valor – um elemento que também estava presente nos processos de produção do espaço na cidade fordista. No entanto, os conteúdos econômicos associados ao processo de urbanização passaram a se expandir e a englobar novos elementos na cidade contemporânea, que passou a figurar como uma espécie de instância de incubação de novos circuitos e esferas de acumulação do capital.

A cultura e a diferenciação estética adquiriram importância central nessa transição. Em contraste com a sobriedade funcional da cidade modernista, as políticas de desenvolvimento urbano passaram a se nortear pelo estímulo à espetacularização do espaço, contribuindo para a propagação de novas necessidades de consumo e o surgimento de novas esferas de produção e circulação de mercadorias. Nas palavras de Harvey:

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo [...] por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidade fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais (HARVEY, 1992, p. 148).

Nesse contexto, a produção do espaço passou a envolver a presença crescente de formas construtivas e equipamentos projetados para dar suporte às atividades relacionadas

²⁸ Para um exemplo paradigmático de discursos desse tipo, ver Borja e Castells (1996).

à cultura e ao entretenimento, tais como museus, centros culturais, cinemas, teatros, casas de espetáculo, hotéis, complexos esportivos, parques temáticos, e assim por diante. As atividades culturais não apenas abriram novos campos para o emprego potencialmente lucrativo de massas de capital sobreacumulado, como possibilitaram uma aceleração de seu tempo de giro, proporcionando alternativas de investimento na produção de mercadorias cujo ciclo de realização é praticamente instantâneo (HARVEY, 1989). O conteúdo econômico dos circuitos de acumulação centrados na esfera cultural transcende as mercadorias culturais propriamente ditas, articulando-se com a produção e a circulação de valor no ambiente construído de diversas maneiras.

Otília Arantes (2002) identifica uma forte imbricação entre as estratégias de acumulação, as mercadorias culturais e a produção do espaço, valendo-se da expressão "cidade empresa cultural" para caracterizar a racionalidade subjacente aos modelos de desenvolvimento urbano que se tornaram hegemônicos no capitalismo contemporâneo.²⁹ A autora sinaliza uma tendência crescente de mobilização de elementos culturais e formas arquitetônicas espetaculares como motores de processos de transformação urbanística, destacando a proliferação dos chamados edifícios emblemáticos e de outros dispositivos de diferenciação estética como elementos-chave dos modelos de desenvolvimento urbano que ocuparam o vácuo que se abriu com a derrocada da arquitetura e do urbanismo moderno.

Em estudo sobre os edifícios da chamada arquitetura de grife, Pedro Arantes (2010) aprofunda a reflexão sobre os conteúdos econômicos subjacentes à diferenciação estética nos processos de produção e circulação do valor no espaço construído. O autor faz uma análise do papel assumido pela construção de edifícios emblemáticos – com suas formas arquitetônicas inusitadas – num regime de acumulação financeirizado, destacando o papel assumido pelo que chama de "renda da forma" na produção do espaço. Segundo o autor, a forma arquitetônica espetacular assume uma função relevante enquanto elemento de diferenciação estética de edifícios e do espaço urbano em geral, figurando como vetor

²⁹ Sobre o entrelaçamento entre cultura, arquitetura espetacular e as estratégias de desenvolvimento urbano que emergiram nesse contexto, vale mencionar as considerações feitas por Otília Arantes a respeito de experiências de renovação urbana em Paris nos anos oitenta: "Grandes Projetos destinados, entre outras coisas, a catalisar a recuperação do entorno, enfim, edifícios emblemáticos, como se diria no jargão de hoje. É claro que a renovação de Paris não resultou de um plano estratégico propriamente dito, mas, qualquer que seja a denominação adotada, para o princípio mais do que duvidoso - para dizer o mínimo - de se 'fazer cidade' (seja dito novamente em jargão) mediante *show-cases*, não seria muito difícil reconhecer naquela renovação espetacular o modelo dos atuais empreendimentos-âncora, os motores da 'requalificação' urbana. Estava tudo lá, naquelas providências de regulação flexível do urbano, da ampliação da indústria cultural que incorporava a cultura dos museus e suas adjacências *highbrow* ao capitalismo de imagens, da nobilitação arquitetônica do mundo dos negócios à correspondente mitologia urbanizadora do terciário avançado, sem à qual não se pode aspirar ao *status* de cidade global" (ARANTES, 2002, pp. 48-49).

de valorização não apenas de produtos imobiliários individuais, mas das cidades de modo mais amplo. Embora a proliferação desses edifícios seja reconhecida pelo autor como um fenômeno representativo da crescente influência de uma lógica rentista e especulativa, seu estudo mostra que sua construção é também um processo intensivo em produção de valor. Pedro Arantes mostra ainda como a produção dessas mercadorias imobiliárias – que envolvem uma cadeia bastante complexa – impulsiona inovações tecnológicas em áreas como desenvolvimento de *softwares*, técnicas construtivas, materiais de construção, entre outras. Além disso, o autor ressalta a absorção intensiva de força de trabalho na construção desses edifícios – muitas vezes em condições de super-exploração –, evidenciando como os cenários urbanos espetaculares e as formas arquitetônicas inusitadas, embora estejam associados à ascensão de uma lógica financeira e rentista, são permeados por várias camadas de produção material de valor.

A ascensão dos fatores de diferenciação estética nos processos de urbanização contemporâneos – cujos edifícios icônicos e equipamentos culturais sofisticados são apenas a afloração mais explícita – constitui um traço expressivo de um modelo de desenvolvimento urbano marcado por uma tendência de intensificação das desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, o aparato regulatório que Harvey (1989) chamou de administrativismo não apenas passou a figurar como algo que não respondia adequadamente às novas exigências do processo de acumulação, mas que em muitos casos se colocava como uma barreira a ser superada. Em detrimento do funcionalismo e do planejamento burocrático rígido, a regulação urbanística passou a ser reformulada para se adequar à emergência de uma racionalidade especulativa onde a imagem adquiriria conteúdo econômico crescente, e onde a estética e a rentabilidade se sobrepujassem à função e à redistribuição (HARVEY, 1989; JAMESON, 1991).

Mais do que simplesmente remover obstáculos, as mudanças regulatórias assinaladas assumiram um papel pró-ativo no estímulo à inserção das cidades nos circuitos de acumulação emergentes. Se os dispositivos de regulação urbanística se caracterizavam pela imposição de obstáculos à especulação imobiliária na época do fordismo, passaram a agir como seu facilitador com a emergência dos arranjos flexíveis. Nos termos da conhecida metáfora de Peter Hall (1995), o "guarda-caça" tornava-se "caçador furtivo". Nesse contexto, as políticas urbanas foram reorientadas da tutela da produção do espaço urbano como instância associada à reprodução social para o estabelecimento de condições favoráveis para que as cidades se tornassem catalisadores do desenvolvimento de novos

circuitos de acumulação. Como observado em outras esferas, ocorreu uma redefinição dos bens jurídicos tutelados por este ramo do direito, que se deslocou progressivamente da estruturação de políticas urbanas de cunho redistributivo em direção ao estabelecimento de condições favoráveis para garantir a remuneração das massas de capital canalizadas para o processo de urbanização (MASSONETO, 2003).

Os fatores apontados acima mostram alguns caminhos pelos quais a passagem do administrativismo para o empreendedorismo no âmbito da governança urbana abriu frentes para a renovação das bases do processo de acumulação no capitalismo contemporâneo. No entanto, como ressaltado nas críticas feitas por Tickell e Peck (1994), mencionadas na seção anterior, a configuração de algo que possa ser chamado de regime de acumulação não envolve apenas elementos associados à dinamização de processos produtivos e à existência de fundamentos materiais para a continuidade do processo de acumulação, mas também o estabelecimento de condições políticas e ideológicas para que se obtenha um patamar mínimo de consenso em torno de um modelo de desenvolvimento.

Ao refletir sobre o papel assumido pela produção do espaço no movimento geral de transição do capitalismo para um regime de acumulação flexível, Harvey (1989, 1992, 1994) busca explicar não apenas de que forma o empreendedorismo urbano impulsionou a abertura de novas frentes da acumulação, mas como esse modo de regulação se substituiu ao pacto fordista na provisão de condições para formação de consensos. Nesse sentido, o autor enfatiza o poder ideológico de um padrão de desenvolvimento urbano ancorado na articulação entre imagens espetaculares e o reforço de sentimentos de identidade local, identificando um deslocamento dos dispositivos de controle social do "pão" em direção ao "circo" na passagem do fordismo para a acumulação flexível:

A produção orquestrada de uma imagem urbana pode, se bem sucedida, ajudar também a criar um senso de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar, e inclusive permitir que a imagem urbana ofereça um refúgio mental num mundo que o capital trata cada vez mais como um espaço distópico. O empreendedorismo urbano (em oposição a um administrativismo burocrático muito mais impessoal) se intercala com a busca por identidade local e, assim, abre espaço para um conjunto de mecanismos de controle social. Pão e circo era a famosa fórmula Romana que agora está para ser reinventada e revivida, enquanto a ideologia do localismo, do lugar e da comunidade torna-se central para a retórica política da governança urbana concentrada na ideia de união para a defesa contra um mundo hostil e ameaçador de comércio internacional e competição exacerbada [...] O circo prospera ainda que o pão esteja

faltando. O triunfo da imagem sobre a substância é completo³⁰ (HARVEY, 1989, p. 14, tradução nossa).

O autor identifica a emergência de subjetividades pós-modernas como um dos elementos propulsores da transição para o empreendedorismo, identificando a convergência entre mudanças culturais e a racionalidade subjacente a esse modo de regulação urbanística como um dos fundamentos de sua legitimação. A passagem a seguir sintetiza esse entendimento:

A mudança nas políticas urbanas e a virada para o empreendedorismo tiveram um papel facilitador importante numa transição de sistemas fordistas de produção espacialmente bastante rígidos e apoiados num estado de bem-estar Keynesiano para uma forma de acumulação flexível muito mais aberta geograficamente e centrada no mercado. Um argumento ulterior pode ser desenvolvido (cf. Harvey, 1989a e 1989b) no sentido de que a mudança em campos como *design*, formas culturais e estilos de vida de concepções baseadas no urbanismo moderno para o pós-modernismo também está relacionada à ascensão do empreendedorismo urbano³¹ (HARVEY, 1989, pp. 11-12, tradução nossa).

No livro *A Condição Pós-Moderna*, Harvey (1992) faz referência a uma passagem onde Charles Jencks (1977) sugere a data e o horário que simbolizariam a deflagração da crise do modernismo na arquitetura, indicando haver uma forte imbricação entre essa crise e os padrões de urbanização da cidade fordista. O evento teria ocorrido às 15:32 do dia 15 de julho de 1972, com a implosão do edifício Pruitt-Igoe, um conjunto habitacional de grande porte construído na cidade de Saint Louis (EUA) em 1954. No plano simbólico, a destruição desse edifício icônico da cidade fordista representava o reconhecimento da falência das chamadas "máquinas de morar", os grandes edifícios modernistas projetados e

³⁰ No original: "The orchestrated production of an urban image can, if successful, also help to create a sense of social solidarity, civic pride and loyalty to place and even allow the urban image to provide a mental refuge in a world that capital treats as more and more place-less. Urban entrepreneurialism (as opposed to the much more faceless bureaucratic managerialism) here meshes with a search for local identity and, as such, opens up a range of mechanisms for social control. Bread and circuses was the famous Roman formula that now stands to be reinvented and revived, while the ideology of locality, place and community becomes central to the political rhetoric of urban governance which concentrates on the idea of togetherness in defense against a hostile and threatening world of international trade and heightened competition [...] The circus succeeds even if the bread is lacking. The triumph of image over substance is complete".

³¹ No original: "The shift in urban politics and the turn to entrepreneurialism has had an important facilitative role in a transition from locationally rather rigid Fordist production systems backed by Keynesian state welfarism to a much more geographically open and market based form of flexible accumulation. A further case can be made (cf. Harvey, 1989a and 1989b) that the trend away from urban based modernism in design, cultural forms and life style towards postmodernism is also connected to the rise of urban entrepreneurialism".

construídos em escala industrial com o propósito de prover o acesso à habitação em bases universais nas cidades do capitalismo avançado. A crítica aos padrões estéticos da cidade moderna e seus edifícios funcionais – caracterizados por seus opositores como monótonos e desumanizantes – representou um vetor fundamental do desgaste desse paradigma, e o pano de fundo da emergência de idealizações que se apresentavam como contraponto ao "ethos da cidade industrial" e seu "modernismo muscular" (LEY, 2003, p. 2536).

Saíam de cena no âmbito do discurso – ou ao menos perdiam o prestígio de outrora – os planos compreensivos de organização do território, que passaram a ser caracterizados como instrumentos regulatórios fundados em concepções funcionalistas e em práticas de gestão territorial ditas burocráticas (VAINER, 2002; ARANTES, 2002). Atacava-se frontalmente a arquitetura moderna, com seus ideais funcionalistas e sua estética espartana e repetitiva. Num livro publicado no início da década de 1960 que se tornaria uma das mais importantes obras de referência para os críticos do planejamento moderno, Jane Jacobs (1961) fez um ataque contundente às intervenções urbanísticas inspiradas nesse modelo – caracterizadas pela autora como "o grande mal da estupidéz (*the great evil of dullness*)" –, acusando-as de esterilizar a vida nas cidades. Como evidenciado pelo grande sucesso dessa obra, a pretensão racionalista, o funcionalismo e a rigidez burocrática associados à ideologia do plano passaram a ser alvos de críticas generalizadas, abalando-se os pilares do paradigma de regulação urbanística da cidade industrial do período pós-guerra.³²

³² A passagem a seguir, extraída de um artigo escrito por Rem Koolhaas (1995) – um dos arquitetos que Pedro Arantes identifica como expoentes do *star system* da arquitetura de grife que emergiu no capitalismo contemporâneo –, ilustra o tom geral dos ataques aos princípios de racionalidade e funcionalismo associados ao urbanismo moderno, e os traços hedonistas e mistificadores das ideologias urbanísticas que se difundiram ao longo das últimas décadas. Nas palavras de Koolhaas: "Se é para haver um 'novo urbanismo', este não será baseado nas fantasias gêmeas de ordem e onipotência; será a encenação da incerteza; não estará mais preocupado com a disposição de mais ou menos objetos permanentes mas com a irrigação de territórios com potencial; não mais almejará configurações estáveis mas a criação de campos de possibilidade que acomodem processos que se recusam a cristalizar-se em formas definitivas; não mais será sobre definições meticulosas, imposições de limites, mas sobre noções em expansão, negação de fronteiras, não sobre separar e identificar entidades, mas sobre descobrir híbridos inomináveis; não será mais obcecado pela cidade mas pela manipulação da infraestrutura em favor de intermináveis intensificações e diversificações, atalhos e redistribuições - a reinvenção do espaço psicológico. Uma vez que o urbano agora é difuso, o urbanismo nunca mais será sobre o 'novo', mas apenas sobre o 'mais' e o 'modificado'. Não será sobre o civilizado, mas sobre o não desenvolvido". O autor prossegue: "Uma vez que está fora de controle, o urbano está prestes a se tornar um grande propulsor da imaginação. Redefinido, o urbanismo irá não apenas, ou predominantemente, ser uma profissão, mas uma forma de se pensar, uma ideologia: de aceitar aquilo que existe. Nós estávamos construindo castelos de areia. Agora nós estamos nadando no mar que os varreu" (KOOLHAAS, 1995, p. 371, tradução nossa). No original: "If there is to be a 'new urbanism' it will not be based on the twin fantasies of order and omnipotence; it will be the staging of uncertainty; it will no longer be concerned with the arrangement of more or less permanent objects but with the irrigation of territories with potential; it will no longer aim for stable configurations but for the creation of enabling fields that accommodate processes

As críticas ao modelo de planejamento territorial inspirado nos ideais modernistas vieram de diversas direções (ARANTES, 2002). Por um lado, partiram de setores e agentes alinhados ao pensamento neoliberal emergente, que caracterizavam os padrões de planejamento territorial da cidade fordista como um modelo de regulação urbanística de caráter rígido e burocrático, que seria autoritário e anacrônico. Por outro lado, o planejamento modernista também era alvo de críticas vindas de agentes que o identificavam como uma força homogeneizante e supressora de identidades locais, a que se contrapunham reivindicando o respeito à diversidade cultural e o estímulo às formas autogestionárias de organização. Embora as aspirações subjacentes a esses discursos não fossem as mesmas, eles se reforçavam mutuamente na composição de um cenário ideológico refratário ao modelo de desenvolvimento urbano até então dominante.

Otilia Arantes (2002) mostra como as críticas de matriz cultural e identitária dirigidas ao planejamento modernista foram incorporadas de modo funcional aos novos modelos hegemônicos surgidos nesse contexto. Segundo a autora, discursos que se acreditavam críticos e dissidentes, que postulavam a valorização das especificidades locais e da diversidade em oposição à lógica homogeneizante e autoritária do planejamento modernista, passaram a ocupar o centro da retórica de planejadores urbanos e desenvolvedores imobiliários.³³ Misturando-se a uma linguagem eminentemente empresarial, a mobilização desses discursos de matriz identitária forneceu bases vigorosas para a difusão de novas estratégias de desenvolvimento urbano que, revestidas de uma roupagem cultural, tornaram-se poderosos dispositivos de formação de consensos. De

that refuse to be crystallized into definitive form; it will no longer be about meticulous definition, the imposition of limits, but about expanding notions, denying boundaries, not about separating and identifying entities, but about discovering unnameable hybrids; it will no longer be obsessed with the city but with the manipulation of infrastructure for endless intensifications and diversifications, shortcuts and redistributions – the reinvention of psychological space. Since the urban is now pervasive, urbanism will never again be about the 'new', only about the 'more' and the 'modified'. It will not be about the civilized, but about underdevelopment [...] Since it is out of control, the urban is about to become a major vector of the imagination. Redefined, urbanism will not only, or mostly, be a profession, but a way of thinking, an ideology: to accept what exists. We were making sand castles. Now we swim in the sea that swept them away".

³³ Em suas palavras: "É precisamente o porquê desta centralidade que pretendo analisar, ou seja: por que o novo planejamento urbano, dito estratégico, [...] não só relançou como manteve o foco na alegada *dimensão cultural* [...] Obviamente a pergunta perderia sua razão de ser se não houvesse uma incompatibilidade de princípios entre o caráter sistêmico-funcional da idéia de estratégia e a fragmentação, a ser respeitada ou induzida, inerente à valorização da diferença com a qual, por definição, a dimensão cultural se confunde enquanto esfera refratária à homogeneidade imposta ou requerida pela velha ideologia da ordem. Noutras palavras, e invertendo a sequência estratégia/cultura: políticas (urbanas) de matriz identitária podem ser estrategicamente planejadas? Algo como calcular o espontâneo ou derivar a integridade ou autenticidade de uma escolha racional..." (ARANTES, 2002, pp. 13-14).

acordo com a autora, políticas de desenvolvimento urbano centradas num amálgama entre uma lógica pragmática empresarial e discursos de valorização da cultura emergiram como um modelo hegemônico nesse contexto, permeando práticas de governos de diferentes orientações político-ideológicas. Em suas palavras:

Tudo isso dito, recapitulo em duas palavras a singular comédia ideológica a que estamos assistindo. De um lado, urbanistas e arquitetos – na maioria dos casos, de clara ascendência progressista – projetando em termos gerenciais acintosamente explícitos, aliás apresentados como garantia da consistência do projeto, o que paradoxalmente lhe acrescenta um charme suplementar. De outro, o espetáculo surrealista oferecido por empresários e banqueiros enaltecendo, como nos bons tempos do contextualismo que se imaginava sinceramente dissidente, o 'pulsar de cada rua, praça ou fragmento urbano' (ARANTES, 2002, p. 67).

Essa mudança de paradigmas no âmbito das representações discursivas sobre a cidade impulsionou a concepção e a difusão de novas fórmulas de regulação urbanística em que se refutava o caráter alegadamente rígido e burocrático do planejamento modernista, e onde a flexibilidade emergia como palavra de ordem. Entre a retórica dos defensores de um modelo regulatório dito flexível e as transformações efetivamente ocorridas, entretanto, há uma distância considerável. A reflexão sobre os propósitos da intervenção do Estado nos processos de urbanização constitui uma chave para elucidar os conteúdos objetivos dessa transição.

O sentido concreto assumido pelo imperativo de flexibilização não se traduziu numa eliminação generalizada de comandos normativos provenientes do direito estatal, mas sim num processo de neutralização de comandos normativos de um tipo específico. Os instrumentos de regulação urbanística que passaram a ser vistos como símbolos de um urbanismo rígido e burocrático não desapareceram na esteira dessas transformações, tendo sido adaptados para o desempenho de novas funções. Muitos desses instrumentos foram amplamente aproveitados como matéria prima para a estruturação de novos arranjos regulatórios. Esse fenômeno pode ser observado no caso de instrumentos como as operações urbanas consorciadas, um recurso de flexibilização de normas de zoneamento em lugares específicos cujo funcionamento pressupõe a manutenção da incidência de normas rígidas no território circundante. Em muitos casos, a despeito de um discurso de desregulação e desburocratização, a montagem dos chamados arranjos regulatórios flexíveis ensejou a multiplicação das normas existentes e a montagem de arranjos institucionais paradoxalmente mais complexos (BRENNER, 2004; PANITCH; KONINGS, 2009). Manuel Aalbers (no prelo) caracteriza tais mudanças como um

processo de "desregulação regulada", argumentando que as transformações em questão não desencadearam nem a eliminação da regulação existente (desregulação), nem a sua substituição por outra completamente nova (re-regulação), mas sim a adaptação seletiva dos arranjos regulatórios herdados do período anterior a novos objetivos.

Os alvos da flexibilização foram primordialmente os mecanismos regulatórios que se impunham como barreiras ao aprofundamento da incorporação do espaço urbano às novas estratégias de acumulação (BRENNER, 2000). Sua caracterização como dispositivos regulatórios rígidos advém exatamente do fato de agirem como freios à subsunção do espaço urbano a uma dinâmica econômica especulativa e assentada numa temporalidade distinta daquela que regia os ritmos da acumulação na cidade fordista. Mais precisamente, do fato de condicionarem a dinâmica de produção e apropriação do espaço a objetivos associados a um pacto político redistributivo, agindo como obstáculos ao avanço desimpedido da lógica abstrata da acumulação financeirizada sobre as cidades (SWYNGWDOUW, 1992a; BRENNER, 2000).

Em contraste com a lógica universalista subjacente aos padrões regulatórios do período fordista, as cidades passaram por um processo progressivo de diferenciação interna nesse novo contexto (SMITH, 2008), acompanhado pela fragmentação de regimes regulatórios. O urbanismo dito flexível traduziu-se na proliferação de normas e instituições com incidência e atuação focalizadas, circunscritas a determinadas porções do território, levando à constituição de uma espécie de mosaico de regimes regulatórios diferenciados. Os aparatos regulatórios flexíveis, entretanto, não excluíram a incidência de disposições normativas rígidas e de escopo universal. Ao contrário, sua confecção pressupõe a existência de um pano de fundo regulatório com tais características, constituindo-se por meio do estabelecimento de exceções às normas aplicáveis à cidade como um todo em contextos específicos. François Ascher (2010) caracteriza as configurações regulatórias forjadas nesse contexto como elementos expressivos de um "urbanismo *ad hoc*", em que normas urbanísticas gerais são parcialmente derogadas conforme as circunstâncias, privilegiando-se os projetos em detrimento dos planos, os contratos em detrimento das leis, os compromissos negociados caso a caso em detrimento das regras universais, e assim por diante. Num sentido semelhante, Rose Compans (2005) caracteriza tais configurações regulatórias como um "urbanismo flexível de acompanhamento", chamando atenção para a adaptação generalizada de normas urbanísticas a condições circunstanciais para permitir

que, como diz Vainer (2011) em alusão aos jargões de agentes do mercado, se aproveitem as chamadas "janelas de oportunidade".

As formas de financiamento da produção do espaço urbano constituem um aspecto central dessa mudança qualitativa nos padrões da regulação urbanística. A emergência de um paradigma de regulação urbanística de caráter empreendedor representa um desdobramento da crescente dependência por parte de instituições públicas da atração de investimentos privados para financiar o desenvolvimento urbano. As políticas de austeridade fiscal, difundidas em escala mundial nesse contexto, induziram uma reconfiguração nas formas de financiamento de intervenções estatais na escala urbana (ARANTES, 2004). Diante do corte de gastos sociais e da diminuição da transferência de recursos de Estados nacionais para os níveis administrativos inferiores, as cidades passaram a contar cada vez mais com as chamadas parcerias público-privadas para a promoção de intervenções, o que ensejou a inscrição progressiva de uma lógica empresarial e financeira nos parâmetros que orientam a formulação de políticas urbanas.

A crescente subordinação de instituições políticas e agentes produtivos à lógica imposta pelo capital financeiro provocou uma alteração no horizonte temporal e espacial dos processos de desenvolvimento urbano. O condicionamento desses agentes a padrões de cálculo econômico associados a esferas financeiras levou a um enquadramento cada vez mais estrito das intervenções no espaço urbano a imperativos de ampliação das margens de retorno e encurtamento do tempo de realização dos capitais investidos. Do ponto de vista espacial, a emergência desse novo modo de regulação desencadeou uma tendência à concentração de intervenções e investimentos em lugares identificados como estratégicos, resultando numa tendência de focalização das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, os aparatos de regulação urbanística passaram a dispor cada vez mais de instrumentos orientados para a viabilização de intervenções localizadas, contribuindo para reforçar as polarizações no território e agindo na contramão da redução das desigualdades socioespaciais.

Essa tendência de diferenciação nos padrões de desenvolvimento no interior das cidades é um fenômeno relacionado ao que Lefebvre (2000b) caracterizou como passagem da "produção de coisas *no* espaço" para a "produção *do* espaço". Ao formular essa hipótese, o autor não quis dizer que a caracterização do espaço como objeto de produção seja um fenômeno completamente novo, mas que, num determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ocorre uma mudança qualitativa no modo como o

espaço se conecta ao processo de acumulação. Segundo o Lefebvre (2000b), à medida que o desenvolvimento das forças produtivas avança, o espaço mundial, antes vivenciado como um campo aberto e ilimitado, torna-se escasso. Ultrapassado um determinado estágio de incorporação da superfície do planeta ao espaço da acumulação capitalista, o desenvolvimento das forças produtivas passa do predomínio de uma dinâmica de caráter extensivo para outra de caráter intensivo. Na esteira dessa passagem, as fronteiras da acumulação capitalista deixam de ser externas e tornam-se internas, e o conteúdo econômico dos processos de urbanização ganha maior densidade. Discutindo os sentidos dessa proposição na obra de Lefebvre, Smith (2008) expõe as razões pelas quais entende que o espaço tornou-se uma categoria central para se refletir sobre a dinâmica dos processos de acumulação no capitalismo contemporâneo, apontando a exacerbação de uma tendência de diferenciação interna nas configurações espaciais como um dos desdobramentos da passagem mencionada. Em suas palavras:

Enquanto a expansão geográfica absoluta do capital prossegue, as contradições que revelam os enigmas do tecido social do capitalismo podem ser apresentadas em termos não espaciais; o espaço pode ser tratado como externo. Quando o desenvolvimento econômico se volta para dentro e assume o sentido de uma aguda diferenciação interna do espaço geográfico, a dimensão espacial das contradições não apenas se torna mais aparente; ela se torne mais real devido ao fato do espaço ser atraído para mais perto do núcleo do capital [...] É isso que se quer dizer quando argumentamos que o espaço está na agenda como nunca antes³⁴ (SMITH, 2008, p. 121, tradução nossa).

Essa mudança qualitativa não consiste em algo cuja ocorrência possa ser associada a uma data ou acontecimento histórico específico, mas num fenômeno de natureza tendencial, ocorrendo de modo progressivo e se desenvolvendo de maneira desigual em diferentes fragmentos do espaço. A transformação no papel econômico das cidades no capitalismo contemporâneo pode ser lida como um desdobramento da exacerbação de uma dinâmica intensiva no desenvolvimento das forças produtivas que, como apontado acima, elevou a densidade econômica dos circuitos de acumulação no espaço urbano a um patamar inédito.

³⁴ No original: "As long as the absolute geographic expansion of capital continues, the contradictions which riddle the social fabric of capital can be cast in aspatial terms; space can be treated as external. When economic development is turned inward toward the acute internal differentiation of geographical space, the spatial dimension of contradiction not only becomes more apparent; it becomes more real in that space is drawn closer to the core of capital [...]This is what is meant when we claim that space is on the agenda as never before".

A regulação urbanística emergiu nesse contexto como uma fronteira do processo de acumulação capitalista, exercendo influência determinante no estabelecimento de condições para sua dinamização econômica e sua estabilização política. Para se compreender as razões pelas quais essa escala geográfica vem adquirindo importância crescente enquanto instância de regulação do processo de acumulação – e também para se vislumbrar os limites desse fenômeno –, é necessário uma análise mais detida sobre o modo como o urbano se articula a processos associados a outras escalas no capitalismo contemporâneo. Passamos agora a tratar desse tema em maior profundidade.

1.3. Regulação urbanística e escala geográfica

A reconfiguração no modo como mecanismos regulatórios, que operam em diferentes escalas geográficas, se transformam e se articulam constitui um aspecto central do debate sobre o papel assumido pela regulação urbanística no contexto de um regime de acumulação flexível. A crescente influência das representações discursivas inspiradas no pensamento neoliberal, entretanto, levou à proliferação de narrativas em que se atribuiu primazia quase que absoluta à globalização financeira e à liberalização econômica como forças motrizes das transformações vivenciadas no capitalismo contemporâneo (HELLEINER, 1995), levando inclusive discursos de teor crítico a assumir tais apontamentos como pressupostos e, ainda que involuntariamente, contribuir para chancelar o que Panitch & Konings (2009) chamam de auto-representações hegemônicas do capitalismo neoliberal. Nesse contexto, tornou-se comum a formulação de modelos explicativos em que, além da negligência quanto ao papel das instituições e dos arranjos regulatórios na conformação da ordem econômica emergente, pode-se observar também o tratamento da escala geográfica como um aspecto não problemático.

Por outro lado, um conjunto crescente de trabalhos acadêmicos vem atribuindo atenção à escala como uma questão metodológica relevante para se compreender as transformações no modo de regulação do capitalismo contemporâneo e suas articulações com a produção do espaço.³⁵ Nesse sentido, ao invés de simplesmente reforçar o discurso da retração do Estado e das instituições políticas em geral, esses estudos buscam

³⁵ Como exemplos de reflexões teóricas sobre as articulações entre regulação estatal e escala geográfica no capitalismo contemporâneo, podem-se destacar trabalhos como os de Smith (1996, 2002, 2008); Swyngedouw (1997); Brenner (2000; 2004); Jessop (2002, 2006); Pacewicz (2013a); entre outros. No âmbito da literatura acadêmica de língua inglesa, a discussão sobre essa temática ficou conhecida pela expressão *new state spatialities*.

empreender uma reflexão sobre o modo como formas e funções regulatórias se transformam nas diferentes escalas geográficas, como se articulam e quais são as implicações das mudanças identificadas.

Uma hipótese que se tornou recorrente nesse contexto é a de que, em contraste com o período fordista, a escala nacional teve sua importância reduzida, deixando de ser o centro de gravidade da organização do espaço da acumulação capitalista (JESSOP, 2006). Segundo essa hipótese, parte das funções de coordenação anteriormente desempenhadas por Estados nacionais teria se deslocado para cima e para baixo, sendo parcialmente assumida por órgãos internacionais, blocos regionais e também por instituições situadas na escala urbana. De acordo com Jessop (2006), ao contrário do que afirmam os discursos neoliberais hegemônicos, essas mudanças teriam desencadeado um aumento na espessura dos arranjos regulatórios, e não sua diminuição. Para o autor, entretanto, a alegada redução da importância da escala nacional seria apenas relativa, sendo provável que, embora não tenha uma primazia tão pronunciada como no período fordista, ainda permaneça como a escala regulatória individualmente mais relevante na organização dos processos de acumulação. Ainda assim, o autor afirma que estaria ocorrendo uma transferência significativa de funções anteriormente exercidas por instituições nacionais para outras escalas, fenômeno que, entre outras implicações, levaria à crescente importância da escala urbana como unidade geográfica de organização do processo de acumulação (JESSOP, 2006).

Uma das formulações teóricas mais influentes elaboradas a partir da perspectiva da crescente centralidade da escala urbana no capitalismo contemporâneo foi a tese de Saskia Sassen (1991) sobre as "cidades globais".³⁶ A autora sustenta que, na esteira do processo de globalização, as cidades passaram a desempenhar papéis de importância fundamental enquanto entes produtivos. Esse processo estaria sendo impulsionado pela expansão do setor de serviços produtivos, principalmente aqueles relacionados à gestão dos fluxos financeiros globais, que se concentrariam em lugares específicos, com a proeminência de Nova York, Londres e Tóquio. Na visão da autora, a economia global contemporânea seria caracterizada pela formação de uma rede urbana mundial de cidades de natureza hierárquica, onde a interação entre as cidades seria cada vez mais direta e menos intermediada por Estados nacionais. Sassen (1991) compara a geografia do capitalismo

³⁶ Para uma análise da influência exercida pelas teorias da cidade global no Brasil, ver Fix (2007) e Ferreira (2007).

contemporâneo à imagem de um arquipélago, alegando haver, por um lado, uma progressiva diminuição da importância dos vínculos estabelecidos entre as cidades e os territórios nacionais onde estão inseridas e, por outro, um aumento no volume das relações econômicas travadas diretamente entre cidades, especialmente aquelas de maior relevância na intermediação dos fluxos financeiros globais. Esse processo resultaria na afirmação do papel das escalas urbana e global (em articulação) como âmbitos de coordenação de processos econômicos, e na diminuição da importância da escala nacional.

O modo como Sassen (1991) abordou a discussão sobre a emergência das cidades globais deu margem para interpretações bastante distintas quanto ao conteúdo político subjacente às suas proposições. Embora a autora tenha feito apontamentos críticos quanto à dinâmica socioespacial que se constituiu nessas cidades em virtude das transformações no modo de sua inserção nos processos econômicos, identificando uma tendência de aprofundamento de desigualdades e intensificação de polarizações em seu interior e na relação entre elas e os territórios circundantes, o tom predominantemente descritivo de sua tese fez com que muitos de seus leitores tomassem suas proposições como uma espécie de modelo, uma receita a ser seguida para que as cidades se tornassem "globais".

Smith (2002) corrobora em parte a leitura feita por Sassen (1991) acerca do papel das cidades na reestruturação do capitalismo contemporâneo, também reconhecendo a afirmação da importância relativa dessa escala geográfica e identificando nexos entre a ascensão do neoliberalismo, a globalização financeira e a dinâmica dos processos de urbanização. Na sua visão, a difusão dos processos de gentrificação despontou como um vetor fundamental da reconfiguração das estratégias de acumulação no capitalismo contemporâneo, tornando-se um fenômeno generalizado e acirrando conflitos de classe associados às disputas pela apropriação do espaço urbano. Além do teor inequivocamente crítico, um aspecto que diferencia a linha de abordagem adotada por Smith daquela seguida por Sassen é o tratamento metodológico conferido à questão da escala geográfica. Segundo Smith (2002), Sassen teria o mérito de empreender uma análise espacializada do processo de globalização, ressaltando seu enraizamento em lugares específicos. Por outro lado, teria concebido as escalas de modo estanque, como se países e cidades fossem meros compartimentos dentro dos quais as atividades produtivas são realizadas, tomando a escala geográfica como um dado imutável. Em suas palavras:

Saskia Sassen oferece um argumento de referência sobre a importância do lugar no novo globalismo. O lugar, ela insiste, é central para o processo de circulação de pessoas e capitais que constitui a globalização,

e o foco em contextos urbanos num mundo globalizado traz consigo o reconhecimento do declínio acelerado da significância da economia nacional, ao mesmo tempo em que reforça que a globalização acontece por meio de complexos sociais e econômicos específicos, enraizados em lugares específicos. Uma alternativa bem-vinda ao otimismo cego das utopias globais, a explicação de Sassen é astuta quanto à mudança do conteúdo de algumas economias urbanas. No entanto, ela é vulnerável tanto em sua base empírica [...] quanto em sua base teórica [...]. É como se a economia social global compreendesse um conjunto de *containers* – os Estados nacionais – dentro dos quais flutuam um conjunto de *containers* menores, as cidades [...]. Pretendo argumentar aqui que, no contexto de um novo globalismo, estamos experimentando a emergência de um novo urbanismo no qual os *containers* em si estão sendo fundamentalmente remodelados. ‘O urbano’ está sendo redefinido tão dramaticamente como o global; os antigos *containers* conceituais – nossas suposições dos anos 1970 sobre o que o urbano é ou era – não mais se sustentam [...]. A nova concatenação de funções urbanas e atividades vis-à-vis o nacional e o global não apenas muda a aparência da cidade, mas a própria definição do que constitui – literalmente – a escala urbana³⁷ (SMITH, 2002, pp. 430-431, tradução nossa).

Compartilhando a preocupação metodológica de Smith com a questão da escala e sua reconfiguração, Josh Pacewicz (2013a, p. 434) chama atenção para o que entende ser um aspecto negligenciado no debate acadêmico sobre os papéis desempenhados pelo Estado na regulação dos mercados, e que teria grande importância para se refletir sobre a dinâmica dos processos de urbanização no contexto atual. Segundo o autor, a literatura costuma centrar-se em dois tipos ideais de função regulatória, negligenciando a importância de um terceiro tipo. O primeiro é a criação de mercados, o estabelecimento de regras que habilitem o seu funcionamento. O segundo é a socialização de mercados, a correção ou atenuação de "falhas" e efeitos socialmente disruptivos que, caso não fossem mediados por intervenções estatais, poderiam levar à desestabilização das relações sociais em que se baseia o modo de produção capitalista como um todo. O terceiro mecanismo

³⁷ No original: "Saskia Sassen offers a benchmark argument about the importance of local place in the new globalism. Place, she insists, is central to the circulation of people and capital that constitute globalization, and a focus on urban places in a globalizing world brings with it a recognition of the rapidly declining significance of national economy, while also insisting that globalization takes place through specific social and economic complexes rooted in specific places [...] A welcome alternative to blithe optimism of globalized utopias, Sassen's account is astute about the shifting contents of some urban economies. However, it is vulnerable on both empirical grounds [...] and on theoretical grounds [...] It is as if the global social economy comprises a plethora of containers - nation-states - within which float a number of smaller containers, the cities. I want to argue here that in the context of a new globalism, we are experiencing the emergence of a new urbanism such that the containers themselves are being fundamentally recast. 'The urban' is being redefined just as dramatically as the global; the old conceptual containers - our 1970's assumptions about what the urban is or was - no longer hold water. The new concatenation of urban functions and activities vis-a-vis the national and the global changes not only the make-up of the city but the very definition of what constitutes - literally - the urban scale".

apontado pelo autor é a indução à mudança da escala de funcionamento dos mercados, o que chama de reescalonamento regulatório (*regulatory rescaling*).

O fenômeno caracterizado por Pacewicz (2013a) capta aspectos importantes da racionalidade subjacente à produção do espaço urbano no capitalismo contemporâneo e de suas conexões com o processo de globalização. Como salienta o autor, as políticas urbanas vêm sendo concebidas com o intuito de promover uma mudança na escala geográfica dos fluxos econômicos que ocorrem nas cidades. O fenômeno identificado por Pacewicz não constitui algo completamente novo, apresentando paralelos significativos com processos ocorridos em outros contextos históricos. Seus apontamentos são semelhantes aos que Polanyi (1944) faz a respeito da formação dos Estados nacionais na passagem do feudalismo para o mercantilismo. Em seu estudo clássico, Polanyi afirma que o surgimento dos Estados nacionais envolveu a destruição de mecanismos de coordenação econômica organizados em âmbito local – tanto nas cidades medievais como no campo – para que pudesse se constituir um mercado nacional. Esse acontecimento histórico significou, ao mesmo tempo, a invenção de uma nova escala geográfica e a mudança na escala de organização dos processos econômicos. De acordo com Pacewicz (2013a), no capitalismo contemporâneo, as políticas de desenvolvimento urbano passaram a ser progressivamente orientadas para estimular a integração dos processos econômicos ocorridos nas cidades aos fluxos financeiros globais. De modo análogo ao que ocorreu no período histórico analisado por Polanyi (1944), essa mudança no horizonte geográfico de processos econômicos envolve a supressão de mecanismos de coordenação do mercado em determinadas escalas para que mecanismos de coordenação que operam em outras se estabeleçam. E como enfatizado por Smith (2002), essas transformações levam à desestabilização da hierarquia das escalas geográficas e à alteração das concepções acerca do conteúdo de categorias como o local, o urbano, o regional, o nacional, o global, e assim por diante.

A redefinição das escalas a partir das quais se organiza o espaço da acumulação capitalista não representa apenas uma reconfiguração da forma de arranjos institucionais e mecanismos regulatórios. Assim como Smith, Neil Brenner (2000) realça a dimensão política subjacente a essas transformações no contexto atual. Para o autor, o modo de articulação entre o urbano e o global que vem ocorrendo no capitalismo contemporâneo é um desdobramento da inscrição crescente da lógica abstrata da acumulação do capital no espaço num contexto de ascensão do neoliberalismo e das finanças, onde o espaço é progressivamente mobilizado como força produtiva. Dentre as implicações desse processo,

o autor enfatiza a desarticulação de mecanismos regulatórios de caráter redistributivo organizados a partir da escala nacional no período fordista, identificando uma relação entre as mudanças na configuração escalar das atividades regulatórias e a intensificação das desigualdades socioespaciais. Em suas palavras:

Sob essas condições, um novo regime regulatório baseado num desenvolvimentismo 'glocal' – a promoção de competitividade econômica global em áreas estratégicas de territórios subnacionais como as aglomerações urbanas e os principais distritos industriais – aparenta estar suplantando modelos regulatórios nacional-desenvolvimentistas que davam ênfase à redistribuição balanceada do crescimento numa escala nacional [...] os novos projetos regulatórios que estão sendo mobilizados atualmente num conjunto de escalas geográficas dentro da UE fundamentam uma redefinição neoliberal produtivista da espacialidade do estado: particularmente nas escalas subnacionais e supranacionais, instituições estatais estão sendo crescentemente identificadas como instâncias que operam como instrumentos para a reativação da força produtiva do espaço social ao invés de serem mecanismos para a institucionalização de compromissos sociais, para a superação de disparidades espaciais ou para a promoção de coesão social. Em contraste com a configuração Fordista-Keynesiana do poder do estado, o desenvolvimento desigual não é mais visto no âmbito do arranjo neoliberal-produtivista como um *limite* para a acumulação do capital, mas como seu *fundamento*³⁸ (BRENNER, 2000, p. 14, tradução nossa).

O modo como fenômenos atrelados à escala urbana se articulam com processos de escopo global nesse contexto não constitui uma via de mão única. A reorientação das concepções de planejamento urbano de um paradigma universalista para um modelo focalizado, centrado em projetos específicos, não decorre meramente de uma adaptação passiva das cidades ao novo contexto, mas de estratégias por meio das quais essas unidades territoriais buscam se reposicionar em relações travadas em diferentes escalas geográficas. Esses projetos buscam mudar a importância relativa de determinados fragmentos urbanos em relação ao conjunto do território de uma cidade ou aglomeração metropolitana, a posição das cidades onde eles estão inseridos em relação a regiões e ao

³⁸ No original: "Under these conditions, a new regulatory regime based upon 'glocal' developmentalism — the promotion of global economic competitiveness within strategic subnational territorial sites such as urban regions and major industrial districts — appears to be supplanting national-developmental regulatory models which emphasized the balanced redistribution of growth on a national scale [...] the new regulatory projects which are currently being mobilized on a range of geographical scales within the EU underpin a neoliberal-productivist redefinition of state spatiality: particularly on subnational and supranational scales, state institutions are increasingly seen to operate as instruments for reactivating the productive force of social space rather than as mechanisms for institutionalizing social compromises, for overcoming spatial disparities or for promoting social cohesion. In contrast to the Fordist-Keynesian configuration of state power, uneven development within this neoliberal-productivist framework is no longer viewed as a *limit* to capital accumulation but rather as its very *foundation*".

restante do território nacional, ou mesmo a posição de certos países em relação aos fluxos econômicos globais.

Como observam Brenner (2000), Smith (2002) e Pacewicz (2013a), ao se promover projetos de desenvolvimento local de orientação global (os chamados *glocal developments*), redefine-se o modo como diferentes configurações territoriais se articulam, e a própria noção do que é o urbano e do que são as escalas geográficas em geral. Nesse sentido, o fenômeno que Pacewicz (2013a) chama de *regulatory rescaling* adquire importância crescente enquanto elemento norteador de intervenções estatais na escala urbana. Arranjos regulatórios associados a essa escala passam a ser reconfigurados, sendo progressivamente adaptados para atender ao propósito de favorecer a inserção competitiva das cidades no circuito econômico mundial. Essa redefinição de objetivos provoca uma guinada no papel exercido por mecanismos regulatórios da proteção à reprodução social para o estímulo à integração do espaço urbano às estratégias globais de acumulação. Não é por acaso que, nesse contexto, a caracterização que Sassen fez das cidades globais tenha sido tão amplamente assimilada como uma agenda programática.

Esse processo, entretanto, não ocorre sem que as contradições e conflitos de classe subjacentes à produção do espaço se inscrevam nos instrumentos de regulação urbanística. Em sentido oposto às estratégias onde a cidade é acionada como espaço de acumulação, emergem formas diversas de mobilização social e contestação apontando especificamente para essa escala de organização do poder político. Parte do relativo esvaziamento da escala nacional como instância de promoção de direitos e de estabelecimento de compromissos redistributivos entre classes sociais é contrabalanceado pela emergência de projetos contra-hegemônicos e reivindicações organizados na escala das cidades. A afirmação crescente do "direito à cidade" como pauta de reivindicação de movimentos sociais e como discurso de resistência é um fenômeno representativo dessa tendência (TAVOLARI, 2015).

No entanto, o modo como a redefinição da importância relativa das escalas geográficas que acompanhou as mudanças iniciadas nos anos 1970 vem afetando o balanço entre, de um lado, a orientação de aparatos regulatórios para impulsionar a acumulação capitalista e, de outro, sua mobilização para reverberar demandas redistributivas, é assimétrico. As margens para o estabelecimento de compromissos redistributivos a partir da escala urbana são significativamente menores do que as possibilidades existentes no período fordista, em que tais compromissos gravitavam em torno dos Estados nacionais. Com a globalização financeira e a retração (relativa) dos

Estados nacionais, os novos arranjos regulatórios que passaram a se constituir dispõem de autonomia muito mais restrita para determinar as bases fiscais da intervenção estatal (MASSONETO, 2003). Diante do bloqueio das políticas fiscais de inspiração *keynesiana*, que constituíam o motor do pacto redistributivo fordista nas economias centrais e dos ensaios desenvolvimentistas na periferia, os compromissos sociais institucionalizados nos ordenamentos jurídicos em suas diversas escalas tiveram sua efetivação progressivamente obstruída. Embora possa se observar uma tendência crescente de institucionalização de demandas sociais redistributivas na escala urbana, o novo regime fiscal configurado com a reestruturação mundial do capitalismo fez com que os processos decisórios na formulação de políticas urbanas passassem a ser mais diretamente condicionadas pelos fundamentos que orientam os fluxos do capital no espaço global.

Se, na escala urbana, as contradições entre demandas orientadas para promover a acumulação do capital e aquelas visando à redistribuição do excedente afloram de modo substancial, a escala global segue como esfera inacessível e refratária ao estabelecimento de compromissos políticos e reivindicações sociais contrapostos à lógica abstrata do capital. O enfraquecimento do poder dos Estados nacionais como esfera de organização da acumulação capitalista não foi acompanhado pela criação de instituições democráticas na escala global e, ainda que se possa constatar um fortalecimento de instituições na escala urbana, a margem para que compromissos políticos organizados a partir dessa escala se efetivem é significativamente reduzida. Nesse contexto, ocorrem mudanças que atingem a função e a forma dos arranjos regulatórios na escala urbana, que se voltam progressivamente para promover intervenções locais subordinadas ao metabolismo de valorização das formas abstratas de um capital progressivamente desterritorializado.

As condições para a atração de investimentos para projetos urbanos, entretanto, são substancialmente desiguais em cidades do capitalismo central e periférico. Os parâmetros adotados para a alocação de recursos por parte dos agentes que gerem grandes massas de capital vêm sendo progressivamente condicionados por modelos matemático-digitais que se valem de técnicas padronizadas de mensuração de fatores como risco e perspectivas de retorno para a tomada de decisões de investimento (RAFERTY; BRYAN, 2014; PRYKE; ALLEN, 2000). Operações financeiras direcionadas às economias periféricas são, a princípio, consideradas investimentos de risco, exigindo que se ofereçam perspectivas de retorno mais elevadas para que se concretizem (PAULANI, 2008). Isso faz com que o chamado custo de capital, ou seja, o preço do dinheiro, seja mais alto nesses contextos. A

desigualdade nas condições de acesso a investimentos nas economias centrais e periféricas é um fator que realça a ressalva feita por Jessop (2006) no sentido de que a redução da importância da escala nacional é apenas relativa, e de que talvez ela ainda seja a escala mais determinante na conformação da dinâmica dos processos de acumulação. As desigualdades de condições macroeconômicas em diferentes contextos nacionais se refletem nos padrões regulatórios associados aos grandes projetos urbanos. Nos projetos promovidos em cidades do capitalismo periférico, o imperativo de proporcionar condições que sinalizem a ampliação das margens de retorno dos capitais investidos se exacerba, uma vez que eles se inserem na disputa por investimentos em condições de desvantagem. Para que se habilitem a receber fluxos de investimento relevantes, a formatação regulatória desses projetos é forçada a acionar de modo mais intensivo mecanismos como a flexibilização de normas urbanísticas, a montagem de regimes jurídicos de exceção e a transferência de fundos públicos para agentes privados, fazendo com que tenham impactos econômicos regressivos mais pronunciados do que se observa em projetos semelhantes promovidos nas cidades do capitalismo avançado.

1.4. As intervenções em centros urbanos: a economia política da gentrificação

Na esteira da ascensão de um paradigma de desenvolvimento urbano assentado na promoção de grandes projetos, as chamadas políticas de "revitalização" de centros urbanos vêm se difundindo significativamente ao redor do mundo ao longo das últimas décadas, figurando como um traço emblemático dos modelos hegemônicos de planejamento territorial que emergiram no capitalismo contemporâneo. Essas intervenções urbanísticas evidenciam de modo bastante singular aspectos como a ampliação dos conteúdos econômicos relacionados aos processos de urbanização, o modo como as estratégias de produção do espaço na escala urbana se articulam aos circuitos de acumulação na escala global, a emergência de um paradigma de regulação urbanística de caráter empreendedor e o reforço de padrões desiguais de desenvolvimento territorial.

A proliferação dessas intervenções é um fenômeno bastante expressivo da lógica pragmática presente em algumas das doutrinas que se afirmaram nesse contexto, como o chamado planejamento estratégico de cidades.³⁹ Tais políticas vão ao encontro das

³⁹ Para uma análise das diferentes vertentes da doutrina do planejamento estratégico e do modo como se deu sua transposição para o campo da política urbana, ver Compans (2005). Para um exemplo emblemático da

diretrizes gerais preconizadas nesses discursos, evidenciando uma tendência de priorização de intervenções localizadas com potencial de gerar resultados mais imediatos e de grande visibilidade em detrimento de planos de desenvolvimento de escopo universal e horizonte de longo prazo (VAINER, 2002).

Uma das vertentes dessa doutrina – o chamado modelo *SWOT* (acrônimo de *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) – recomenda que os processos de tomada de decisão sigam um método em que se identifiquem pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, escolhendo o que priorizar com base numa análise respaldada em cálculos de custo-benefício, que teoricamente permitiriam a maximização de resultados. Embora as "ações estratégicas" a serem escolhidas no âmbito da formulação de políticas urbanas variem conforme as circunstâncias, a recuperação de centros ditos degradados é uma alternativa apontada de modo recorrente em proposições inspiradas nesses modelos de gestão empresarial como uma espécie de *best practice*.

Vista a partir dessa perspectiva, a requalificação dos centros é preconizada como um tipo de intervenção que poderia contribuir positivamente para a performance econômica das cidades por várias razões (BORJA; CASTELLS, 1996). Um centro qualificado contribuiria para projetar uma imagem positiva da cidade de modo geral, favorecendo a atração de investimentos, turistas, eventos, profissionais qualificados, entre outros fatores supostamente capazes de reforçar seu dinamismo econômico e sua competitividade. Além disso, fortaleceria o senso de identidade e pertencimento entre seus moradores, ajudando a constituir um senso de "patriotismo urbano"⁴⁰ e, assim, conter tensões e conflitos. Um centro visto como degradado, por sua vez, agiria no sentido de propagar uma sensação de crise, que seria prejudicial aos negócios e à coesão social. Assim, requalificar centros ditos degradados contribuiria para amenizar as fraquezas e ameaças que afligem as cidades, ao mesmo tempo em que permitiria explorar oportunidades existentes e reforçar seus pontos fortes, preenchendo os requisitos de uma "ação estratégica" para o enfrentamento dos alegados desafios da gestão urbana.

adoção dessa perspectiva como referência na formulação de discursos de teor normativo no campo do urbanismo, ver Borja & Castells (1996).

⁴⁰ Borja & Castells (1996) preconizam que as cidades deveriam estimular a difusão de um sentimento de "patriotismo urbano" como forma de favorecer a coesão social. Em sua crítica aos modelos hegemônicos de política urbana que emergiram com a ascensão do neoliberalismo, que teriam em autores como Borja e Castells alguns de seus principais expoentes teóricos, Vainer (2002) usa o termo "cidade pátria" como uma das "metáforas constitutivas" que poderiam caracterizar esses modelos.

A ênfase dada à revitalização de centros urbanos como uma ação estratégica para o desenvolvimento das cidades não está presente apenas em textos acadêmicos de teor normativo, mas também em discursos de agentes do mercado. Nesse sentido, vale mencionar um trecho do editorial de um boletim publicado pela Associação Viva o Centro – coalizão empresarial constituída nos anos 1990 com o intuito alegado de fomentar a recuperação econômica do centro de São Paulo – onde se expressa a crença na importância de um centro revitalizado para a performance econômica dessa cidade de modo geral:

A Viva o Centro comemora os 455 anos da cidade com a certeza de que sem um Centro efetivamente requalificado e na plenitude de seus atributos, São Paulo não se firma como metrópole global de primeiro nível, apesar de sua imensa capacidade produtiva e efervescência cultural (ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 2009, p. 2).

Como evidenciado nessa publicação, as razões que fazem com que ações desse tipo sejam tidas como estratégicas não dizem respeito apenas a fatores locais, permeando outras escalas geográficas. Elas perpassam a possibilidade de promoção de negócios imobiliários e atividades econômicas na escala local, assim como o fomento à coesão social nessa escala, mas também estão relacionadas ao modo como a cidade projeta sua imagem para fora e se conecta aos fluxos econômicos globais, evidenciando o fenômeno que Pacewicz (2013a) chama de *regulatory rescaling*.

Neil Smith (1996) entende que a generalização de experiências desse tipo por diversas cidades do mundo – chamadas pelo autor de "gentrificação" ao invés de "revitalização" – é um elemento constitutivo do processo de reestruturação do capitalismo que se sucedeu à crise do fordismo. A chamada "volta ao centro" representa, em sua visão, uma nova fronteira do processo de acumulação do capital.

Na acepção em que é empregada pelo autor, a metáfora da fronteira adquire uma conotação ao mesmo tempo econômica e geográfica. Trata-se de um tipo de atividade para onde massas de capital em busca de formas rentáveis de aplicação possam fluir, e também de um processo de retomada de áreas que num dado momento tornaram-se marginais em seus circuitos de valorização, e que voltaram a ser atraentes. O autor busca entender as causas da disseminação desse fenômeno a partir de uma combinação de argumentos associados à escala local com argumentos relacionados à escala global (SMITH, 1996; 2002).

Na escala local, o vetor determinante desse processo seria a configuração do que o autor chama de diferencial de renda (*rent gap*). Esse conceito expressa a diferença entre a

renda capitalizada e a renda potencial em propriedades imobiliárias. A renda capitalizada representa o retorno econômico efetivamente obtido por meio da exploração de um imóvel com base em suas condições presentes de edificação, uso e localização. A renda potencial, por sua vez, é uma grandeza que expressa os patamares de retorno que poderiam ser alcançados com uma mudança nessas condições. Na visão de Smith (1996), o conceito de diferencial de renda é um fator central para se compreender os movimentos do capital no espaço urbano, fornecendo bases teóricas para se explicar os ciclos de aumento e diminuição de investimentos em lugares específicos e a dinâmica da formação de frentes de desenvolvimento imobiliário no tecido urbano. Para o autor, os fluxos do capital no espaço são condicionados por uma expectativa de retorno econômico cuja realização depende de incrementos de renda. O diferencial de renda é uma grandeza que expressa a magnitude desses possíveis incrementos. De um ponto de vista sistêmico, os fluxos de capital no espaço orientam-se pela busca de incrementos de renda mais elevados, tendendo a se direcionar para áreas onde a diferença entre a renda capitalizada e a renda potencial for mais significativa. Em outras palavras, onde as perspectivas de valorização forem maiores.

A importância atribuída por Smith (1996) a esse conceito para explicar os processos de gentrificação está associada à identificação de uma espécie de diferencial de renda sistêmico na cidade contemporânea, que estaria impulsionando uma volta em massa do capital aos centros. Os padrões de urbanização dominantes no período pós-guerra, marcados por um intenso processo de suburbanização, envolveram um fluxo em massa de investimentos para frentes de expansão periférica. Ao longo desse processo, as áreas centrais sofreram o que o autor chama de desinvestimento. Não se trata necessariamente de uma diminuição de investimentos em termos absolutos, mas relativos. No período em questão, a expansão suburbana figurou como foco prioritário dos circuitos do capital, o que resultou num declínio do montante de capital investido em áreas centrais em relação ao restante do tecido urbano. Os efeitos cumulativos dessa "diástole" do capital, entretanto, criaram condições para um fluxo reverso. Diante da progressiva depreciação dos capitais imobilizados em áreas centrais e de seu relativo abandono por segmentos de maior poder aquisitivo, os preços imobiliários nessas entraram em trajetória de declínio (ou de crescimento inferior à média da cidade). Nos termos usados por Smith, a renda capitalizada em propriedades localizadas em áreas centrais foi progressivamente se deteriorando. À medida que esse processo se intensificou, entretanto, o hiato entre a renda

capitalizada e a renda potencial nas áreas centrais se ampliou. Ultrapassado um determinado estágio, essa diferença atingiu um ponto crítico a partir do qual os possíveis incrementos de renda com a realização de investimentos nas áreas centrais passou a suplantar aqueles que poderiam ser alcançados nas frentes de expansão suburbana. Nesse momento, iniciou-se um ajuste espacial⁴¹ onde os centros passaram a figurar como novas fronteiras de acumulação. Em contraste com o período anterior, a "nova fronteira" do processo de urbanização deslocou-se para o interior das cidades. A passagem a seguir sintetiza a visão de Smith a respeito dessa inversão:

Nos dias de hoje, a conexão entre expansão econômica e geográfica permanece, dando à imagem da fronteira sua potência, mas a forma dessa conexão é muito diferente. A expansão econômica nos dias de hoje não mais acontece puramente pela expansão geográfica absoluta, mas envolvendo também a diferenciação interna de espaços já desenvolvidos. Na escala urbana, essa é a importância da gentrificação vis-à-vis a suburbanização⁴² (SMITH, 1996, p. xviii, tradução nossa).

Como pode-se perceber, Smith entende que essa reorientação da fronteira para dentro provocou o acirramento das tendências de diferenciação no interior das cidades, reforçando padrões desiguais de desenvolvimento. Harvey faz uma leitura bastante semelhante à de Smith quanto à tendência de intensificação das desigualdades socioespaciais na cidade contemporânea, realçando o papel exercido pelos projetos de "revitalização" de áreas centrais como vetores desse processo. Em suas palavras:

Para começar, as pesquisas deveriam focar no contraste entre o vigor superficial de muitos dos projetos de regeneração de economias urbanas decadentes e as transformações subjacentes na condição urbana. Deveriam reconhecer que, por trás da máscara de muitos projetos bem-sucedidos, há sérios problemas sociais e econômicos, e que, em muitas cidades, estes estão se manifestando geograficamente na forma de uma de uma cidade dual com centros em regeneração circundados por um mar de crescente empobrecimento⁴³ (HARVEY, 1989, p. 16, tradução nossa).

⁴¹ A noção de "ajuste espacial" (spatial fix), que vem sendo crescentemente utilizada no campo dos estudos urbanos, foi utilizada originalmente em obras de Harvey. Para uma reflexão aprofundada sobre esse tema, ver Harvey (2005, 2006).

⁴² No original: "Today the link between economic and geographical expansion remains, giving the frontier imagery its potency, but the form of that connection is very different. Economic expansion today no longer takes place purely via absolute geographical expansion but rather involves internal differentiation of already developed spaces. At the urban scale, this is the importance of gentrification *vis-à-vis* suburbanization".

⁴³ No original: "To begin with, enquiry should focus on the contrast between the surface vigour of many of the projects for regeneration of flagging urban economies and the underlying trends in the urban condition. It should recognize that behind the mask of many successful projects there lie some serious social and economic problems and that in many cities these are taking geographical shape in the form of a dual city of inner city regeneration and a surrounding sea of increasing impoverishment".

O argumento do diferencial de renda no modelo teórico proposto por Smith (1996) representa um elemento explicativo centrado primordialmente em dinâmicas locais do setor imobiliário. Entretanto, a disseminação dos processos de gentrificação decorre, em sua perspectiva de análise, da articulação entre fatores desse tipo e processos globais, não sendo as dinâmicas locais a única razão de ser desse fenômeno. O autor entende a proliferação dos processos de gentrificação como uma tendência assentada na ascensão de políticas neoliberais e relacionada à mobilidade crescente do capital na escala global, despontando no atual contexto como uma estratégia generalizada de mobilização do espaço urbano enquanto instância de emprego produtivo de capital. Nas palavras de Smith:

A generalização da gentrificação como estratégia urbana global a partir dos anos 1990 desempenha um papel crucial no urbanismo neoliberal de duas maneiras. Em primeiro lugar, ela preenche o vácuo deixado pelo abandono da política urbana progressista do século XX. Em segundo lugar, ela serve ao mercado imobiliário de áreas urbanas centrais como setores de investimento produtivo de capital em ascensão: a globalização do capital produtivo abraça a gentrificação⁴⁴ (SMITH, 2008, p. 446, tradução nossa).

A proposição elaborada por Harvey (2006) acerca da transformação da propriedade fundiária em algo equiparável a um ativo puramente fictício no capitalismo contemporâneo é uma formulação teórica que reforça a interpretação de Smith sobre os fundamentos da difusão dos processos de gentrificação. Tal proposição fornece uma base conceitual consistente para se analisar as conexões entre a esfera financeira e a produção do espaço, e para se explicar a crescente influência de uma lógica especulativa associada à temporalidade da acumulação financeira nas práticas de desenvolvimento urbano.

A proposição de Smith (1996) de que a gentrificação ocorra em virtude de movimentos sistêmicos do capital no interior das cidades impulsionados por fatores como o diferencial de renda não deve ser tomada como uma afirmação de que tal processo ocorra de modo automático, como se a absorção do espaço à dinâmica de circulação do capital se estabelecesse de modo pleno e livre de contradições. Tais formulações teóricas ajudam a entender como o espaço é concebido nas estratégias de acumulação. Essas estratégias, entretanto, chocam-se com uma realidade contraditória e imensamente

⁴⁴ No original: "The post-1990s generalization of gentrification as a global urban strategy plays a pivotal role in neoliberal urbanism in two ways. First, it fills the vacuum left by the abandonment of twentieth-century liberal urban policy. Second, it serves up the central - and inner - city real-estate markets as burgeoning sectors of *productive* capital investment: the globalization of productive capital embraces gentrification".

complexa, onde se desenrolam outros processos, e onde outros projetos e formas de apropriação do espaço estão presentes. Nos termos de Lefebvre (2000b), embora o espaço abstrato da acumulação capitalista busque incessantemente subsumir o espaço social a suas normas e signos, sempre encontrará resistências nas formas de uso e apropriação que afloram no espaço em sua dimensão concreta.

Em virtude das condições únicas que os centros urbanos têm enquanto lugares de encontro, espaços de densidade simbólica e de simultaneidade de conteúdos sociais diversos que não se resumem aos códigos do valor de troca, as tentativas de incorporação dessas áreas aos circuitos de valorização do capital são processos particularmente conflituosos. E exatamente por conta dessas especificidades, os centros urbanos tornam-se lugares especialmente visados nas estratégias de valorização do capital.

O Estado é uma arena bastante relevante dos conflitos associados às disputas por essas áreas. Entender esses conflitos passa por identificar os papéis – no plural, pois eles são múltiplos e contraditórios – exercidos por instituições e mecanismos regulatórios nas intervenções em centros urbanos. Nesse sentido, as políticas de revitalização de áreas centrais constituem uma chave para se entender como esses conflitos se desenrolam, e como se institucionalizam.

Os primeiros atos desses conflitos se desenrolam no plano do discurso. O uso do termo "revitalização" desempenha um papel ideológico relevante na apresentação dessas políticas. Esse termo sugere a inexistência de qualquer tipo de conflito por trás dessas intervenções. Tal expressão sugere que as transformações idealizadas para essas áreas sejam algo que atenda aos interesses da cidade "em geral", afastando do campo de percepção a possibilidade da ocorrência de atritos entre as formas de uso nelas existentes e as transformações provocadas por intervenções orientadas para revigorar o espaço urbano como força produtiva (SWYNGEDOUW, 1992a; BRENNER, 2000).

O conteúdo associado às políticas de revitalização de centros urbanos não é algo unívoco, mas antes um objeto em disputa. A revitalização dos centros não é apenas uma recomendação veiculada em manuais de planejamento estratégico de cidades e discursos afins, mas também uma pauta de movimentos sociais e setores progressistas. Esses últimos também reivindicam a revitalização dos centros urbanos, atribuindo a tais ações um sentido claramente distinto do anterior. Nesse caso, revitalizar as áreas centrais torna-se sinônimo de ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda, estimular

formas de uso que promovam geração de emprego e renda para esses grupos, ampliar a oferta de serviços públicos, entre outras ações voltadas para a inclusão social.

A ideia de que as políticas urbanas devam estimular formas de uso e ocupação mais intensivas em áreas centrais está presente em discursos de diferentes orientações ideológicas. A defesa de um modelo de cidade compacta, que pressupõe o incentivo ao maior aproveitamento das áreas centrais, é um ponto que aproxima concepções urbanísticas centradas em valores como o combate à segregação, a sustentabilidade, a competitividade, entre outros. A força ideológica do termo "revitalização" vem precisamente de sua ambiguidade, que lhe confere o poder de conferir aparência similar a intervenções urbanísticas orientadas por objetivos antagônicos e invisibilizar os conflitos e disputas nelas envolvidos. A ideia de "revitalização" é intuitivamente percebida como algo positivo. Se a identificação dos centros como lugares relevantes na busca por padrões desejáveis de urbanização é quase um denominador comum, quem seria contra sua "revitalização"? O emprego de uma estratégia discursiva orientada para forjar consensos é parte integrante dos conflitos relacionados a esses processos.

Compreender a dinâmica desses conflitos passa por entender como as formas institucionais e arranjos regulatórios condicionam os processos de urbanização, e como são modificadas em seu curso. O Estado não é um ator externo que simplesmente arbitre os conflitos associados aos processos de urbanização, ou uma instância onde eles apenas se reflitam, mas um meio onde eles são travados. A análise dos nexos existentes entre os processos de urbanização no capitalismo contemporâneo e a regulação estatal consiste num objeto de investigação que perpassa diversas escalas geográficas, como discutido ao longo deste capítulo. No próximo capítulo, faremos uma reflexão sobre como essa articulação vem se transformando no contexto brasileiro. A análise será conduzida em torno de dois eixos principais. O primeiro é a reconfiguração da forma jurídica da propriedade imobiliária no contexto da financeirização. O segundo é a emergência de novos arranjos regulatórios no campo da política urbana, o que compreende os instrumentos urbanísticos utilizados e a forma como são articulados.

CAPÍTULO 2 – O APROFUNDAMENTO DAS CONEXÕES ENTRE A ESFERA FINANCEIRA E O ESPAÇO URBANO NO BRASIL

A reestruturação do capitalismo que se sucedeu à crise dos anos 1970 teve como um de seus desdobramentos a emergência de um processo de financeirização em escala mundial. Em poucas esferas econômicas esse processo desencadeou mudanças tão profundas quanto nas atividades relacionadas à produção do espaço. Não estamos afirmando que outras esferas tenham sido menos impactadas por este processo, mas que, pelas próprias características dos ativos econômicos de natureza imobiliária, a financeirização neste campo ensejou mudanças cuja importância qualitativa apresenta poucos paralelos. O que está em questão nesse caso é a atribuição de mobilidade a ativos fixos e ilíquidos por excelência – algo como convertê-los em seu oposto.

A transformação da propriedade imobiliária num ativo econômico dotado de mobilidade é um processo que depende de um arsenal de artifícios jurídicos bastante complexo, não ocorrendo automaticamente em virtude de transformações no regime de acumulação do capital. Os mecanismos regulatórios que dão suporte a esse processo, por sua vez, vêm se propagando pelo ordenamento jurídico de diversos países a partir das últimas décadas do século XX. Embora seja expressão de um processo global de homogeneização, no qual mudanças em diversos ordenamentos jurídicos nacionais passam a se orientar por princípios e objetivos convergentes, a difusão desses instrumentos assume formas específicas conforme o contexto local. A esfera jurídica impõe-se como um campo de importância fundamental para essas transformações, figurando ao mesmo tempo como uma expressão e como um fator condicionante de sua dinâmica.

Neste capítulo, apresentamos um panorama das formas jurídicas e arranjos regulatórios que dão suporte ao processo de financeirização da produção do espaço no Brasil. Na primeira parte, são feitas algumas considerações iniciais a respeito das mudanças na forma da propriedade imobiliária no capitalismo contemporâneo e suas implicações na lógica que orienta a produção do espaço, discutindo-se em termos teóricos o movimento geral de transformações vivenciadas nesse contexto. Na segunda parte, tratamos da reforma do marco regulatório do financiamento e da propriedade imobiliária no Brasil iniciada nos anos 1990, apresentando os principais títulos financeiros de base imobiliária e outros institutos jurídicos criados ao longo desse processo. Não se trata de

uma abordagem meramente dogmática desse conjunto de formas jurídicas, mas de uma reflexão sobre seus impactos na dinâmica de funcionamento do circuito financeiro-imobiliário no país. A partir da leitura de normas legais e infralegais que regulam esses instrumentos, da consulta a relatórios e bancos de dados que mostram como se deu a evolução do mercado desses títulos em termos quantitativos e de entrevistas feitas com diferentes agentes que lidam com esses instrumentos, apresentamos um balanço dos avanços e limites do processo de financeirização da produção do espaço no país de um modo geral. Na terceira parte, passamos a tratar de alguns desdobramentos da agenda de liberalização e do processo de financeirização no nível da regulação urbanística. Esclarecemos inicialmente que as transformações observadas no campo da regulação urbanística no país ao longo das últimas décadas ocorreram num contexto de colisão entre duas agendas de política urbana de teor conflitante, o chamado movimento pela reforma urbana, de um lado, e os ajustes neoliberais, de outro. Apresentamos um contraponto a uma narrativa bastante difundida em relação a esse período no país, em que se reconhece a emergência de uma ordem urbanística orientada fundamentalmente para a inclusão social – um processo que representaria a institucionalização das lutas e reivindicações do chamado movimento pela reforma urbana. Passamos, então, a mostrar algumas evidências de mudanças na ordem urbanística nesse período que seguem um sentido contrário ao que é preconizado por essas narrativas, orientando-se para o aprofundamento da mercantilização do espaço e para a ampliação de suas conexões com a esfera financeira. Na última parte, fazemos uma breve reflexão sobre o modo como mudanças regulatórias associadas às escalas nacional e urbana se reforçam mutuamente na impulsão de mudanças na dinâmica do processo de produção do espaço.

2.1. A reconfiguração da propriedade imobiliária no capitalismo contemporâneo

Os ajustes macroeconômicos dos anos 1990 tiveram como um de seus traços constitutivos a emergência de um processo abrangente de reformulação do marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário em escala mundial. A tônica dessas transformações foi fundamentalmente a ampliação da mobilidade do capital no espaço, removendo-se barreiras à incorporação de ativos imobiliários ao seu metabolismo. Articulações entre as finanças e a propriedade imobiliária sempre existiram ao longo da

evolução do capitalismo. O que marca a especificidade do atual momento histórico é o caráter sistêmico assumido pelas conexões entre essas duas esferas. Pode-se observar nesse contexto uma transformação qualitativa na forma da propriedade imobiliária, o que abriu caminho para que ativos econômicos fixos e com pouca liquidez pudessem ser mais amplamente incorporados à circulação do capital. Kevin Gotham (2012) caracteriza essas transformações como um movimento de criação de liquidez a partir da fixidez do espaço.

Embora o processo de abstração da forma jurídica da propriedade tenha se acelerado nesse contexto, ele se insere num movimento histórico de mais longo alcance, que tem como vetor fundamental a dissociação progressiva entre valor de uso e valor de troca (BAITZ, 2011). Partindo de categorias utilizadas por Marx (1985) para explicar a dinâmica de circulação da riqueza socialmente produzida entre as classes sociais fundamentais do modo de produção capitalista, Harvey defende a hipótese da transformação progressiva da terra em algo equiparável a um título de capital fictício, identificando um processo de convergência entre renda e juros como mecanismos de apropriação de riqueza no capitalismo contemporâneo (HARVEY, 2006, pp. 330-372).

É possível identificar duas dimensões distintas – porém articuladas – na leitura que Harvey faz das conexões entre as finanças e a propriedade imobiliária na atual configuração do capitalismo, uma cognitiva e outra funcional. Do ponto de vista cognitivo, a propriedade imobiliária passa a ser progressivamente assimilada como um ativo que confere ao seu proprietário uma expectativa de rendimento. Assim como uma ação representa para seu titular a expectativa de se apropriar de uma parcela dos resultados de uma empresa sob a forma de dividendos, o direito de monopólio sobre um fragmento do espaço representa para seu proprietário a expectativa de se apropriar de um determinado montante da riqueza socialmente produzida sob a forma de renda. Nesse sentido, a propriedade imobiliária passa a ser encarada como uma forma de investimento como outra qualquer, e a renda que ela proporciona a um proprietário é assimilada como remuneração do capital adiantado na compra de um imóvel. Além da convergência entre a terra e o capital fictício no plano cognitivo, a proposição de Harvey (2006) abrange também uma dimensão funcional. Num contexto em que a produção do espaço emergiu como vetor fundamental de valorização do capital financeiro, as articulações entre as finanças e a propriedade imobiliária se aprofundaram e adquiriram novas formas. Ao mesmo tempo em que uma massa crescente de ativos financeiros passou a ter seu conteúdo econômico

lastreado em imóveis, os direitos de propriedade que incidem sobre imóveis passaram a assumir progressivamente a forma de ativos financeiros.

Essa proposição teórica de Harvey (2006) tem como ponto de partida as reflexões de Marx sobre o papel desempenhado pela propriedade imobiliária na circulação capitalista. Para Marx (1985), a riqueza socialmente produzida numa economia capitalista distribui-se em três formas fundamentais: salário, renda fundiária e lucro. A única fonte de criação de valor é o trabalho. O salário constitui a parcela da riqueza socialmente produzida que é destinada à remuneração da força de trabalho. A *mais valia*, parcela da riqueza socialmente produzida que não é paga aos trabalhadores, converte-se em renda fundiária e lucro, sendo dividida entre proprietários de terra e capitalistas. Terra e capital, portanto, constituem dispositivos de apropriação de riqueza, e não fontes de geração de valor.

Ao se refletir sobre a dimensão econômica dos processos de urbanização a partir desse referencial teórico, é preciso se atentar para o fato de que um produto imobiliário contém dois componentes de natureza qualitativamente distinta: a edificação e a terra. A primeira é fruto do trabalho e, portanto, objeto portador de valor. É uma mercadoria que demanda um *quantum* de trabalho socialmente necessário para ser produzida. A terra, por sua vez, não é fruto do trabalho, nem objeto portador de valor. Diferentemente das edificações, ela não se desgasta ao longo do tempo, não sofrendo desvalorização (entendendo-se tal expressão como a deterioração do trabalho incorporado às mercadorias). Dizer que a terra não tenha valor e que não esteja sujeita a desvalorização não significa dizer que ela não seja objeto de precificação. Precisamente pelo fato de não ser fruto do trabalho humano e, conseqüentemente, por não poder ser submetida a mensurações econômicas determinadas em função do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, Polanyi (1944) caracterizou a terra como uma mercadoria fictícia. A propriedade privada da terra constitui um poder de monopólio sobre uma parcela do espaço que confere àqueles que exercem esse direito a possibilidade de se apropriar de uma parcela da riqueza socialmente produzida como contrapartida pelo consentimento de uso desse recurso escasso e socialmente necessário. Num contexto onde relações sociais de produção de natureza capitalista encontram-se estabelecidas, o preço da terra é determinado em função das expectativas de apropriação futura de renda fundiária. O preço de um imóvel, por sua vez, é determinado pela combinação de dois componentes distintos, o valor incorporado à construção e a renda capitalizada na propriedade da terra.

Esse preço engloba o lucro, que remunera o capital investido na produção do edifício, e o pagamento antecipado da renda, que remunera a propriedade da terra. O primeiro fator se desvaloriza ao longo do tempo. O segundo, por sua vez, sendo um recurso finito, tem seu valor de troca elevado permanentemente com o passar do tempo e o crescimento da massa de riqueza socialmente produzida, uma vez que a condição de monopólio sobre um bem escasso e socialmente necessário permite ao seu titular fazer com que o "pedágio" cobrado pelo uso da terra se eleve juntamente com o crescimento da massa de riqueza socialmente produzida. A produção do espaço e os possíveis ganhos econômicos extraídos de transações com mercadorias imobiliárias envolvem, portanto, uma combinação complexa de componentes de natureza produtiva e improdutiva, que na prática não se distinguem com nitidez.

A aplicabilidade da noção de renda fundiária ao espaço urbano é um tema controverso. Ao desenvolver essas formulações teóricas, Marx (1985) empreendeu análises focadas, sobretudo, na produção agrícola. Embora tenha feito menção aos terrenos de construção, o autor não chegou a teorizar de modo mais abrangente como se daria a apropriação de renda fundiária nas cidades. A partir dessa constatação, alguns autores questionam a possibilidade de se empreender análises referentes à propriedade urbana com base nessas categorias, alegando que elas só seriam aplicáveis aos terrenos agrícolas (FISSETTE, 1984). Outros autores questionam inclusive a coerência interna das teorias da renda fundiária de Marx, alegando haver uma certa sobreposição entre as noções de renda e lucro (VILLAÇA, 1985). Nesse sentido, alguns dos fenômenos apontados como apropriação de renda seriam, em última análise, a realização do capital incorporado ao solo e, portanto, lucro. Assim, argumenta-se que, ao se adquirir um terreno para utilizá-lo em processos produtivos, adianta-se um montante de capital equivalente às suas qualidades específicas, refletidas em seu preço, de modo que os ganhos obtidos com sua posterior exploração econômica constituiriam a remuneração desse capital, não havendo sentido falar em renda fundiária (VILLAÇA, 1985).

Embora Marx tenha utilizado exemplos relacionados à terra agrícola, alguns dos fundamentos identificados pelo autor parecem úteis para se refletir sobre os movimentos do capital no espaço urbano. A noção de renda permite identificar mecanismos de apropriação de riqueza de natureza diversa daqueles que se enquadrariam na noção de lucro. A dificuldade teórica reside fundamentalmente em separar o que é apropriação de renda do que é realização de valor. Essa tarefa torna-se particularmente complexa num

contexto onde essas duas formas de apropriação de riqueza estão cada vez mais imbricadas, e onde a separação entre proprietários de terra e capitalistas como classes sociais distintas perde sua nitidez.

Ao se refletir sobre os fundamentos que condicionam a circulação da riqueza socialmente produzida com base nas categorias analíticas formuladas por Marx (1985), é bastante claro que a magnitude de renda que pode ser extraída de um terreno é influenciada pela fixação de capital no espaço. No entanto, a renda fundiária permite que uma parcela daquilo que seria a realização de valores incorporados ao espaço se transmita ao patrimônio de agentes que em nada contribuíram para a transformação das qualidades específicas de uma propriedade individual, o que distingue esta modalidade de apropriação de riqueza da noção de lucro. Ao se construir uma avenida, um parque ou um *shopping center*, por exemplo, as condições de localização dos terrenos vizinhos transformam-se substancialmente, alterando o potencial de obtenção de retornos com sua exploração econômica. Essas mudanças refletem-se no preço desses terrenos, aos quais se incorporam incrementos de renda. No caso daqueles que efetivamente realizaram investimentos no espaço, como os promotores do *shopping center* hipotético acima mencionado, a elevação do preço do imóvel poderia ser encarada como decorrência da remuneração do capital adiantado e, portanto, realização de valor. No caso de alguém que venha a comprar um terreno vizinho a esse *shopping center* após a sua construção, as vantagens de localização trazidas ao referido terreno em virtude da proximidade ao empreendimento mencionado estariam embutidas no preço pago por seu adquirente. No entanto, no caso daqueles que tinham terrenos nas redondezas anteriormente à construção do referido *shopping center*, as vantagens locacionais obtidas com a chegada desse empreendimento e a decorrente elevação de seus preços não têm relação nenhuma com a remuneração de um capital adiantado por seus proprietários, não cabendo qualificá-las como lucro ou como realização de valor. Esse tipo de situação não é um fenômeno marginal, mas algo generalizado na dinâmica de produção do espaço urbano. Por essa razão, a renda fundiária é uma categoria de análise que ajuda a elucidar a dinâmica da circulação de riqueza na cidade contemporânea, especialmente ao se refletir sobre os investimentos públicos incorporados ao espaço e sua influência sobre o valor dos imóveis. Essa categoria contribui para se refletir sobre a circulação da riqueza no espaço urbano como um processo que não se fundamenta apenas na realização de valor sob a forma de lucro, mas também em processos especulativos de natureza improdutiva.

A distinção conceitual entre renda e lucro, entretanto, torna-se ainda mais tênue ao levarmos em conta a divisão do lucro que remunera o capital em juros e ganhos empresariais, como propõe Marx (1985). Até agora, fiz referência ao lucro como uma categoria unitária. Para Marx (1985), entretanto, o lucro também se subdivide em componentes de natureza produtiva e improdutiva. O componente produtivo está associado aos ganhos decorrentes da atividade empresarial. O capitalista à frente da atividade empresarial é o agente que reúne meios de produção e organiza a geração de *mais valia* por meio da exploração do trabalho. A *mais valia* extraída se distribui entre a remuneração da própria atividade empresarial e o pagamento dos juros do capital de empréstimo adiantado pelo capitalista prestamista. Os juros pagos ao capitalista prestamista assemelham-se consideravelmente à renda fundiária como forma de apropriação de riqueza. Ambos têm natureza improdutiva, permitindo a uma classe de proprietários auferir ganhos econômicos sem qualquer participação ativa no processo produtivo. Além disso, ambos se assentam numa lógica especulativa. Não por acaso, este componente do capital é frequentemente designado pelo termo "capital rentista".

Apesar dessas semelhanças, subsistem algumas diferenças relevantes entre a propriedade fundiária e os títulos de capital fictício como dispositivos de apropriação de riqueza. Assim como acontece com a terra, os títulos de capital fictício se impõem como um direito sobre um determinado montante da riqueza socialmente produzida. Seu preço, de modo análogo aos ativos imobiliários, oscila conforme as possibilidades de apropriação de riqueza que podem proporcionar. No entanto, diferentemente da propriedade imobiliária, as formas abstratas de riqueza têm um caráter intrinsecamente volátil. Ativos financeiros em geral podem se valorizar aceleradamente, mas também podem ter seu valor depreciado de modo abrupto. Ainda que o preço da terra possa sofrer variações significativas em virtude de fatores como transformações nos padrões urbanísticos locais, mudanças na conjuntura econômica, e assim por diante, a concretude desse ativo econômico, que representa o monopólio sobre um fragmento do espaço, o controle sobre um recurso que sempre será socialmente necessário, permite que seus titulares se mantenham em condições de se apropriar de uma parcela da riqueza socialmente produzida em bases mais estáveis do que ocorre com os títulos de capital fictício. Por essa razão, a propriedade fundiária se perpetua como um dos mais importantes dispositivos de reserva de valor, exercendo papel-chave na preservação de patrimônios (BOLAFFI, 1982). Em virtude desse fenômeno, a despeito de todas as semelhanças que o mecanismo de

apropriação de riqueza que Marx qualifica como renda possa ter com aqueles relacionados à remuneração do capital fictício, seu tratamento como uma categoria cognitiva distinta da noção de lucro ou juros é justificável, e ajuda a compreender os motivos do aprofundamento das conexões entre a esfera financeira e a propriedade imobiliária no contexto atual. Em virtude dos atributos específicos da propriedade fundiária que faltam às formas abstratas de riqueza, a primeira vem sendo progressivamente acionada como lastro de valor das últimas, sendo, assim, mais apropriado falar numa simbiose do que simplesmente numa fusão entre ambas.

A articulação crescente entre essas duas esferas, por sua vez, faz com que a produção do espaço seja progressivamente subordinada a uma lógica financeira. A criação de condições adequadas à obtenção de incrementos de renda se coloca como um dos fatores condicionantes dos circuitos percorridos pelo capital conectado à propriedade fundiária em busca de valorização. Combinam-se nesses circuitos processos de realização de valor com ganhos de natureza especulativa, proporcionados por uma articulação crescente entre movimentos do capital e ações do Estado. Nesse contexto, a movimentação estratégica do capital no espaço torna-se um fator determinante da dinâmica dos processos de urbanização, submetendo-os progressivamente a uma lógica orientada para impulsionar processos de valorização de magnitude e velocidade compatíveis com as exigências do capital financeiro.

Essa crescente simbiose entre as estratégias de valorização do capital fictício e a produção do espaço, entretanto, não acontece automaticamente pela simples atuação das forças do mercado, sem que haja condições regulatórias adequadas (GOTHAM, 2012). Ao contrário, ela exige a criação de artifícios jurídicos que estabeleçam condições propícias para a circulação do capital no espaço. Nesse contexto, proliferam-se instrumentos financeiros de base imobiliária com características distintas da propriedade convencional, sendo concebidos de modo a permitir que os investimentos no espaço construído tenham liquidez, possam ser submetidos a procedimentos padronizados de mensuração de risco, proporcionem segurança jurídica a credores, entre outras exigências. Esses instrumentos não se conectam necessariamente à propriedade imobiliária propriamente dita, mas, sobretudo, aos fluxos de receita gerados a partir de sua exploração econômica. A criação de modalidades de investimento com esse perfil impulsiona o processo de abstração da propriedade a que nos referimos anteriormente, levando ao surgimento de operações complexas de divisão e reagrupamento de direitos e obrigações associados a transações

imobiliárias, à formação de cadeias intrincadas de títulos de crédito derivados de outros títulos, à estruturação de mecanismos diversos de garantia dessas obrigações, abrindo espaço também para a proliferação de práticas especulativas que incidem não apenas sobre os imóveis, mas sobre todas essas camadas intermediárias de relações que se estabelecem entre credores e devedores de última instância.

A constituição de ambientes regulatórios e práticas econômicas com essas características não se desenvolve de maneira homogênea no espaço. Ao contrário, esse fenômeno se expande em ritmo e intensidade variados em diferentes países, dentro de um mesmo país, no interior de uma mesma cidade, e assim por diante. A proliferação desses instrumentos financeiros de base imobiliária teve seu desenvolvimento inicial bastante associado aos países anglo-saxônicos, especialmente aos Estados Unidos e ao Reino Unido, ganhando proporções mais significativas nesses países na esteira das políticas neoliberais introduzidas pelos governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher. Já nos anos 1990, os padrões de financiamento imobiliário adotados nesses países passaram a ser exportados para o resto do mundo como um modelo, figurando em cartilhas de entidades como o Banco Mundial (2002, 2003) como parte de um conjunto mais amplo de reformas institucionais. Mais do que meras ações voltadas para a ampliação da oferta de crédito imobiliário, reformas desse tipo passaram a ser recomendadas por essas instituições como fórmulas para o desenvolvimento do mercado de capitais e a modernização de economias nacionais de modo mais amplo. Passamos agora a mostrar alguns desdobramentos da introdução dessa agenda no Brasil.

2.2. A reforma do marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário no Brasil

Os padrões de regulação jurídica da propriedade e do financiamento imobiliário no Brasil passaram por um processo de reestruturação abrangente a partir dos anos 1990. Nesse período, introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro uma série de leis federais e normas infra-legais expedidas por órgãos como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Banco Central do Brasil (BACEN) que impulsionaram mudanças significativas na forma da propriedade imobiliária e em sua articulação com a esfera financeira. Entre as principais mudanças introduzidas por essas normas, podem-se destacar a criação e a regulação de um conjunto de instrumentos financeiros de base imobiliária, a introdução de

uma série de institutos jurídicos concebidos com o intuito de reforçar a segurança jurídica de credores em operações de financiamento imobiliário e a concessão de estímulos tributários a investimentos direcionados ao setor imobiliário por intermédio desses e de outros títulos financeiros. Os principais marcos legais desse processo foram a Lei n.º. 8.668, de 25 de junho de 1993, que introduziu os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) no ordenamento jurídico do país; a Lei n.º. 9.514, de 20 de novembro de 1997, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e disciplinou os contratos de alienação fiduciária de bens imóveis; a Lei n.º. 10.931, de 2 de agosto de 2004, que ampliou o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que integravam o SFI e disciplinou o instituto do patrimônio de afetação em incorporações imobiliárias; e também um conjunto de dispositivos legais esparsos que concederam benefícios fiscais a investimentos feitos nos títulos financeiros de base imobiliária criados nesse contexto.

A instituição dos Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), ocorrida 1993, marcou o início do processo de estruturação desse novo ambiente regulatório. Mudanças mais abrangentes ocorreram a partir de 1997, quando se deu a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). As principais inovações regulatórias trazidas pela Lei n.º. 9.514/1997, que criou esse sistema, foram a introdução das operações de securitização imobiliária no ordenamento jurídico do país, com a criação das companhias securitizadoras e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), e a instituição dos contratos de alienação fiduciária de bens imóveis, uma forma contratual que reforçou a segurança jurídica de credores em operações de financiamento imobiliário. A conclusão do processo de estruturação legal do SFI se deu com a edição da Lei n.º. 10.931/2004. Essa norma consolidou instrumentos financeiros de base imobiliária que haviam sido introduzidos pela Medida Provisória n.º. 2.223, de 4 de setembro de 2001, como as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCI), e disciplinou o patrimônio de afetação em incorporações imobiliárias, um instituto jurídico que permitiu a segregação de bens e direitos vinculados a empreendimentos imobiliários específicos da massa patrimonial de seu incorporador. Posteriormente, a Lei n.º. 11.033, de 21 de dezembro de 2004, concedeu incentivos fiscais para os títulos de base imobiliária integrantes do SFI, isentando-os da incidência do imposto de renda no caso de investimentos feitos por pessoa

física. Esse mesmo benefício fiscal foi estendido a investimentos feitos em FIIs pela Lei nº. 11.196, de 2005.⁴⁵

Uma primeira tendência geral que pode ser constatada na estruturação desse novo marco regulatório do financiamento imobiliário foi o reforço da segurança jurídica de credores, observando-se a instituição de uma série de mecanismos voltados para reforçar suas garantias em face de tomadores de crédito. A alienação fiduciária de bens imóveis, o regime fiduciário e o patrimônio de afetação foram institutos jurídicos introduzidos com essa finalidade.

No caso da alienação fiduciária – uma forma contratual que não se aplicava a transações envolvendo bens imóveis antes da edição da Lei 9.514/1997 –, facilitou-se a execução da garantia real em casos de inadimplência do devedor. Na alienação fiduciária, a transmissão da propriedade do imóvel só se realiza após a quitação integral da dívida. Embora o tomador de crédito detenha a posse do imóvel a partir da celebração do contrato de financiamento, só adquire o domínio pleno após a liquidação do saldo devedor. Esses contratos funcionam de maneira bastante semelhante às operações de *leasing*, de modo que o adquirente do imóvel acaba submetendo-se a uma condição muito próxima à de um locatário ao longo do período de amortização da dívida. Antes da edição dessa norma, as operações de financiamento à compra de imóveis eram feitas primordialmente por meio de contratos de hipoteca – uma forma contratual ainda vigente, mas que caiu em desuso após o advento da alienação fiduciária. No caso da hipoteca, o imóvel também figura como garantia real do contrato de financiamento, mas sua execução requer a propositura de uma ação judicial envolvendo um processo de conhecimento. No caso da alienação fiduciária, a execução da garantia é processada com base num título executivo extrajudicial, permitindo que se promova a retomada do imóvel em casos de inadimplência sem a necessidade de se recorrer a o Poder Judiciário. Por essa razão, as execuções passaram a ser muito mais céleres do que no caso de contratos garantidos por hipoteca. Além da maior rapidez na execução da garantia, essa forma contratual blindou credores de operações de financiamento imobiliário do risco de sofrerem decisões judiciais desfavoráveis, o que

⁴⁵ O regime tributário aplicável a esses instrumentos foi objeto de modificações sucessivas. Segundo o depoimento de entrevistados, havia um descompasso entre aquilo que as normas editadas inicialmente buscavam incentivar e as regras tributárias que efetivamente incidiam sobre algumas das transações econômicas em que a remuneração desses títulos financeiros de base imobiliária estavam baseadas. Essas "distorções" foram corrigidas pela Instrução CVM nº. 472, de 31 de outubro de 2008, e pela Lei nº. 12.024, de 27 de agosto de 2009, que fizeram com que os incentivos fiscais concedidos a esses instrumentos passassem a ter maior efetividade.

constituía uma das maiores fontes de insegurança por parte desses agentes em transações desse tipo. O advento dessa modalidade contratual é amplamente reconhecido por agentes do mercado como um dos elementos mais relevantes na reestruturação do novo marco regulatório setorial (ROYER, 2009; MARTINS, 2010; VIOTTO, 2015).

No caso do patrimônio de afetação, estabeleceu-se um mecanismo de proteção a credores direcionado às operações de financiamento à produção imobiliária. Esse instituto permitiu a separação dos ativos vinculados a uma determinada incorporação imobiliária do conjunto de bens que integram o patrimônio do incorporador. Caso o incorporador entre em processo de falência ou sofra execuções judiciais movidas por terceiros, por exemplo, o patrimônio afetado a uma incorporação imobiliária específica não responde pelas dívidas em questão, sendo mantido como garantia do financiamento concedido para a incorporação. Um instituto jurídico semelhante ao patrimônio de afetação também criado nesse contexto é o regime fiduciário, introduzido pela Lei 9.514/1997. Nesse caso, os direitos creditícios usados para lastrear a emissão de títulos financeiros de base imobiliária são apartados do patrimônio do emissor e entregues à custódia de um terceiro, denominado "Agente Fiduciário". Em ambos os institutos, a segregação dos ativos e sua vinculação expressa à garantia de contratos específicos facilitam substancialmente sua execução, fortalecendo a segurança jurídica dos credores.

Esse conjunto de mecanismos de proteção a credores ajudou a difundir uma percepção de que os investimentos em ativos imobiliários – tanto os investimentos feitos diretamente como aqueles feitos por intermédio de títulos financeiros de base imobiliária – eram transações econômicas razoavelmente seguras, contribuindo para a criação de um ambiente favorável para a ampliação do volume do financiamento imobiliário no país (ROYER, 2009; FIX, 2011; SANFELICI, 2013).

Um segundo eixo de mudanças que caracteriza a reestruturação do marco regulatório setorial nesse contexto foi a profusão de novos títulos financeiros de base imobiliária, instituindo-se um conjunto de formas contratuais que diversificaram os canais de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Dentre as principais formas contratuais introduzidas nesse contexto, podem-se mencionar instrumentos como os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs), as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs) e, mais recentemente, as Letras Imobiliárias Garantidas (LIGs).

Um dos alegados propósitos por trás da criação de instrumentos desse tipo foi estimular a diminuição do peso relativo de aportes orçamentários, de recursos provenientes de fundos públicos e do crédito de origem bancária na canalização de recursos para o financiamento imobiliário, defendendo-se a abertura de canais de acesso direto ao mercado de capitais. Em relatórios de agências internacionais (BANCO MUNDIAL, 2002, 2003), publicações de entidades empresariais (ABECIP, 1994; UQBAR, 2015), estudos acadêmicos sobre o tema (LIMA JR., 1994, 2008; VEDROSSI, 2002), e entrevistas com profissionais atuantes nesse segmento econômico, pode-se observar uma convergência em torno de um discurso de teor normativo preconizando a "emancipação" do financiamento imobiliário de sua dependência dos recursos governamentais e do crédito bancário, e o deslocamento progressivo do centro de gravidade do financiamento imobiliário no país em direção ao mercado de capitais⁴⁶. Na visão desses agentes, a capacidade de financiamento dos fundos governamentais e dos bancos seria intrinsecamente limitada, sendo necessário estabelecer formas alternativas de captação de recursos por meio de operações de mercado de capitais. Além da ampliação da disponibilidade de recursos, mudanças nesse sentido proporcionariam vantagens como um horizonte de mais longo prazo na concessão de crédito, mecanismos mais sofisticados de mensuração e precificação de riscos, diversificação do perfil das linhas de financiamento disponíveis, entre outras.

A passagem transcrita a seguir, extraída do Anuário UQBAR 2015 – empresa especializada em estudos sobre finanças estruturadas que publica anualmente um relatório sobre a evolução do financiamento imobiliário no Brasil –, ilustra a opção preferencial pelo setor privado e pelo mercado de capitais como fontes de financiamento imobiliário por parte de agentes que atuam nesse segmento econômico. Transformações nessa direção são caracterizadas no relatório como indicadores de progresso econômico. Nesse sentido:

⁴⁶ Em sua tese de doutorado, Luciana Royer (2009) faz uma análise abrangente dos debates que acompanharam a criação do SFI e suas reformulações subsequentes, identificando os principais atores envolvidos nessas discussões e os principais pontos de convergência programática entre eles. Seu estudo mostra uma forte inspiração da coalizão que se constituiu em torno dessa agenda de reformas no modelo de financiamento imobiliário norte-americano, tomado como referência nesses debates. A autora destaca o papel exercido por agências como o Banco Mundial na direção intelectual e ideológica desse processo, mostrando a ampla disseminação de diretrizes e recomendações para a reforma dos modelos de financiamento imobiliário nacionais em relatórios e eventos promovidos por esta instituição, assim como sua ampla assimilação por atores locais no contexto brasileiro. Seu estudo mostra o papel pró-ativo assumido por algumas entidades setoriais, como a Associação Brasileira de Entidades de Crédito e Poupança (ABECIP), a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e a Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais (ANBIMA), na promoção de debates e articulações políticas para a promoção dessas reformas. A autora também realça o papel exercido por entidades acadêmicas nesse processo, destacando a influência exercida pelo Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo nos debates a respeito da reformulação do marco regulatório do financiamento imobiliário no país.

Na medida em que o país progredir economicamente, suas fontes de financiamento existentes se deslocarão de uma maior dependência de aportes e subsídios diretos do Governo na direção de um maior volume de crédito bancário de mercado e, em um estágio mais avançado, para um crescimento das operações de mercado de capitais e do investimento pulverizado por parte de todo o universo investidor (UQBAR, 2015, p. 23).

Numa perspectiva semelhante, vale mencionar os apontamentos feitos em entrevista por Rodrigo Machado, diretor da área de ativos de base imobiliária da XP Investimentos, a maior corretora de valores mobiliários independente (isto é, não vinculada a uma instituição bancária) do país. Nessa passagem, o entrevistado afirma que o crédito bancário é, por natureza, limitado, ressaltando a importância que o desenvolvimento de mecanismos de financiamento imobiliário alimentados pelo mercado de capitais teria para a superação dessa barreira. Em suas palavras:

Se você pegar qualquer país desenvolvido, que tenha esses mecanismos maduros, você vai ver que, fundamentalmente, o *funding* para a produção imobiliária vem de duas fontes diferentes: uma é crédito [bancário] e a outra é mercado de capitais. O crédito é por conceito limitado. É limitada a capacidade do sistema de gerar *funding*. É uma questão de balanço dos bancos, de quem for prover esse sistema, prover esse *funding*. O mercado de capitais é, em tese, infinito, porque ele é a capacidade do mercado de buscar liquidez em qualquer parte do mundo. Ele não está restrito àquele investidor local, nem nada. Porque no mercado de capitais eu vou em qualquer parte do mundo, emito um papel, capto dinheiro e forneço *funding* para a produção imobiliária. Então, nos mercados maduros, você verifica a convivência harmônica e complementar desses dois mercados, de crédito e de capitais. Aqui no Brasil, agora é que a gente está começando a dar volume relevante para o mercado de capitais de base imobiliária. [O desenvolvimento do mercado de capitais] é fundamental. Senão a gente vai ficar sempre limitado. Isso por conceito. O mercado financeiro, que no Brasil basicamente é crédito, é limitado à capacidade dos bancos de se alavancarem [...] Esse é o limite do sistema. Você pode dizer 'ah, mas esse limite é enorme'. Isso é uma outra discussão, mas por definição esse sistema é limitado [...] Tem uma norma que rege isso. Um banco não pode emprestar mais do que 25% do seu patrimônio líquido para um único devedor, por exemplo. Se ele quiser financiar a Cyrela loucamente, ele não vai conseguir porque tem essa norma, por exemplo. Mas têm várias outras limitações normativas e legais do sistema. A principal delas é a alavancagem, a capacidade do banco fazer dívida para emprestar. É balanço, basicamente balanço. No mercado de capitais, não existe a limitação. O mercado de capitais é, em tese, infinito. Por que? É um papel que gira, e não depende da alavancagem, nem da disponibilidade local, nem regulamentar, nem de nada. Acabou o dinheiro no Brasil? Não tem problema nenhum, pego dinheiro dos Estados Unidos, pego dinheiro da China, pego dinheiro da Europa, pego dinheiro de onde eu quiser. Agora, no sistema bancário, ainda que eu tenha condições de acessar o dinheiro lá de fora, a gente tem uma limitação legal aqui, tem uma normativa que não me permite ir além.

Para crescimento exponencial de qualquer mercado imobiliário no Brasil, na minha opinião, e de qualquer mercado imobiliário no mundo, precisa do mercado de capitais.⁴⁷

A defesa do desenvolvimento de instrumentos de mercado de capitais nas discussões que acompanharam essas reformas regulatórias apoiou-se numa premissa de que, em algum momento, as principais fontes de recurso para o financiamento imobiliário – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) – iriam se tornar insuficientes para atender à demanda por crédito no país, sendo necessário buscar novas alternativas. Antes da criação do SFI, o financiamento imobiliário no país baseava-se, sobretudo, no crédito direcionado ao setor pelo FGTS e pelo SBPE, que integram o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). As operações financiadas com esses recursos, ainda hoje as principais fontes de crédito imobiliário no país (ROYER, 2009; ELOY, 2013), destinam-se majoritariamente ao segmento residencial. Além disso, são limitadas por critérios de faixa de renda dos destinatários e de valor individual das unidades produzidas. No caso do FGTS, os recursos captados são destinados ao financiamento habitacional dentro das faixas de renda do SFH, e também a investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana. No caso do SBPE, 65% dos recursos captados devem ser direcionados ao financiamento de imóveis no setor residencial, sendo que 80% desse montante (52% do total de recursos captados) devem ser direcionados a imóveis que se enquadrem nos parâmetros do SFH.⁴⁸

Como mostra Luciana Royer (2009), as motivações presentes nos discursos que acompanharam a criação do SFI tinham um caráter ambíguo quanto às suas finalidades. Além da suposição de que conectar o financiamento imobiliário ao mercado de capitais constituía, por si só, um vetor de modernização da economia do país, apresentavam-se argumentos complementares para se defender a importância desse sistema. Nesse sentido, ora se justificava sua criação como forma de ampliar a oferta de recursos para o financiamento de operações que não se enquadravam nas exigências do SFH, tais como empreendimentos comerciais e empreendimentos residenciais voltados para um público de maior renda, ora como uma forma de baratear o custo de captação de recursos para o financiamento imobiliário em geral e impulsionar a produção privada de moradia para a

⁴⁷ Entrevista concedida para esta pesquisa por Rodrigo Machado (Diretor da XP Investimentos), em São Paulo, em 13 de novembro de 2014.

⁴⁸ Para uma análise detalhada das regras de financiamento no âmbito do SFH e suas transformações recentes, ver Eloy (2013).

população de baixa renda, o que teria um papel estratégico para o enfrentamento do déficit habitacional no país.

A importância de se ampliar a oferta de recursos para o financiamento imobiliário em geral decorreria, em primeiro lugar, da existência de uma correlação positiva entre o volume das atividades de produção imobiliária e o crescimento econômico. Nesse sentido, o diretor da corretora de valores mobiliários entrevistado ressalta que, "sob a ótica macroeconômica, o incentivo e o desenvolvimento da indústria imobiliária afeta toda a geração de riqueza no país". O entrevistado explica que o setor imobiliário "tem uma cadeia produtiva extremamente complexa que gera uma riqueza gigante para o país, gera emprego diretamente, absorve mão de obra não especializada", o que faz com que seja "extremamente vantajoso para a economia de qualquer país, especialmente da nossa, que é uma economia muito frágil".⁴⁹ O argumento de que o SFI contribuiria para o desenvolvimento da economia do país em virtude dos efeitos multiplicadores associados à produção imobiliária era reforçado pela suposição – um tanto questionável – de que isso também se traduziria em maior oferta de moradia popular.

Como mostra Luciana Royer (2009), embora o desenho desse sistema não apontasse para condições de financiamento compatíveis com a ampliação da oferta de moradia para as camadas de renda mais baixa, a menção ao problema do déficit habitacional como um dos motivos por trás de sua criação ajudava e construir um consenso em torno dos benefícios sociais que tais mudanças regulatórias trariam, e a justificar medidas como incentivos fiscais e outras formas de estímulo. Luciana Royer (2009) e Aline Viotto (2015) chamam atenção para o estabelecimento de uma zona cinzenta entre os conceitos de financiamento imobiliário e crédito habitacional nesse contexto, o que abriu margem, por exemplo, para que operações realizadas no âmbito do SFI fossem incluídas no cômputo de obrigações de destinação de recursos para o crédito habitacional por parte das instituições integrantes do SFH. Isso fez com que recursos que deveriam ser destinados ao financiamento de imóveis enquadrados nas faixas de renda do SFH fossem utilizados para impulsionar operações realizadas no âmbito do SFI, justamente o inverso do que se alegava nos discursos mencionados. Em outras palavras, ao invés de ampliar a oferta de crédito para o financiamento de moradia popular, o SFI passou a drenar recursos de fundos públicos teoricamente destinados a essa finalidade, agindo como um dispositivo

⁴⁹ Entrevista concedida para esta pesquisa por Rodrigo Machado (Diretor da XP Investimentos), em São Paulo, em 13 de novembro de 2014.

de transferência de linhas de crédito subvencionadas para a promoção de empreendimentos de mercado (ROYER, 2009).

A dicotomia entre o financiamento bancário e o mercado de capitais é outro aspecto ambíguo nessas reformas regulatórias. Embora se afirmasse de modo recorrente que um dos objetivos por trás da criação do SFI fosse deslocar o centro gravitacional do financiamento imobiliário do sistema bancário em direção ao mercado de capitais, nem todas as mudanças efetivamente ocorridas nesse contexto seguiram essa direção. Como será mostrado, o instrumento do SFI que gerou maior volume de emissões – a LCI – é um instrumento de captação bancária, reafirmando a centralidade das instituições bancárias no financiamento imobiliário no país. Isso mostra que a alegada preferência pelo mercado de capitais é antes um discurso ideológico de alguns agentes envolvidos nesse debate do que uma tendência efetiva do recente processo de mudança dos padrões do financiamento imobiliário no Brasil. As modalidades de investimento criadas nesse contexto que podem ser efetivamente caracterizadas como instrumentos de mercado de capitais são os FIIs e os CRIs. Como será mostrado adiante, o volume de captação de recursos por meio desses instrumentos, embora ainda permaneça em patamares relativamente reduzidos, vem apresentando um crescimento significativo. No entanto, seu advento não alterou substancialmente o quadro geral do circuito financeiro-imobiliário no país, ainda bastante centrado no FGTS, no SBPE e em novos mecanismos de captação de natureza bancária (UQBAR, 2015). Passamos agora a abordar as especificidades dos diferentes instrumentos financeiros de base imobiliária introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro nesse contexto.

2.2.1. Os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs)

Os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) constituem uma figura jurídica inspirada nos *Real Estate Investment Trusts (REITs)* do direito norte-americano. Esses veículos são definidos pela lei como condomínios fechados constituídos por uma comunhão de recursos destinados à aplicação em ativos de base imobiliária. Aspectos como a composição da carteira de investimentos, as regras de comercialização de cotas e o regime de governança dos FIIs são atualmente regulados pela Instrução CVM nº. 472, de 31 de outubro de 2008.

Essa instrução normativa diversificou o rol de ativos que poderiam integrar a carteira de investimento dos FIIs. Antes da edição dessa norma, quando os FIIs eram regulados pela Instrução CVM n°. 205, de 14 de janeiro de 1994, as possibilidades de investimento restringiam-se a imóveis propriamente ativos. Atualmente, além de imóveis, os FIIs podem investir também em títulos do SFI, em cotas de participação e debêntures emitidas por empresas do setor imobiliário, em cotas de sociedades de propósito específico, em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), em cotas de outros FIIs, entre outros ativos de natureza imobiliária. No jargão de agentes do mercado, podem investir tanto em "tijolo" quanto em "papel".

A captação de recursos pelos FIIs é feita por meio da emissão de cotas, que constituem frações ideais de seu patrimônio. As cotas são distribuídas para investidores finais por agentes como bancos, corretoras de valores mobiliários, dentre outras entidades autorizadas pela CVM. Não há restrições quanto ao perfil dos investidores elegíveis, sendo possível a aquisição de cotas de FIIs por investidores de pequeno porte. Os cotistas podem comercializar suas cotas num mercado secundário, mas não podem resgatá-las antecipadamente. Uma parte dos FIIs em atividade no país é listada em Bolsa de Valores, havendo um mercado secundário para a comercialização de cotas razoavelmente estruturado. Os FIIs podem ter prazo de duração determinado ou indeterminado. No caso de FIIs com prazo indeterminado, os cotistas são remunerados pelos rendimentos provenientes da gestão da carteira do fundo enquanto detiverem suas cotas. No caso dos FIIs com prazo determinado, recebem tais rendimentos, e também os valores decorrentes da liquidação de seu patrimônio quando do encerramento do fundo.

O regulamento de um FII define as diretrizes gerais de sua política de investimento e a sistemática de distribuição de resultados para os cotistas, obedecendo alguns parâmetros previstos em disposições legais e normas editadas pela CVM. A remuneração dos investidores segue uma lógica semelhante à que ocorre no caso de participações em sociedades comerciais, sendo condicionada basicamente pela performance de sua carteira de ativos e pelas decisões da instituição administradora de distribuir resultados para cotistas ou reinvestir. As regras de governança dos FIIs também são bastante semelhantes àquelas que se aplicam às sociedades anônimas listadas em Bolsa de Valores, apresentando estrutura administrativa e mecanismos de controle análogos.

Os FIIs são considerados uma modalidade de investimento de renda variável. A remuneração do capital investido não é atrelada a um indexador econômico previamente

estabelecido, como ocorre no caso de investimentos de renda fixa. Por essa razão, são classificados por agentes do mercado como um ativo de *equity capital*, diferenciando-se de outros ativos de base imobiliária que se caracterizam como títulos de dívida, chamados de *debt capital*. Em virtude da natureza imobiliária de suas aplicações, teoricamente estão sujeitos a um grau de volatilidade menor do que ativos como ações, por exemplo, o que faz com que sejam tidos como uma modalidade de investimento de renda variável de risco moderado.

Apesar de apresentarem um grau de volatilidade teoricamente menor do que outros investimentos de renda variável, é importante ressaltar que os ganhos com esse tipo de aplicação podem advir tanto da distribuição de resultados pelo fundo, como da oscilação do valor de mercado de suas cotas, que, por sua vez, podem ser negociadas em Bolsa de Valores ou em mercado de balcão organizado. Essa possibilidade abre margem considerável para que ocorram práticas de natureza especulativa com suas cotas, tal como acontece no mercado de ações. Embora o valor das cotas de um FII tenda a acompanhar a performance dos ativos que integram seu patrimônio, há a possibilidade de realização de retornos de curto prazo por meio da especulação com a compra e venda de cotas, especialmente porque o valor das cotas, de modo análogo ao que ocorre com ações, tende a refletir de modo amplificado o desempenho da carteira de investimentos do fundo. Em entrevista realizada com Bruno Barbosa de Luna⁵⁰, gerente de fundos de investimento estruturados e securitização da CVM, mencionou-se como uma das preocupações da agência o estabelecimento de mecanismos que protejam cotistas minoritários contra o abuso de poder de controle em tomadas de participação "hostis", buscando-se reduzir a margem para que ocorram práticas desse tipo.

Na visão do diretor da corretora de valores mobiliários entrevistado, a criação desse instrumento poderia ser considerada um avanço no marco regulatório do financiamento imobiliário no país por diversas razões. Em primeiro lugar, teria contribuído para ampliar a oferta de recursos para o financiamento imobiliário, permitindo a captação de poupança entre investidores de pequeno porte e sua canalização para o setor imobiliário. Ao mesmo tempo, teria proporcionado uma forma de investimento em imóveis muito mais segura e "inteligente" para investidores sem conhecimento do

⁵⁰ Trecho de entrevista concedida por Bruno Barbosa de Luna (Gerência de Acompanhamento de Fundos Estruturados da CVM) para esta pesquisa, no Rio de Janeiro, em 01 de dezembro de 2014.

mercado, o que teria uma enorme importância num país com uma cultura tão forte de se investir em imóveis. Em síntese, sua criação teria permitido que amadores passassem a poder investir em imóveis de modo "profissional". Em suas palavras:

O brasileiro tem uma relação atávica com o imóvel. Culturalmente, qualquer brasileiro sempre ouviu que, se você quer ter algum patrimônio na sua vida, compre imóveis. Isso vem da época de D. João VI, D. Pedro, é uma coisa muito forte no brasileiro. E esses investimentos são formas inteligentes e muito mais flexíveis de se investir em base imobiliária de forma mais moderna, mais transparente, com governança, com liquidez, com mercado regulamentado. O investimento imobiliário direto? Todo brasileiro acha que é um investidor imobiliário por natureza. Até ele tomar a primeira porrada, porque é fácil tomar porrada em imóvel. Mas se você faz isso através de um veículo adequado, como esses que estão disponíveis no mercado de capitais, você incorpora a esse investimento toda uma tecnologia, regulação, transparência, gestão, profissionalismo, treinamento, enfim, tem uma série de vantagens para que o investidor brasileiro, que culturalmente já gosta de investir em imóveis, possa fazer seu investimento de maneira mais moderna e inteligente.⁵¹

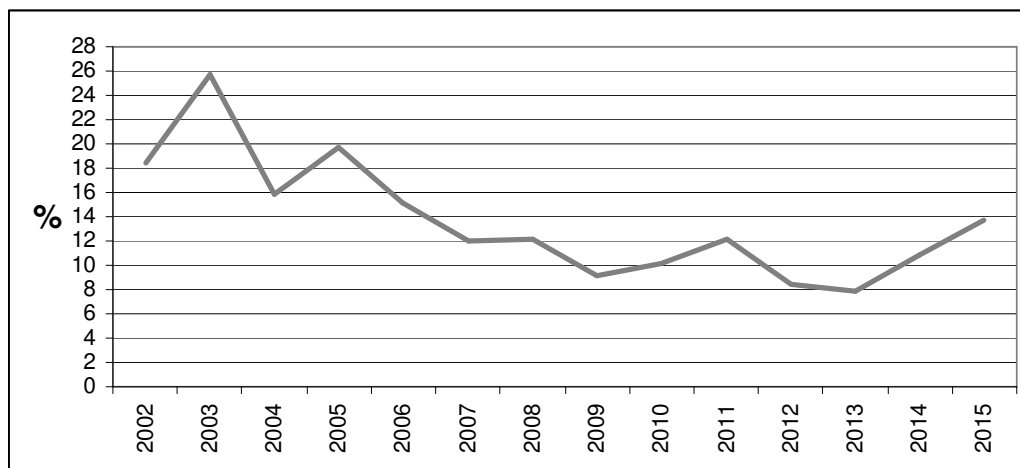
Os FIIs apresentaram um ritmo de expansão muito pouco significativo nos seus primeiros anos de existência no país (ver Gráfico 2). Passaram a ter um crescimento mais expressivo apenas no final dos anos 2000, tendo sido impulsionados principalmente por mudanças nas regras de tributação aplicáveis e pela queda continuada da Taxa Selic (ver Gráfico 1). O patrimônio líquido dos FIIs registrados no país cresceu de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões em 2005 para aproximadamente R\$ 62 bilhões em 2015 (ver Gráfico 3). Nesse contexto, a rentabilidade média dos FIIs tornou-se superior à de outras modalidades de investimento concorrentes com remuneração atrelada à Taxa Selic, o que impulsionou a procura por este produto financeiro especialmente entre investidores de pequeno porte. Sua expansão nesse contexto também foi impulsionada por mudanças regulatórias introduzidas pela Instrução CVM n.º. 472/2008, que modificou o regime tributário aplicável aos FIIs e conferiu-lhes maior flexibilidade na estruturação de negócios de base imobiliária ao permitir que suas carteiras de investimento abrangessem "papéis", além de "tijolo".

A trajetória ascendente do mercado de FIIs inverteu-se em 2013, iniciando-se uma tendência de declínio no valor de mercado de suas cotas (UQBAR, 2015, pp. 71-72) e de redução do volume de novas emissões (ver Gráfico 2). Isso ocorreu fundamentalmente em virtude do desaquecimento do mercado imobiliário, que provocou forte queda na

⁵¹ Trecho de entrevista concedida para esta pesquisa por Rodrigo Machado (Diretor da XP Investimentos), em São Paulo, em 13 de novembro de 2014.

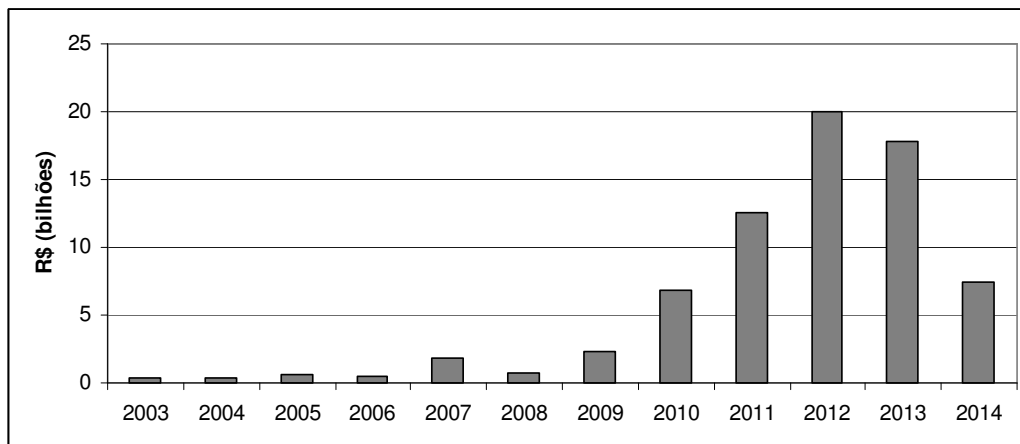
rentabilidade média dos FIIs, e também da elevação da Taxa Selic, que, por seu turno, provocou uma migração de investimentos para outras aplicações de menor risco e perspectivas de rentabilidade semelhantes. É importante notar que essa tendência não afetou de modo tão acentuado outros instrumentos financeiros de base imobiliária com característica de renda fixa que, como será mostrado a seguir, mantiveram uma trajetória ascendente apesar da inversão do ciclo econômico.

Gráfico 1 – Evolução da Taxa Selic (simplificado)



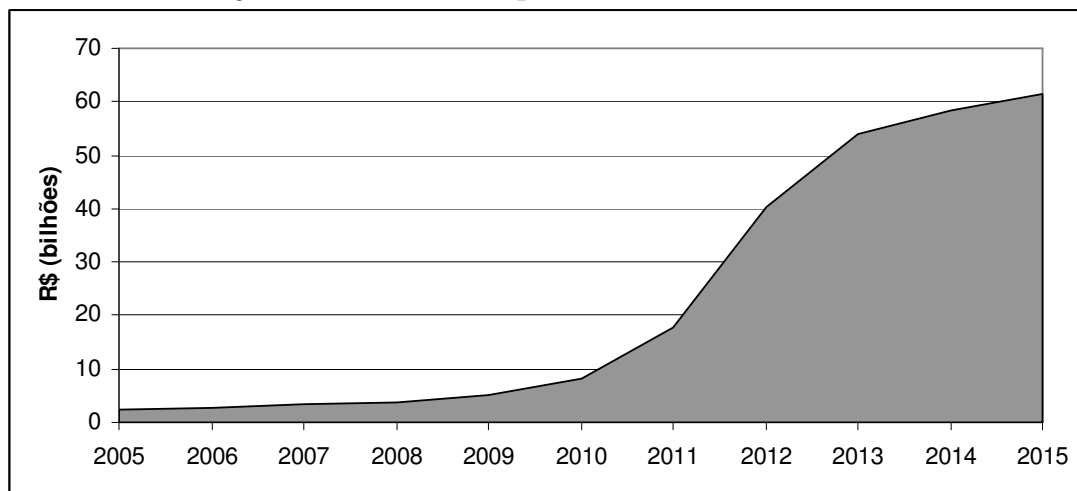
Fonte: elaboração própria a partir de dados do BACEN

Gráfico 2 – Emissões anuais de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Anuário UQBAR 2015

Gráfico 3 – Evolução do Patrimônio Líquido de Fundos de Investimento Imobiliário



Fonte: elaboração própria a partir de dados da ANBIMA

Ao contrário do que acontece em mercados como o norte-americano, os FII's ainda não tiveram adesão significativa por parte de investidores institucionais. Os FII's recebem investimentos oriundos de fundos de pensão, que também se beneficiam de isenções fiscais nesse tipo de aplicação, mas ainda numa escala pouco significativa. Também não contam com participação expressiva de investidores estrangeiros. Segundo o diretor da corretora de valores entrevistado, embora haja um enorme potencial para o crescimento da participação de investidores institucionais e estrangeiros nesse mercado, ela ainda acontece de modo limitado em virtude da baixa liquidez do mercado secundário para as cotas de FII's. Em sua visão, o mercado secundário apresenta um grau de liquidez satisfatório para investidores de pequeno porte, mas ainda não alcançou o patamar necessário para que investidores de grande porte tenham maior interesse por este produto financeiro.

Embora haja razoável diversidade no perfil dos FII's atualmente existentes no país, suas operações se concentram em alguns nichos específicos do mercado imobiliário. Os FII's investem, sobretudo, em edifícios comerciais de alto padrão, *shopping centers* e galpões de logística destinados à locação. Operações vinculadas ao segmento residencial são muito pouco expressivas (UQBAR, 2015, p. 77). Segundo o diretor da corretora de valores entrevistado, isso se deve principalmente à aversão por parte do público-alvo desse veículo de investimento às operações no segmento residencial. Em sua visão, trata-se de um investidor de "baixa sofisticação", que ainda não saberia mensurar corretamente o risco envolvido em operações desse tipo. Outro aspecto que limita a expansão dos FII's no segmento residencial, ainda em sua visão, é o caráter "paternalista" da legislação e da

justiça brasileiras, que protegeriam excessivamente os compradores de imóveis, afugentando potenciais investidores. Ainda assim, acredita que operações desse tipo tenham espaço para crescer num futuro próximo.

Como será mostrado no terceiro capítulo, os FIIs passaram a ser usados recentemente como veículos de investimento em grandes projetos urbanos. O maior FII em atividade no país – o FII Porto Maravilha – foi um veículo criado pelo FGTS para investir em ativos de base imobiliária no interior da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ). Além dessa experiência, o uso desse instrumento também está sendo cogitado para a implementação da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (OUCBT), um projeto urbanístico de grande porte na cidade de São Paulo em processo de regulamentação.

2.2.2. Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs)

Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) são formas contratuais inspiradas nos *Mortgage Backed Securities* (MBS) norte-americanos, tendo sido introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro para permitir a realização de operações de securitização imobiliária no país. A criação desse instrumento constitui um dos traços mais paradigmáticos do processo de reforma do marco regulatório do financiamento imobiliário iniciado no país nos anos 1990, evidenciando de modo bastante singular as mudanças de forma e função sofridas pela propriedade imobiliária nesse contexto.

A securitização imobiliária é uma operação jurídica complexa em que, fundamentalmente, emitem-se títulos lastreados em direitos creditícios originados em operações de financiamento imobiliário. A expressão "securitização" denota o processo de transformação de um direito obrigacional num título de crédito, um valor mobiliário lastreado por esse direito. A securitização imobiliária segue uma lógica semelhante à de alguns contratos do direito comercial com um histórico mais longo no país, como, por exemplo, as duplicatas comerciais. Essa operação consiste fundamentalmente numa forma de se antecipar expectativas de receitas futuras relacionadas à exploração de um ativo econômico por meio da transmissão para terceiros dos direitos incidentes sobre o fluxo de recebíveis a ser gerado por esse ativo. A instituição da securitização imobiliária no país basicamente disciplinou a realização de operações desse tipo com créditos imobiliários. Ao atribuir a essas operações uma forma contratual padronizada e condicionar sua realização a

uma série de exigências regulatórias, a criação desse instituto jurídico abriu caminho para que títulos lastreados em créditos imobiliários se transformassem em instrumentos de mercado de capitais, removendo barreiras à sua circulação. Nos termos utilizados por Saskia Sassen (2012), em contextos onde encontra-se mais consolidada, a securitização desencadeou a conversão do crédito imobiliário numa espécie de "instrumento eletrônico", um ativo financeiro negociado por meio digital em escala planetária, exercendo papel-chave no aprofundamento das conexões entre a esfera financeira e o setor imobiliário.

A securitização imobiliária envolve uma cadeia de obrigações jurídicas e garantias contratuais bastante extensa. A companhia securitizadora é o agente central na estruturação dos CRIs. A primeira etapa do processo é a originação do crédito imobiliário. Essa operação pode ser feita por bancos, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, dentre outras entidades autorizadas a conceder esse tipo de financiamento. Origina-se, então, a primeira obrigação da cadeia, tendo a instituição financeira como credora e o adquirente do imóvel como devedor. Essa transação inicial pode ter diversas formas de garantia, sendo o uso de contratos de alienação fiduciária a modalidade mais comum. A etapa seguinte é a transferência do crédito para a companhia securitizadora, que basicamente compra esse crédito do originador. Ao transmitir o crédito para a securitizadora, o originador antecipa a recuperação dos valores emprestados ao devedor final, retirando essa operação de seu balanço contábil. O passo subsequente é a emissão dos CRIs, uma operação que apenas as companhias securitizadoras são autorizadas a fazer. A securitizadora pode emitir CRIs lastreados em um único crédito imobiliário, bem como CRIs lastreados num conjunto de operações de crédito imobiliário, "empacotando-as" e emitindo títulos que conferem direitos sobre o fluxo de recebíveis da carteira de créditos constituída. A securitizadora pode submeter os créditos que lastreiam a emissão ao regime fiduciário. Nesse caso, além de segregar os créditos do conjunto de seu patrimônio, a gestão da carteira passa a ser monitorada pelo agente fiduciário, que pode ser qualquer instituição financeira ou companhia autorizada pelo Banco Central para exercer essa atividade. Uma vez que o termo de securitização é aprovado pela CVM, passa-se à comercialização dos CRIs, momento em que esses títulos são ofertados ao mercado de capitais. Essa função é geralmente desempenhada por corretoras de valores mobiliários. Nessa etapa, os CRIs também recebem notas atribuídas por agências de avaliação de risco. Os compradores dos CRIs são os credores finais dessa cadeia de obrigações.

O CRI se caracteriza como um título de dívida, sendo expressamente definido em lei como promessa de pagamento. O termo de securitização define aspectos como o valor do principal da dívida, os indexadores, a taxa de juros, o prazo e o fluxo de amortização dos títulos. O adquirente do CRI dispõe do direito de exigir o pagamento nos termos acordados, exercendo-o contra o pacote de créditos que lastreiam a emissão, geralmente submetidos ao regime fiduciário. Em virtude dessa estrutura, o CRI se caracteriza a princípio como um ativo de renda fixa, um título de dívida com parâmetros de rentabilidade estabelecidos previamente cujo cronograma de amortização é definido de modo a manter certa sincronia com o fluxo de recebíveis a ser gerado pelos créditos que lastreiam sua emissão. Na visão do diretor da corretora de valores entrevistado, trata-se de uma renda fixa "apimentada", envolvendo riscos de crédito e perspectivas de retorno geralmente mais elevados do que acontece com outros títulos de renda fixa. Caso a performance do pacote de créditos exceda os valores necessários para amortizar os CRIs, o montante excedente fica com o originador do crédito ou com a securitizadora, conforme as condições estabelecidas no termo de securitização. Se sua performance ficar aquém do necessário para amortizar os CRIs conforme as condições previstas, o que pode ocorrer em virtude de fatores como a inadimplência dos devedores finais da cadeia de obrigações ou a vacância dos imóveis, o adquirente do CRI dispõe dos créditos que lastreiam a emissão para satisfazer sua pretensão jurídica. Em último caso, os imóveis podem vir a ser executados para que se garanta a amortização desses títulos. Dessa forma, aquele que investe em CRIs assume um risco de crédito. As operações de securitização podem contar com garantias adicionais para mitigar esse risco. Uma prática adotada para reforçar a segurança do investidor final é o originador do crédito assumir a posição de co-obrigado, passando a responder pela amortização dos CRIs para além do fluxo de recebíveis gerado pelo do pacote de créditos vinculados à sua emissão. Outro mecanismo de distribuição de riscos adotado nessas operações é a emissão de CRIs com cotas sênior e cotas subordinadas. Nesse caso, os cotistas subordinados assumem a maior parte dos riscos envolvidos na operação. Se a performance do fluxo de recebíveis exceder o necessário para amortizar os CRIs, o cotista subordinado ganha a diferença. Se for inferior, deixa de receber para que o cotista sênior seja remunerado. No caso do cotista subordinado, o CRI torna-se uma modalidade de investimento intermediária entre os títulos de renda fixa e os de renda variável. É comum os originadores do crédito inicial assumirem a posição de cotistas subordinados para reduzir os riscos da operação para potenciais investidores e dar

maios credibilidade aos certificados. Outro recurso utilizado para diminuir os riscos dos agentes envolvidos nessas transações é a utilização de derivativos, contratos que funcionam como uma espécie de seguro contra a inadimplência. Essa prática é bastante comum no mercado de securitização norte-americano, onde a emissão desses títulos é geralmente acompanhada pela contratação dos chamados *Credit Default Swaps* (CDS) com terceiros. Os *swaps* são derivativos que permitem a troca dos rendimentos de um ativo pelos de outro. Esses contratos são precificados conforme o risco das transações a que estão vinculados. Caso o *default* aconteça, o contratante do seguro transmite a perda para a outra parte. Caso não aconteça, o provedor do seguro realiza o ganho decorrente da venda dessa proteção. Operações desse tipo costumam ser estruturadas por agentes de perfil mais "agressivo", como os chamados fundos de *hedge*.

A securitização imobiliária se desenvolveu inicialmente como um recurso usado por bancos e outras instituições de financiamento imobiliário para tirar créditos de seu balanço e, assim, ampliar sua capacidade de concessão de novos empréstimos. Facilitando a reciclagem de carteiras de crédito imobiliário por meio de sua transmissão para agentes do mercado de capitais, o desenvolvimento dessas operações abriu espaço para uma ampliação significativa do volume de recursos canalizados para o financiamento imobiliário, impulsionando as atividades relacionadas à produção e à circulação de produtos imobiliários. Ao mesmo tempo, abriu canais para que massas de capital sobreacumulado pudessem escoar para o setor imobiliário com maior facilidade. Ao permitir a fragmentação e a recombinação de direitos oriundos de ativos imobiliários sob a forma de títulos padronizados, a securitização imobiliária operou uma transformação significativa nos atributos dessa forma de propriedade, figurando como um artifício jurídico capaz de conferir maior mobilidade e liquidez a um ativo fixo e de difícil circulação (GOTHAM, 2012).

Em contextos onde alcançou proporções mais significativas, a securitização imobiliária abriu caminho para uma ampliação substancial do universo geográfico e social do financiamento imobiliário. Ao permitir a recombinação de direitos creditícios oriundos de operações de perfil diversificado numa mesma carteira de ativos, essa técnica possibilitou a estruturação de produtos financeiros de base imobiliária com padrões de risco e retorno condicionados por médias sociais, em que os riscos de operações individuais se diluem num pacote. Além disso, ao permitir que os créditos concedidos fossem facilmente repassados para terceiros, aumentou a propensão por parte de

instituições originadoras de crédito imobiliário a realizar operações de maior risco, fazendo com que aquilo que não era considerado passível de receber financiamento passasse a ser. Gary Dymki (2012) caracteriza a dinâmica que se constituiu em virtude da difusão da securitização em contextos como o norte-americano como um verdadeiro processo de reinvenção da atividade bancária. Os ganhos de bancos e demais instituições originadoras de crédito imobiliário passaram a advir cada vez menos dos juros dos empréstimos concedidos, progressivamente transferidos para terceiros por meio da securitização, e cada vez mais da cobrança de taxas e comissões pela transmissão dos créditos originados (WAINWRIGHT, 2012). Assim, esses agentes passaram a ter cada vez mais estímulos para simplesmente ampliar o volume das operações de concessão de crédito, e cada vez menos razões para se preocupar com as condições de solvência dos devedores. Mais do que isso, como aponta Mariana Fix (2011), passaram cada vez mais a "empurrar" a população para o crédito imobiliário.

Embora a securitização imobiliária e o rol de contratos e instrumentos financeiros auxiliares – como os *credit default swaps* – tenham sido amplamente defendidos à época de difusão mundial do Consenso de Washington como mecanismos sofisticados de mensuração e alocação de riscos, e como fundamentos para a ampliação do crédito imobiliário e o amadurecimento de economias nacionais de modo mais amplo, a crise financeira do final dos anos 2000 mostrou que se estava lidando com uma faca de dois gumes. Ao mesmo tempo em que esses instrumentos diminuía – ou camuflavam – o risco envolvido em operações individuais, criavam estímulos para comportamentos que conduziam à elevação contínua de um risco de caráter sistêmico (DYMSKI, 2012), cujas proporções só foram assimiladas quando a bolha estourou. Embora houvesse indícios de que se estava diante de uma espiral especulativa sem condições de se sustentar no longo prazo, e se soubesse que mais cedo ou mais tarde ela iria desabar, não havia clareza quanto ao momento em que o ciclo expansivo iria se interromper. Enquanto a bolha continuava a se expandir, não havia sinais de mercado que fizessem com que as práticas econômicas que alimentavam seu crescimento fossem contidas, inclusive porque, em regra, as taxas de retorno tendem a se elevar no momento de febre especulativa que precede o estouro da bolha (HARVEY, 2006). Assim, práticas que eram defendidas como vanguarda da racionalização de atividades de concessão de crédito no âmbito microeconômico mostraram-se propulsoras de uma configuração explosiva no âmbito macroeconômico.

Os desdobramentos do estouro da bolha formada por um espiral de expansão financeira em escala mundial amplamente ancorada na concessão dos empréstimos conhecidos como *subprime* no mercado imobiliário norte-americano são bastante conhecidos. De um lado, esse acontecimento desencadeou o risco de quebra de um conjunto significativo de agentes no setor financeiro norte-americano e a produção de um efeito dominó sobre sistemas financeiros de outros países – efeitos amortecidos por uma das maiores operações de injeção de liquidez na economia já feitas por Estados nacionais. De outro, provocou uma catástrofe social de enormes proporções, com uma onda de famílias pobres sofrendo processos de despejo e passando da condição de proprietários endividados à de *homeless* endividados (FIX, 2011; ROLNIK, 2015). Esses, ao contrário das instituições financeiras, não contaram com uma operação massiva de resgate pelo Estado, sendo deixados à mercê do efeito "racionalizador" da crise.

O mercado de securitização imobiliária no Brasil, embora tenha sido estruturado com base num modelo regulatório semelhante ao norte-americano, seguiu uma dinâmica bastante distinta da que se estabeleceu naquele país. Embora em expansão, essas operações ainda apresentam um volume de magnitude reduzida, figurando como uma fonte de recursos para o financiamento imobiliário de importância secundária no país (ver Gráfico 4 e Gráfico 5). A securitização também não agiu como catalisadora da constituição de algo semelhante aos empréstimos do tipo *subprime*, não sendo utilizada como forma de financiamento de imóveis residenciais destinados às camadas de baixa renda. E também não figurou como porta de entrada em massa de investidores estrangeiros no mercado imobiliário nacional até o momento.

Em entrevista realizada com representantes da Companhia Brasileira de Securitização (Cibrasec)⁵², a mais antiga e uma das maiores companhias securitizadoras em atividade no país, afirmou-se que a securitização ainda se restringe a um nicho bastante específico do mercado de financiamento imobiliário. Como os CRIs são desenhados para oferecer uma taxa de remuneração capaz de atrair investidores no âmbito do mercado de capitais, o custo de captação de recursos para o financiamento imobiliário por meio da securitização é mais elevado do que a captação via SBPE ou FGTS, o que restringe a busca por essa alternativa por parte de agentes do setor imobiliário. Além disso, como

⁵² Entrevista concedida por Timor Spallargas (Diretor de Estruturação e Produtos da Companhia Brasileira de Securitização da Cibrasec) e Rodrigo Possenti (Gerente de Distribuição da Companhia Brasileira de Securitização da Cibrasec) para esta pesquisa, em São Paulo, em 06 de outubro de 2014.

mencionado em entrevista com o gerente de fundos estruturados e securitização da CVM, não há grande interesse por parte dos bancos em securitizar suas carteiras de crédito imobiliário no contexto brasileiro. Em virtude de fatores como a prevalência de critérios bastante restritivos na concessão de empréstimos e da predominância de taxas de juros elevadas, as carteiras de crédito imobiliário dos bancos são compostas majoritariamente por ativos de baixo risco e margem de retorno razoável, fazendo com esses agentes prefiram reter os créditos a reciclá-los por meio da securitização. Diferentemente do que ocorreu em contextos como o norte-americano, não se configurou uma situação onde os bancos precisassem usar instrumentos como a securitização como forma de adequar seu balanço a exigências regulatórias de limite de alavancagem para poder seguir originando novos empréstimos.

Diante desse cenário, as atividades de securitização no país se concentraram em nichos específicos do mercado. Segundo os entrevistados da Cibrasec, a securitização possibilita a obtenção de taxas de juros menores do que no caso de empréstimos concedidos com recursos de tesouraria de bancos, por exemplo, o que abre uma margem para o uso dessa fonte de financiamento no caso de empreendimentos que não se enquadrem nos parâmetros do SFH, ou em períodos de escassez de recursos do SBPE. Outro fator que apresentam como explicação para a "sobrevivência" da securitização no país é a possibilidade de financiamento integral do custo de um empreendimento, e até mesmo a possibilidade de antecipação do lucro do empreendedor, condições que geralmente não se aplicam aos financiamentos concedidos por bancos. Essa maior flexibilidade permitiu que a securitização se constituísse como uma alternativa para a captação de financiamento em situações específicas. Os entrevistados ressaltam, entretanto, que só haverá condições para uma expansão mais substancial do mercado de securitização se o crédito de origem bancária de fato se tornar insuficiente para atender à demanda por recursos para o financiamento imobiliário no país, o que acreditam que deva ocorrer no médio prazo.

Segundo o gerente da CVM entrevistado, o perfil dos agentes que adquirem CRIs no país é diferente daquele dos que investem em FIIs. Os CRIs, segundo ele, se direcionam majoritariamente a investidores de grande porte. A Instrução CVM nº. 414, de 31 de dezembro de 2004, que regula a distribuição desses certificados, estabelece uma série de exigências que fazem com que esses produtos financeiros sejam direcionados

majoritariamente aos chamados investidores qualificados⁵³. A grande maioria dos CRIs emitidos no país até o momento foram distribuídos por meio do procedimento de ofertas públicas de valores mobiliários com esforços restritos, regulamentado pela Instrução CVM n.º. 476, de 16 de janeiro de 2009. Ofertas desse tipo são destinadas exclusivamente a investidores qualificados. Quanto menor o valor unitário de um lote de CRIs (e, conseqüentemente, menor o porte dos potenciais investidores), maiores são as exigências regulatórias aplicáveis. A emissão de CRIs lastreados em ativos imobiliários não performados (que ainda não tenham obtido o "habite-se"), por exemplo, só é autorizada no caso de certificados destinados a investidores qualificados. Em virtude de exigências como essa, embora seja juridicamente possível a emissão de CRIs de menor valor unitário (que poderiam ser vendidos a investidores de pequeno porte), o instrumento acaba sendo usado majoritariamente em operações voltadas para grandes investidores. De acordo com os representantes da Cibrasec entrevistados, o principal público-alvo desses títulos são pessoas físicas com grande disponibilidade de recursos para investir. Segundo eles, entretanto, a participação de investidores institucionais é mais significativa do que no caso dos FIIs. Essas diferenças quanto ao perfil do investidor desses instrumentos financeiros, entretanto, é relativa. Após a autorização da aquisição de CRIs pelos FIIs, vem se estabelecendo uma articulação crescente entre essas formas de investimento. Ainda que as operações de securitização imobiliária não sejam usadas para oferecer produtos financeiros a agentes de pequeno porte diretamente, elas vêm sendo usadas para estruturar aplicações que podem ser direcionadas a investidores desse perfil por intermédio dos FIIs.

Outro aspecto que diferencia os CRIs dos FIIs é o perfil dos imóveis que lastreiam as emissões, que é mais diversificado nos primeiros. Embora os empreendimentos comerciais também sejam o ativo-lastro preponderante, as emissões lastreadas por empreendimentos residenciais representam uma parcela mais relevante, havendo também uma presença maior de imóveis destinados à venda do que à locação (UQBAR, 2015, p. 103). Além disso, ainda que os CRIs não atinjam empreendimentos residenciais destinados ao público de baixa renda, também não se restringem a empreendimentos de alto padrão. A emissão de CRIs vem sendo impulsionada sobretudo pela securitização de empreendimentos destinados à venda por incorporadoras e, no caso de certificados

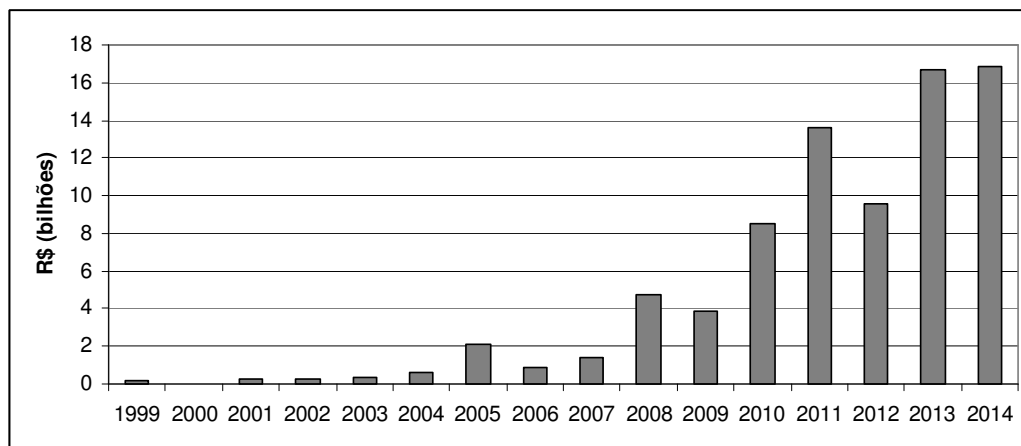
⁵³ O conceito de investidor qualificado é definido pela Instrução CVM n.º. 554, de 17 de dezembro de 2014, sendo caracterizadas como tal as pessoas físicas ou jurídicas que detenham um montante de aplicações no mercado financeiro superior a R\$ 1 milhão. Antes dessa resolução, esse limite mínimo era de R\$ 300 mil.

lastreados por contratos de locação, pelas chamadas operações de *built to suit* e de *sale and lease back*. No caso das operações de *built to suit*, os empreendimentos são construídos sob medida, securitizados e alugados por um período longo para o agente que "encomenda" a operação. No caso das operações de *sale and lease back*, imóveis já existentes são alienados por seus proprietários por meio de securitização e alugados novamente, também por um período extenso. Ambas são formas adotadas por grupos empresariais para evitar a imobilização de capital em instalações físicas necessárias à realização de suas atividades principais, optando-se por alugar os imóveis utilizados invés de mantê-los sob sua propriedade. Outro fator de estímulo à securitização no país é uma política de aquisição regular de CRIs lastreados em imóveis residenciais pelo FGTS, uma prática que vem sendo adotada por este fundo para estimular o desenvolvimento dessas operações no país. Segundo os entrevistados da Cibrasec, a securitização de créditos vinculados a empreendimentos residenciais vem crescendo, e apresenta grande potencial de expansão. Contudo, essas emissões não apresentam níveis de diversificação e de pulverização geográfica dos ativos-lastro comparáveis àqueles verificados nos mercados ditos maduros, como o norte-americano. Um aspecto adicional que diferencia as atividades de securitização no Brasil é a ausência de um mercado secundário desenvolvido para a comercialização de CRIs. Segundo os entrevistados da Cibrasec, essa limitação faz com que esses instrumentos ainda tenham baixa liquidez, o que entendem ser outro obstáculo à expansão desse mercado.

O volume do mercado de CRIs teve um crescimento substancial a partir do final dos anos 2000, passando de um estoque de aproximadamente R\$ 3 bilhões ao final de 2007 para aproximadamente R\$ 59 bilhões no final 2015 (ver Gráfico 5). Assim como aconteceu com os FIIs, a evolução das atividades de securitização imobiliária no país sofreu forte influência de fatores como os estímulos fiscais concedidos aos investimentos de base imobiliária e a trajetória da Taxa Selic (ver Gráfico 1), tendo apresentado grande expansão a partir do final dos anos 2000 (ver Gráfico 4). Nesse período, as emissões de CRIs foram impulsionadas pelo efeito combinado de mudanças tributárias, como a isenção de imposto de renda para fundos de pensão, e pela queda continuada da Taxa Selic, que tornou sua rentabilidade atraente em comparação a outros ativos de renda fixa. Em contraste com os FIIs, o volume de novas emissões de CRIs manteve-se num patamar relativamente estável mesmo diante da mudança do cenário macroeconômico e da elevação da Taxa Selic a partir 2012 (ver Gráfico 1 e Gráfico 4). No entanto, como será

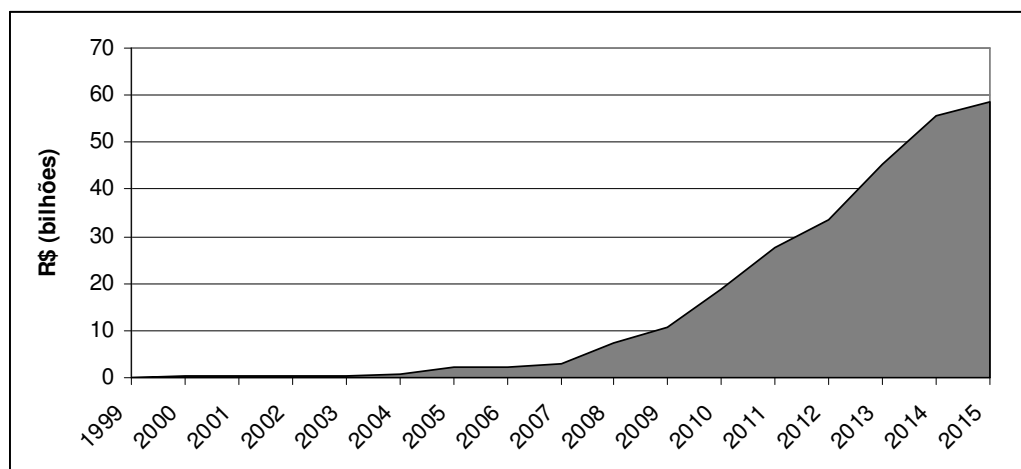
mostrado na seção seguinte, o estoque de CRIs expandiu-se num ritmo bem menor do que o do instrumento de captação bancária introduzido com a criação do SFI, a Letra de Crédito Imobiliário (LCI).

Gráfico 4 – Emissões anuais de Certificados de Recebíveis Imobiliários



Fonte: elaboração própria a partir de dados Anuário UQBAR 2015

Gráfico 5 – Estoque de Certificados de Recebíveis Imobiliários depositados na CETIP



Fonte: elaboração própria a partir de dados da CETIP

2.2.3. As Letras de Crédito Imobiliário (LCI)

Em contraste com os instrumentos abordados nas seções anteriores, as LCIs não são instrumentos de mercado de capitais, mas sim um mecanismo de captação bancária, apresentando características diferentes daquelas que se observam nos instrumentos de securitização imobiliária, como os CRIs, e nos instrumentos de renda variável, como os FIIs. As LCIs apresentam exigências regulatórias, condições de remuneração e formas de garantia distintas desses instrumentos. Observa-se, nesse caso, uma relação menos direta entre os títulos e os imóveis vinculados à sua emissão, estabelecendo-se uma cadeia de obrigações mais dependente da solvência da instituição emissora do que da performance de uma carteira de ativos específica.

As LCIs são títulos de dívida emitidos e distribuídos por instituições bancárias. A emissão desses títulos é regulamentada atualmente pela Circular nº. 3.614, de 14 de novembro de 2012, expedida pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Trata-se de um típico investimento de renda fixa. De modo semelhante ao que acontece com os CRIs, sua emissão exige a constituição de uma carteira de créditos imobiliários. Essa carteira é composta por créditos originados ou adquiridos pelo banco emissor da LCI, devendo manter valor correspondente ao da série emitida. Diferentemente do que acontece com os CRIs, entretanto, esses créditos imobiliários não figuram necessariamente como garantia direta do título financeiro. Os créditos vinculados à emissão de uma determinada série de LCIs não são obrigatoriamente segregados do patrimônio geral do banco para garantir sua amortização, podendo misturar-se ao conjunto de ativos da instituição emissora. A garantia de remuneração dada ao investidor é fundamentalmente a solvência do próprio banco emissor, além de uma cobertura de até cem mil reais por pessoa física disponibilizada pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC) em caso de insolvência da instituição bancária.

Além dessa diferença, não há relação necessária entre a performance da carteira de créditos imobiliários e a taxa de remuneração ou o fluxo de amortização das LCIs. O pagamento das LCIs é uma obrigação assumida pelo banco perante o investidor, sendo independente do fluxo de recebíveis gerado pelos créditos imobiliários a que sua emissão está vinculada. O risco de crédito das linhas de financiamento concedidas ao devedor final é do banco, e não do adquirente da LCI. A taxa de remuneração é estabelecida pelo banco emissor, sendo geralmente definida em função de uma porcentagem de índices como o Certificado de Depósito Interbancário (CDI), a Taxa Referencial (TR), o Índice de Preços

ao Consumidor (IPCA), dentre outros. O prazo de resgate também é estipulado pelo banco emissor. Inicialmente, exigia-se que tal prazo fosse de no mínimo três anos. A Circular 3.641/2012 do BACEN flexibilizou essa exigência, permitindo a emissão de LCIs com qualquer prazo de resgate. Diferentemente do que acontece com os CRIs, cujos prazos de amortização costumam ter maior correspondência com aqueles dos créditos que lastreiam a emissão, as LCIs costumam ter prazos de resgate mais curtos. A taxa de remuneração do investimento costuma ter relação positiva com o prazo de resgate, sendo maior quanto mais extenso for esse prazo.

Diferentemente do que ocorre com os FIIs e os CRIs, a distribuição desses títulos e a gestão da carteira de ativos a que estão vinculados não são monitoradas pela CVM. Como os bancos são agentes econômicos teoricamente mais sólidos do que as securitizadoras e as instituições administradoras de FIIs, e como as LCIs são tidas como aplicações de risco e complexidade mais baixos, são submetidas a controles regulatórios menos rígidos do que esses outros ativos financeiros de base imobiliária.

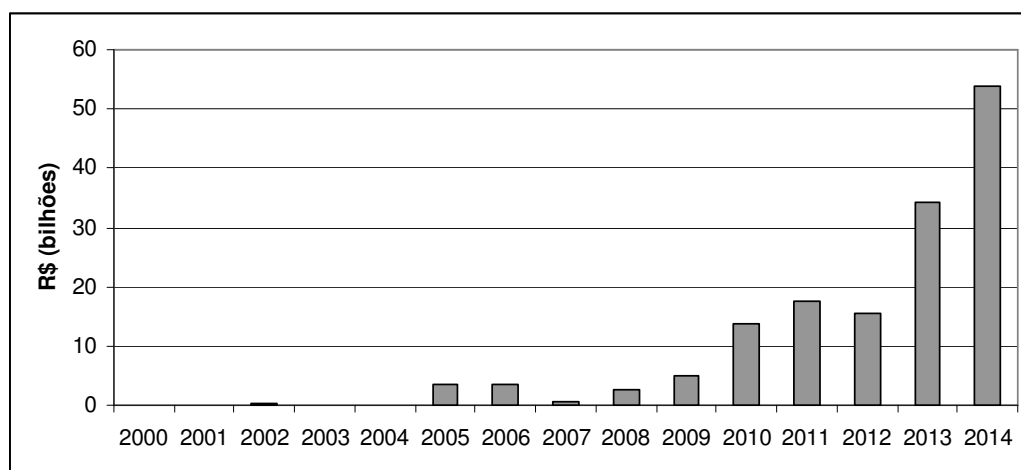
A LCI é um instrumento financeiro bastante semelhante à Caderneta de Poupança. É um mecanismo utilizado por bancos para captar recursos de modo pulverizado, tendo como principal público-alvo os investidores de varejo. Os recursos captados por meio desse instrumento também são canalizados para operações de financiamento imobiliário, uma vez que a emissão das letras exige a constituição prévia de uma carteira de créditos com valor proporcional ao da série emitida. Assim como acontece com o SBPE, o elo existente entre o investidor final e os ativos imobiliários acaba se limitando à obrigatoriedade de canalização de um montante equivalente dos recursos captados pelo banco emissor para o financiamento imobiliário.

Apesar de seguir uma lógica semelhante, as LCIs apresentam algumas diferenças relevantes em relação à Caderneta de Poupança. No caso das LCIs, há total discricionariedade por parte do banco quanto ao perfil dos créditos imobiliários atrelados à emissão, assim como em relação à taxa de remuneração oferecida ao investidor. Diferentemente do que acontece com a poupança, as LCIs costumam ter um prazo mínimo de resgate e exigir um valor mínimo de investimento, ainda que tais condições não sejam obrigatórias. Por essas razões, tendem a oferecer taxas de retorno superiores às da Caderneta de Poupança. As LCIs destinam-se majoritariamente a um público-alvo com capacidade de atender aos requisitos de valor mínimo de investimento e de se submeter aos

prazos mínimos de resgate geralmente estipulados, figurando como um instrumento financeiro desenhado para investidores de maior poder econômico do que aqueles que aplicam recursos na Caderneta de Poupança. Além disso, os recursos captados são canalizados para operações de financiamento imobiliário sem qualquer tipo de restrição, geralmente de padrão mais elevado do que aqueles que são financiados por meio do SBPE. Assim, a LCI pode ser caracterizada como um mecanismo semelhante à Caderneta de Poupança que opera num estrato econômico mais alto, tanto na ponta do investidor quanto na das operações financiadas.

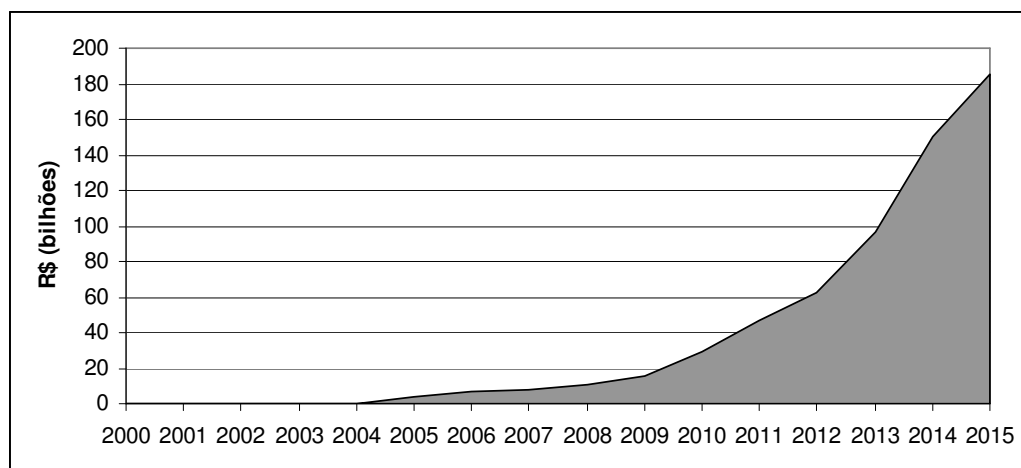
As LCIs tornaram-se uma fonte de captação de investimentos para o financiamento imobiliário mais relevante do que os CRIs e os FIIs. O estoque de LCIs registradas na CETIP evoluiu de um montante de aproximadamente R\$ 8 bilhões no final de 2007 para aproximadamente R\$ 185 bilhões no final de 2015 (ver Gráfico 7), um crescimento muito mais significativo do que se verificou no caso dos FIIs e dos CRIs. Assim como aconteceu com esses produtos financeiros, a evolução das emissões de LCIs também sofreu forte influência das isenções tributárias e da trajetória da Taxa Selic, tendo impulso expressivo a partir do final dos anos 2000 (ver Gráfico 6). Por contar com isenções tributárias, passou a oferecer rentabilidade superior à de outros títulos de renda fixa distribuídos por instituições bancárias a investidores de varejo nesse período. Além disso, por proporcionar taxas de retorno superiores e risco equivalente ao da Caderneta de Poupança, passou a absorver parte dos investimentos anteriormente direcionados a essa aplicação. A expansão do estoque de LCIs foi muito menos afetada pelas mudanças no cenário macroeconômico e pela subida da Taxa Selic a partir de 2002 do que se verificou no caso dos FIIs e dos CRIs, seguindo num ritmo considerável mesmo nesse contexto (ver Gráfico 6).

Gráfico 6 – Variação anual do estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP



Fonte: elaboração própria a partir de dados da CETIP

Gráfico 7 – Estoque de Letras de Crédito Imobiliário depositadas na CETIP



Fonte: elaboração própria a partir de dados da CETIP

Embora venha se consolidando como um canal efetivo de ampliação de recursos para o financiamento imobiliário no país, o relativo sucesso desse instrumento não é visto com bons olhos por parte de alguns dos agentes que atuam nesse segmento econômico. O gerente da CVM entrevistado afirmou haver um pleito por parte da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA) para que os incentivos fiscais concedidos aos títulos financeiros de base imobiliária em geral sejam retirados das LCIs. Na visão dessa entidade setorial, a LCI estaria drenando uma parcela significativa

dos investimentos que poderiam ser direcionados para os instrumentos de mercado de capitais. Haveria uma concorrência desleal entre os instrumentos pelo fato de os requisitos regulatórios e custos administrativos incidentes sobre a emissão de LCIs serem mais brandos do que aqueles que se impõem aos CRIs e aos FIIs, além do fato de as instituições bancárias terem uma posição mais consolidada no mercado de financiamento imobiliário. Na visão do diretor da corretora de valores entrevistado, os estímulos dados a esse instrumento estariam reforçando o protagonismo das instituições bancárias e minando o desenvolvimento dos mecanismos de captação conectados diretamente ao mercado de capitais, que teriam um papel mais estratégico para o desenvolvimento das atividades de financiamento imobiliário no país no longo prazo.

Se, por um lado, a disseminação das LCIs não favorece a almejada diminuição do protagonismo dos bancos no âmbito do financiamento imobiliário, por outro, vem contribuindo para mudar o perfil das operações de financiamento imobiliário que recebem recursos oriundos de captação bancária. Ao passar a absorver investimentos anteriormente canalizados para a poupança, majoritariamente destinados ao financiamento habitacional para um público-alvo enquadrado nas faixas de renda do SFH, as LCIs vêm impulsionando um deslocamento progressivo do *funding* bancário em direção a operações capazes de oferecer maior rentabilidade, tais como imóveis residenciais de padrão mais elevados e imóveis não residenciais. Essa tendência foi potencializada por disposições normativas que permitiram a utilização de LCIs e de outros instrumentos do SFI por parte das instituições integrantes do SFH para o cumprimento de exigências de destinação de recursos para o financiamento habitacional (ROYER, 2009; VIOTTO, 2015). Essas disposições, estabelecidas com o intuito de estimular uma maior disseminação do uso desses instrumentos, abriram margem para um desvirtuamento das finalidades do SFH, permitindo que recursos baratos, teoricamente vinculados a esse sistema, fossem indiretamente transferidos para o financiamento de imóveis que não se enquadram em seu objeto de financiamento.⁵⁴

Em síntese, a criação das LCIs pode ser caracterizada como uma inovação regulatória que exerceu um papel relevante na indução de mudanças na dinâmica do

⁵⁴ Mudanças regulatórias recentes buscaram fechar o espaço para distorções desse tipo. A Resolução CMN 4.410, de 28 de maio de 2015, exigiu que os títulos de base imobiliária usados para o cumprimento das exigibilidades do SBPE estivessem lastreados exclusivamente em operações de financiamento habitacional enquadradas nas condições do SFH.

circuito financeiro-imobiliário no país ao longo dos últimos anos. Esse instrumento agiu no sentido de aprofundar uma lógica de mercado no marco regulatório desse setor, abrindo novas possibilidades de investimento imobiliário para massas de capital que antes estavam adstritas a um ambiente regulatório mais rígido, sujeito a restrições que tinham por finalidade garantir a canalização de recursos para o financiamento habitacional (ROYER, 2009). Embora não seja vista como o mecanismo mais adequado para impulsionar a conexão entre a esfera financeira e o setor imobiliário por aqueles que defendem uma transformação do sistema no sentido da primazia do mercado de capitais, a LCI foi o instrumento do SFI que teve os efeitos mais significativos na mudança do quadro geral do financiamento imobiliário no país no período recente.

2.2.4. As Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs)

As Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs) são fundamentalmente um instrumento de transmissão de direitos creditícios. Não são propriamente veículos de investimento que tenham como fonte de remuneração ou garantia os recebíveis provenientes de uma carteira de créditos imobiliários, mas uma forma contratual usada para se transmitir os direitos de um credor numa operação de financiamento imobiliário para terceiros, uma espécie de "espelho" do crédito.

Podem ser integrais, quando representam a totalidade de uma operação de crédito individual, ou fracionárias, quando representam uma parcela da mesma. Geralmente são depositadas em sistemas de registro e liquidação eletrônica, sendo grande parte das CCIs emitidas no país registradas na CETIP.

As CCIs figuram fundamentalmente como instrumentos usados numa etapa intermediária no processo de estruturação de outros ativos financeiros de base imobiliária. Os créditos usados na emissão de CRIs e LCIs, bem como aqueles que são adquiridos por FIIs, costumam ser previamente convertidos em CCIs. Segundo os representantes da Cibrasec entrevistados, a grande maioria dos CRIs emitidos no país são lastreados em CCIs, e não em contratos primários. Ao se transformar créditos primários em CCIs e inseri-los num ambiente eletrônico de registro e negociação como a CETIP, confere-se a eles forma padronizada e maior facilidade de comercialização, sendo tal procedimento entendido como conveniente por agentes do setor para se transformar operações de crédito em lastros de títulos a serem emitidos numa etapa subsequente. As CCIs não são usadas

apenas na estruturação desses produtos financeiros, mas também em operações de cessão de crédito realizadas por agentes do setor imobiliário em geral. Em síntese, a CCI é mais uma forma jurídica que facilita a superação das barreiras à circulação de ativos de natureza imobiliária.

2.2.5. As Letras Imobiliárias Garantidas (LIGs)

Uma das mudanças mais recentes no marco regulatório do financiamento imobiliário no país foi a criação das Letras Imobiliárias Garantidas (LIGs). As LIGs foram inspiradas nos *Covered Bonds* europeus, títulos financeiros de base imobiliária emitidos por instituições bancárias. As LIGs foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória n°. 656, de 7 de outubro de 2014, tendo sido consolidadas pela Lei n°. 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Esse instrumento ainda não foi regulamentado pelo CMN e pela CVM, conforme previsto na lei que o instituiu, não tendo ocorrido emissões até o momento.

As LIGs poderiam ser caracterizadas como um veículo de investimento intermediário entre as LCIs e os CRIs. Sua formatação jurídica combina aspectos presentes nesses dois instrumentos. Assim como as LCIs, consistem em títulos de dívida de emissão bancária. A remuneração do investidor também é feita pela instituição emissora conforme as taxas e prazos de amortização previstos no contrato, sendo independente do fluxo de recebíveis gerado pelos ativos-lastro. De modo semelhante aos CRIs, as LCIs exigem que os ativos-lastro sejam segregados do patrimônio da instituição emissora, ficando expressamente vinculados à amortização dos títulos. Sua estrutura de garantia reúne, portanto, a obrigação assumida pela instituição financeira e a afetação dos ativos-lastro, uma combinação que não acontece necessariamente de modo cumulativo no caso dos CRIs e das LCIs.

Há uma diferença importante das LIGs em relação a esses dois instrumentos no tocante à composição da carteira de ativos vinculada à sua emissão. Conforme previsto na Lei n°. 13.097/2015, a carteira que lastreia a emissão de LIGs pode reunir créditos imobiliários – que devem representar pelo menos 50% do valor dos ativos –, títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, instrumentos derivativos contratados com o intuito de travar os riscos das demais operações que compõem a carteira e também outros ativos que venham a ser autorizados pelo CMN. A lei criadora da LIG estipula que os fluxos de

recebíveis gerados pelos ativos que compõem a carteira podem ser destinados à amortização da dívida com o investidor, e também a eventuais compensações relacionadas aos derivativos.

A inclusão de derivativos e títulos do Tesouro Nacional entre o rol de ativos elegíveis para compor a carteira de investimentos das LIGs confere a esses títulos algumas diferenças importantes no tocante à sistemática de garantia e remuneração do investidor final em comparação aos outros instrumentos financeiros de base imobiliária. A presença de derivativos na carteira de ativos figura como uma forma de se internalizar relações contratuais acessórias – que geralmente acompanham a emissão de títulos de dívida e a concessão de empréstimos por instituições bancárias – à própria estrutura de obrigações do contrato principal. Com isso, a instituição emissora repassa ao investidor final os custos de proteção envolvidos na operação, reduzindo sua exposição a riscos. A inclusão de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, por sua vez, tende a fazer com que a performance da carteira de ativos acompanhe mais diretamente as oscilações da Taxa Selic. Considerando que a remuneração do investidor nesses contratos é geralmente atrelada a indexadores influenciados por essa taxa, tal estrutura diminui os riscos para a instituição emissora de que haja um descompasso entre o fluxo de recebíveis da carteira de ativos e as obrigações referentes à amortização do título.

Também foram previstos incentivos fiscais para aplicações feitas em LIGs. Nesse caso, a isenção de imposto de renda foi estendida para investidores do tipo pessoa física residentes ou domiciliados no exterior, excluindo-se desse benefício investidores submetidos a jurisdições qualificadas pela Receita Federal como paraísos fiscais. Observa-se, portanto, uma intenção de se estimular a captação de poupança externa por meio desse instrumento.

Ouvimos críticas à criação desse instrumento semelhantes às aquelas direcionadas às LCIs. Na visão do diretor da corretora de valores entrevistado, a criação da LIG vai terminar de "asfixiar" o desenvolvimento da securitização imobiliária no país, tendendo a sugar os créditos que poderiam ser utilizados na estruturação de CRIs, por exemplo. Em sua opinião, a criação desse instrumento atende fundamentalmente aos interesses dos grandes bancos que dominam o mercado de crédito imobiliário no país, contribuindo para consolidar uma situação de oligopólio. Para o entrevistado, a introdução desse novo título evidencia a prevalência de uma racionalidade orientada para promover oportunidades de

negócio para um determinado grupo de instituições bancárias em detrimento de uma concepção voltada para o desenvolvimento do mercado, que deveria caminhar no sentido de maiores estímulos à desintermediação bancária.

A instituição das LIGs mostra a continuidade de uma agenda de desenvolvimento de formas contratuais voltadas para ampliar as conexões entre a esfera financeira e o setor imobiliário. Como suas emissões ainda não se iniciaram, não é possível avaliar os impactos objetivos da criação desse instrumento no quadro geral do financiamento imobiliário no país. No entanto, sua formatação jurídica evidencia algumas tendências. Se, por um lado, esse instrumento tende a reafirmar o protagonismo das instituições bancárias no financiamento imobiliário, por outro, ele estimula a assimilação crescente de parâmetros de cálculo e contratos característicos do mercado de capitais por essas instituições, uma tendência que é evidenciada pela inclusão de derivativos nas certezas que lastreiam a emissão desses títulos.

2.2.6. Mudanças e continuidades no circuito financeiro-imobiliário no Brasil

Ao longo das seções anteriores, apresentamos um panorama dos principais instrumentos financeiros de base imobiliária introduzidos no país no contexto das reformas iniciadas nos anos 1990. Esses instrumentos, entretanto, não são os únicos vetores de aprofundamento das conexões entre a esfera financeira e as atividades relacionadas à produção do espaço urbano. Como será analisado na próxima seção, as mudanças regulatórias e institucionais associadas a esse processo não se esgotam na escala nacional, envolvendo aspectos relevantes mais diretamente associados à escala urbana. Além disso, as mudanças regulatórias não são o único fator a ser considerado ao se refletir sobre essas transformações.

Analisando a reestruturação do setor imobiliário no Brasil no contexto da mundialização financeira, Mariana Fix (2011) e Daniel Sanfelici (2013) mostram um processo abrangente de mudança na estrutura de propriedade e no modo de governança de algumas das principais empresas desse segmento econômico no país, identificando uma articulação crescente desses agentes com o capital financeiro internacional, e também uma progressiva adaptação dessas empresas a uma cultura gerencial corporativa. Essas transformações tiveram grande impulso no período que antecedeu a crise financeira iniciada no final dos anos 2000, quando se configurou um cenário de liquidez

extremamente elevada na economia mundial. Como mostram os estudos mencionados, os mecanismos de conexão das empresas do setor imobiliário brasileiro com o mercado de capitais assumiram formas bastante variadas. Alguns grupos passaram a abrir seu capital e promover ofertas primárias de ações (*IPOs*) na Bolsa de Valores, uma prática pouco usual no setor imobiliário até então (FIX, 2011, p. 148). Outros passaram a se associar a investidores institucionais nacionais e estrangeiros, estabelecendo parcerias com esses agentes por meio de formas jurídicas diversas, tais como tomadas de participação, emissão de dívida corporativa, constituição de sociedades de propósito específico, criação de fundos de investimento, dentre outras modalidades.

Um traço comum que os autores identificam no processo de reestruturação que ocorreu nesse contexto é a adoção de um comportamento mais "agressivo" pelas empresas do setor imobiliário, observando-se uma onda de fusões e aquisições, a ampliação de sua base geográfica de atuação, a aceleração do ritmo de lançamentos, a formação de grandes estoques de terra, o aumento da escala de seus empreendimentos, o desenvolvimento de produtos imobiliários direcionados a um público-alvo de renda mais baixa, dentre outros aspectos. Os autores mostram que as razões por trás dessas transformações não se resumem ao ímpeto dessas empresas de se preparar para aproveitar um momento de demanda aquecida, decorrendo também da necessidade de demonstrar indicadores econômicos que as tornassem atraentes nos meios onde passaram a se capitalizar. A projeção de um volume geral de vendas (VGV) elevado, por exemplo, era um parâmetro fundamental nas avaliações feitas por agentes do mercado financeiro para mensurar o potencial de lucratividade dessas empresas, tornando-se um fator estratégico para a valorização de suas ações e títulos (FIX, 2011, p. 138). Por conta de fatores como esse, muitas dessas empresas passaram a expandir seu ritmo de lançamentos, ampliar seus estoques de terra, comprar empresas menores, e assim por diante. Anteriormente dominado por empresas com estrutura de propriedade relativamente fechada, baixa alavancagem e uma cultura de gestão familiar, o setor imobiliário brasileiro passou a ser permeado por uma presença crescente de grupos econômicos com padrões de governança alinhados a uma cultura corporativa, centrada num princípio de geração de valor para acionistas (LAZONICK; O'SULLIVAN, 2000).

Mariana Fix ressalta que as transformações desencadeadas pelo processo de financeirização da economia mundial no setor imobiliário brasileiro nesse contexto têm seus limites, não resultando num completo desmantelamento de um padrão histórico em

que esse segmento econômico se manteve como "esfera reservada" de acumulação dominada por grupos econômicos e elites locais (FIX, 2011, pp. 219-220). Segundo a autora, embora se observem mudanças nessa direção, a constituição de um circuito financeiro-imobiliário com características semelhantes ao que se desenvolveu no contexto norte-americano e em outras economias centrais não se completou no país, não se estabelecendo uma configuração com níveis comparáveis de mobilidade e desenraizamento da propriedade imobiliária, nem uma dinâmica de escoamento de massas de capital sobreacumulado de mesma intensidade. Embora ressalve que transformações nesse sentido tenham limites, a autora entende que as mudanças na dinâmica de funcionamento do setor imobiliário brasileiro na esteira da mundialização financeira foram substanciais, podendo-se identificar uma articulação crescente do circuito imobiliário local com o capital em suas formas mais abstratas e uma consequente assimilação de novos padrões de organização econômica por parte desses agentes.

Daniel Sanfelici (2013) realça a imbricação existente entre as mudanças nos padrões de financiamento e modelos de negócio adotados pelas empresas do setor imobiliário e a reformulação do marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário no país, identificando o Estado nacional como um elo relevante do processo de financeirização desse circuito econômico. O autor ressalva que o estabelecimento de novos padrões regulatórios não deve ser entendido como o fator que origina as transformações no modo de articulação entre os setores financeiro e imobiliário. Em sua visão, essas mudanças regulatórias emergem como agenda política num contexto onde a produção do espaço já está colocada como um vetor fundamental de valorização do capital financeiro, figurando, assim, como um desdobramento de pressões estruturais exercidas por seus representantes para que a mobilidade do capital no espaço pudesse ser ampliada. Em alusão a uma passagem onde Kevin Gotham (2012) preconiza o "protagonismo" do Estado na criação do mercado secundário de hipotecas nos Estados Unidos, o autor ressalva que

(...) é preciso ter cautela ao afirmar que o Estado "cria" a globalização do setor imobiliário ao desenvolver leis, regulações e instituições, principalmente porque a afirmação parece negligenciar as pressões estruturais que se originam na lógica expansionista irrefreável da acumulação de capitais (SANFELICI, 2013, pp. 94-95).

No entanto, o autor reconhece que o Estado desempenhou um papel de inegável relevância no desenvolvimento desse circuito no Brasil e em outros contextos, desenvolvendo

aparatos regulatórios adequados ao seu funcionamento e lançando mão de um rol diversificado de medidas de estímulo para impulsionar sua consolidação. Em suas palavras:

O Estado se fez presente em todas as etapas da criação do mercado secundário de recebíveis imobiliários no Brasil, coordenando as ações dos agentes privados, aprovando leis para garantir a segurança dos contratos e incentivando, de inúmeras formas, a compra e venda de títulos lastreados em hipotecas. Mais do que isso, incumbiu ao Estado promover a padronização de contratos e regulamentar os vínculos entre os agentes, medidas imprescindíveis à criação de liquidez. Essas intervenções são requisitos *sine qua non* para que um ativo altamente ilíquido – um imóvel residencial ou um contrato hipotecário – e os rendimentos que é capaz de gerar possam adquirir uma homogeneidade passível de ser amplamente compreendida por investidores de qualquer parte e, portanto, ser objeto de cálculo que, exibindo completa indiferença em relação ao uso, se oriente para a maximização da rentabilidade (SANFELICI, 2013, pp. 93-94).

Daniel Sanfelici (2013) refuta, portanto, as representações do processo de financeirização como mero desdobramento de um processo de liberalização dos mercados. Em alusão específica ao desenvolvimento da securitização imobiliária no Brasil, "um modelo que supostamente encarnaria o ideário do livre mercado", o autor afirma ser "imprescindível reconhecer essa presença estatista". Em sua visão, "contrariamente ao que preconiza essa ideologia dominante", o que ocorreu efetivamente

(...) foi um rearranjo das instituições, das prioridades e das iniciativas do Estado refletindo interesses mais alinhados à valorização de capitais na esfera financeira, em um movimento sincronizado com o que vem ocorrendo, nas duas últimas décadas, em inúmeros países do mundo (SANFELICI, 2013, p. 106).

Como vimos anteriormente, as formas mais extremas de conexão entre a esfera financeira e o setor imobiliário – como a securitização e os fundos de investimento imobiliário – vêm apresentando uma expansão relevante em termos quantitativos, mas que ainda pode ser considerada modesta se comparada a outros contextos. Pudemos constatar que, na percepção de profissionais que lidam com esses instrumentos financeiros, a ausência de uma expansão mais vigorosa não se deve a condições regulatórias inadequadas. O gerente de securitização e fundos de investimento estruturados da CVM, o diretor da área imobiliária da XP Investimentos e os representantes da Cibrasec entrevistados foram unânimes em afirmar que a regulação dos instrumentos financeiros de

base imobiliária no país está muito bem estruturada, e que as barreiras ao amadurecimento desse mercado não são de natureza regulatória. Regulador e regulados mostraram-se bastante elogiosos ao modelo nacional nessas entrevistas, inclusive reconhecendo-o como superior ao de muitos outros países, e limitando-se a levantar sugestões bastante pontuais de aspectos que poderiam ser "aperfeiçoados". Corroborando os apontamentos feitos por Sanfelici (2013), essa constatação mostra que o desenvolvimento de um determinado circuito econômico não deve ser entendido como efeito automático da existência de condições regulatórias adequadas, como se a regulação estatal "criasse" mercados por suas próprias forças. Entretanto, como enfatizado pelo autor, a existência de um aparato regulatório que preencha certos requisitos, tais como a provisão de segurança jurídica e liquidez, é uma condição de possibilidade do aprofundamento das conexões entre as finanças e o urbano. Ainda que esse processo esteja associado à propagação de um ideário neoliberal, ele não se realiza sem o emprego intensivo de mecanismos de regulação estatal.

Embora o mercado de títulos financeiros de base imobiliária no Brasil ainda tenha uma dimensão relativamente modesta do ponto de vista quantitativo, é importante ressaltar que a magnitude de sua expansão não é o único fator a ser levado em conta ao se refletir sobre os desdobramentos das mudanças regulatórias que foram promovidas para lhe dar suporte. As reformas regulatórias realizadas com o intuito de pavimentar o caminho para o desenvolvimento de práticas como a securitização imobiliária, por exemplo, geraram transformações qualitativas na dinâmica desse segmento econômico que não podem ser apreendidas em sua totalidade apenas pela mensuração do volume e do ritmo de expansão de emissões de títulos como os CRIs. Esse processo foi permeado por inovações regulatórias como a instituição de títulos financeiros de base imobiliária de diversos tipos, a criação de mecanismos de segregação patrimonial de bens e direitos, o aperfeiçoamento de garantias contratuais, conduzindo ao desenvolvimento de um arsenal de ferramentas jurídicas que podem ser articuladas de forma variada, proporcionando grande flexibilidade na estruturação de negócios de base imobiliária e expandindo as possibilidades de mobilização da produção do espaço como instância de valorização do capital financeiro. O desenvolvimento incremental desse arcabouço regulatório resultou numa remoção progressiva de barreiras à circulação do capital financeiro no espaço, favorecendo transformações como a maior entrada do capital internacional e de investidores institucionais brasileiros no setor imobiliário local, a captação difusa de poupança e sua canalização para veículos de investimento "profissionais", a entrada em cena de atores

como as companhias securitizadoras e as agências de avaliação de risco, catalisando um processo amplo de reconfiguração da dinâmica desse circuito econômico. É importante frisar que o movimento de entrada das empresas do setor imobiliário na Bolsa de Valores e sua articulação crescente com investidores institucionais nacionais e estrangeiros a partir dos anos 2000, por exemplo, são processos que não dependeriam estritamente da existência do SFI e de outras mudanças regulatórias promovidas nesse contexto para ocorrer. Esses processos também foram fortemente influenciados por fatores que extrapolam aspectos regulatórios, tais como o cenário macroeconômico dos anos 2000, o aumento do poder de compra da população, a implementação de políticas governamentais de estímulo à produção imobiliária e à construção civil, a grande liquidez existente no mercado financeiro internacional à época, dentre outros. No entanto, como apontam Fix (2011) e Sanfelici (2013), essas mudanças regulatórias desempenharam um papel relevante ao constituir um ambiente percebido como adequado para a realização de negócios imobiliários no país, impulsionando tais transformações.

A dinâmica previamente existente no setor imobiliário e algumas especificidades da estrutura do setor financeiro no Brasil também constituíram fatores relevantes na reconfiguração que esse circuito sofreu diante do processo de globalização financeira e das mudanças regulatórias que se deram no âmbito nacional. Como vimos, a despeito dessas reformas regulatórias terem sido permeadas por um persistente discurso de teor normativo preconizando um maior protagonismo do mercado de capitais como fonte de financiamento para o setor imobiliário, a ampliação do volume de investimentos canalizados para o setor se deu majoritariamente por meio dos mecanismos de captação bancária. Embora tenha-se idealizado a constituição de um modo de articulação entre o imobiliário e o financeiro inspirado em modelos de outros países, as transformações efetivamente ocorridas não se traduziram numa realização plena da agenda política por trás dessas reformas, observando-se uma combinação entre vetores de mudança e de continuidade. A perpetuação do protagonismo dos bancos no financiamento imobiliário privado e a manutenção da importância dos fundos governamentais no quadro geral das fontes de financiamento ao setor imobiliário no país mostram o caráter relativo dessas mudanças, evidenciando a influência do que a literatura acadêmica chama de *path dependence* (PIERSON, 2000) na reconfiguração de arranjos políticos e econômicos.

A influência exercida pelo marco regulatório do financiamento imobiliário e por políticas governamentais no sentido de estimular ou bloquear transformações mais

abrangentes na dinâmica desse circuito econômico no país é uma discussão controversa e permeada por discursos ambíguos. Relativizando críticas feitas por agentes como o diretor da corretora de valores entrevistado, para quem "interferências governamentais", como a existência do SBPE, seriam um empecilho ao amadurecimento dos instrumentos de mercado de capitais, o gerente da CVM entrevistado pondera que os segmentos do mercado que são atendidos pelas fontes de financiamento ditas reguladas dificilmente seriam absorvidos pelo mercado de capitais em seu atual estágio de desenvolvimento no país. Em sua visão, os patamares de rentabilidade exigidos nessa esfera para a concessão de crédito imobiliário são incompatíveis com a capacidade de pagamento da maior parte da população. Segundo este entrevistado, diante das condições socioeconômicas do país, uma parcela significativa da demanda só poderá ser atendida se houver crédito subsidiado, o que justificaria a manutenção de linhas de financiamento governamentais, e também a continuidade de mecanismos como o SBPE, que possibilitam a captação de recursos a taxas de juros relativamente baixas para o financiamento imobiliário. Além disso, em sua visão, a forte presença das instituições bancárias no financiamento imobiliário não é necessariamente um problema, nem um obstáculo ao desenvolvimento de operações de mercado de capitais. Para o entrevistado, o uso do mercado de capitais como fonte de recursos tenderá a assumir um papel mais relevante quando o volume de crédito imobiliário no país alcançar um patamar em que os bancos precisem recorrer a alternativas como a securitização para ampliar sua capacidade de financiamento, não havendo necessariamente uma incompatibilidade entre essas duas formas de captação de recursos.

Pode-se notar uma diferença importante na lógica subjacente ao raciocínio deste agente em comparação à do representante da corretora de valores mobiliários entrevistado. Ao analisar as mudanças regulatórias e as perspectivas do financiamento imobiliário no país, o representante da CVM leva em consideração a necessidade de se criar mecanismos financeiros que possibilitem a produção de imóveis em condições compatíveis com o perfil da demanda existente no país. Em outras palavras, este agente enxerga os mecanismos de financiamento como elementos instrumentais à produção imobiliária e ao atendimento da demanda. No caso do representante da corretora de valores mobiliários, essa relação de instrumentalidade se inverte. Em sua perspectiva, a análise da adequação do marco regulatório setorial gravita em torno de sua capacidade de fomentar o desenvolvimento de operações de mercado de capitais no país. Transformações nesse sentido são assumidas como uma forma qualitativamente superior de organização desse segmento econômico,

sendo defendidas como um fim em si. É deixada de fora de seu horizonte de análise a preocupação com a existência de mecanismos de financiamento imobiliário que se ajustem às condições econômicas e necessidades da população. A cadeia de produção e comercialização de imóveis é encarada fundamentalmente como um insumo para alimentar operações no mercado de capitais, tornando-se um fator instrumental à valorização nessa esfera e devendo ajustar-se a um modelo abstrato assumido como ideal.

O teor ideológico de discursos como o deste agente é evidenciado ao se abordar a questão do papel do Estado e do mercado no financiamento imobiliário. Por um lado, práticas como a securitização imobiliária são defendidas por supostamente representarem o aprofundamento de uma lógica de mercado, e os mecanismos de intervenção estatal são *a priori* qualificados como indesejáveis. Por outro lado, a aversão ao Estado é mitigada ao se pleitear o estabelecimento de condições regulatórias favoráveis, e mesmo a concessão de estímulos diretos, ao desenvolvimento do mercado de capitais no país. Trata-se de um discurso ideológico precisamente pelo fato de se incorrer numa negação seletiva do Estado, onde intervenções são paradoxalmente admitidas quando impulsionam transformações que vão ao encontro da "auto-representação hegemônica" do capitalismo neoliberal – nesse caso não sendo assimiladas como "intervenções" do Estado –, mas combatidas quando conduzem a um distanciamento das projeções idealizadas de um mercado desregulado.

A crença por parte de alguns agentes no mercado de capitais como instância de financiamento imobiliário qualitativamente superior a um modelo centrado no crédito bancário e seu engajamento na defesa de uma agenda orientada para o seu estímulo evidenciam a performatividade do discurso neoliberal. Embora as reformas regulatórias implementadas ao longo das últimas décadas tenham impulsionado substancialmente a canalização de recursos para o setor imobiliário no país, o fato de não terem logrado promover um deslocamento do protagonismo no âmbito do financiamento imobiliário das instituições bancárias em direção ao mercado de capitais se sobrepõe a uma leitura positiva dessas transformações como um processo de expansão das possibilidades de realização de negócios em condições lucrativas. Prevalece, assim, a aspiração ao alcance de uma forma de organização desse circuito econômico que expresse de modo mais acabado o processo de transformação da propriedade imobiliária num título de capital fictício (HARVEY, 2006).

No contexto do subdesenvolvimento, a força persuasiva desses discursos se assenta em mecanismos ideológicos ainda mais abrangentes. Além da suposta racionalização econômica que decorreria do maior desenvolvimento do mercado de capitais, mudanças nesse sentido se legitimam por uma promessa de superação do atraso. Um mercado de capitais mais desenvolvido seria uma espécie de passaporte para o ingresso numa modernidade econômica, um fundamento a ser observado para a superação da condição periférica. Por serem assimiladas como vetores de modernização econômica, reformas orientadas para promover transformações nesse sentido são amplamente estimuladas mesmo que não se tenha clareza acerca das contribuições que poderiam trazer para o enfrentamento dos problemas sociais existentes no país, sendo perseguidas como um fim em si mesmo.

Até aqui, traçamos um panorama geral dos vetores de aprofundamento das conexões entre a esfera financeira e a produção do espaço tendo como foco a escala nacional. Essas transformações, entretanto, não se desenvolvem de maneira homogênea no espaço, e os arranjos regulatórios que lhe dão suporte não se restringem às leis e disposições infralegais editadas no âmbito federal. As transformações nos padrões de financiamento da produção do espaço se desenvolvem em maior velocidade em lugares específicos, onde são encontradas condições tidas como oportunas para a valorização de massas de capital cuja alocação é progressivamente controlada por veículos de investimento "profissionais". As torneiras dessas fontes de investimento só se abrem diante de recipientes tidos como adequados. Como discutido no capítulo anterior, um dos fatores que orientam esses movimentos do capital no espaço é a configuração do fenômeno que Neil Smith (1996) chama de *rent gap*. Outro fator-chave são os arranjos regulatórios estabelecidos na escala urbana. Num cenário de competição crescente entre as cidades para atrair investimentos privados, o desenvolvimento de arranjos regulatórios nessa escala passa a figurar como uma vantagem competitiva em potencial na disputa por investimentos, emergindo como uma fronteira das estratégias de acumulação. Na próxima sessão, abordaremos alguns dos instrumentos urbanísticos que passaram a ser utilizados para a estruturação de projetos urbanos em cidades brasileiras na esteira das transformações econômicas iniciadas nos anos 1990.

2.3. As novas fórmulas de desenvolvimento urbano

O ajuste macroeconômico iniciado nos anos 1990 desencadeou mudanças significativas nos padrões de financiamento das políticas urbanas no Brasil. Nesse contexto, as cidades sofreram uma forte pressão fiscal em virtude de dois fatores combinados. De um lado, assim como ocorreu em outras esferas governamentais, passaram a sofrer os impactos de uma série de medidas voltadas para promover o equilíbrio fiscal, tais como restrições legais a déficits orçamentários, controles mais rígidos dos níveis de endividamento, condicionalidades impostas por agências internacionais para a concessão de empréstimos, dentre outros fatores que interferiram em sua capacidade de realizar investimentos (MASSONETO, 2003). De outro lado, diante da ampla transferência de atribuições e competências para a esfera municipal promovida pela Constituição Federal de 1988 e da retração de gastos sociais realizados por outras esferas de governo em virtude do ajuste macroeconômico em marcha, as demandas a serem atendidas por governos municipais ampliaram-se substancialmente. Nesse cenário, aprofundou-se uma situação de descasamento entre a base fiscal dos governos municipais e o montante de recursos necessários para o desempenho de suas atribuições.

Seguindo o movimento mais amplo de reestruturação da economia mundial, as cidades brasileiras entraram num processo que Pedro Arantes (2004) chamou de "ajuste urbano", engajando-se em reformas orientadas para potencializar a atração de investimentos privados e angariar, por essa via, os recursos necessários para viabilizar a implementação de ações e programas no âmbito local. Nos termos usados por Pedro Arantes (2004), as ações compreendidas em políticas de desenvolvimento urbano passaram a ser progressivamente organizadas "no" mercado e "para o" mercado. Em outras palavras, iniciou-se um movimento articulado em que um conjunto crescente de atividades antes desempenhadas diretamente por entes públicos passaram a ser delegadas à iniciativa privada, ao mesmo tempo em que a agenda de governos locais passou a ser progressivamente orientada para o estabelecimento de um ambiente favorável à ampliação da esfera de atuação de agentes privados.

Nesse contexto, os arranjos de regulação urbanística passaram a ser redesenhados para atender ao imperativo de facilitar a canalização de investimentos privados para as cidades, iniciando-se uma profusão de novos instrumentos urbanísticos orientados para essa finalidade. Embora a implementação desses arranjos regulatórios se dê nas cidades,

sua formatação jurídica não se restringe à escala urbana, articulando-se com disposições normativas emanadas de outras esferas administrativas. Os governos locais, entretanto, assumiram um papel de especial importância na formatação desses arranjos, criando novos instrumentos urbanísticos em alguns casos, mas principalmente combinando instrumentos e formas jurídicas previamente existentes.

A tônica das transformações iniciadas nesse período é uma questão complexa. Se, por um lado, a difusão do modelo neoliberal e o processo de reestruturação do capitalismo agiram como forças propulsoras de transformações nos mecanismos de regulação urbanística como as que mencionamos acima, por outro lado, uma conjuntura política local bastante específica resultou na emergência de uma agenda de política urbana que, se não era totalmente antagônica ao ajuste urbano de inspiração neoliberal, assentava-se em premissas e objetivos claramente distintos da primeira (ROLNIK, 2009; FERNANDES, 2007). O chamado movimento pela reforma urbana, uma mobilização política que se constituiu na esteira do processo de redemocratização do país nos anos 1980 e que aglutinou diversos segmentos da sociedade em torno de reivindicações por uma cidade mais justa, democrática e incluyente, exerceu influência na elaboração da Constituição de 1988, assim como em normas urbanísticas posteriores, como o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001).

Figurando como parte de uma mobilização política mais ampla de luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, o movimento pela reforma urbana conseguiu inscrever algumas de suas reivindicações no texto constitucional aprovado e em legislações subsequentes (FERNANDES, 2007). Podem ser apontadas como conquistas desse movimento a incorporação à Constituição de dispositivos como a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores por municípios com população acima de vinte mil habitantes; a afirmação de que a propriedade deve cumprir uma função social, definida conforme parâmetros estabelecidos nos planos diretores municipais; a autorização expressa da implementação de políticas voltadas para coibir a retenção especulativa da terra e dos imóveis urbanos pelos municípios – uma disposição que forneceu bases normativas para a disseminação de um instrumento urbanístico denominado parcelamento, edificação e uso compulsório (PEUC); e a previsão da usucapião como forma de aquisição de propriedade no caso de imóveis urbanos utilizados para fins de moradia. Outro exemplo de incorporação ao texto constitucional de um pleito relacionado à agenda da reforma urbana foi a inclusão da moradia entre o rol de direitos sociais previstos em seu artigo

sexto, uma mudança que foi alcançada por meio de uma emenda constitucional aprovada em 2000 (Emenda Constitucional n.º. 26, de 14 de fevereiro de 2000). Um processo mais abrangente de incorporação de demandas relacionadas ao movimento pela reforma urbana ocorreu com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Essa lei disciplinou em âmbito federal uma série de instrumentos urbanísticos – alguns deles já adotados previamente por algumas cidades – que foram concebidos com o intuito de possibilitar a efetivação das diretrizes de política urbana previstas na Constituição. Nesse sentido, podem-se mencionar exemplos como as zonas especiais de interesse social (ZEIS); o parcelamento, edificação e uso compulsórios (PEUC); o IPTU progressivo no tempo; a regularização fundiária; a usucapião especial urbana; entre outros.

O Estatuto da Cidade, entretanto, não foi apenas uma tradução normativa de reivindicações de agentes que lutavam por uma cidade mais incluyente e democrática. Resultando de um processo de negociação envolvendo uma pluralidade de agentes, em que propostas conflitantes estavam em jogo, essa norma foi o produto de uma acomodação de interesses, apresentando um caráter ambivalente. O Estatuto da Cidade disciplinou no âmbito federal as operações urbanas consorciadas, por exemplo, um instrumento que já havia sido utilizado anteriormente por algumas cidades que se alinhava mais claramente ao movimento geral do "ajuste urbano" iniciado nos anos 1990 do que à agenda progressista da reforma urbana.

Embora fosse possível identificar elementos representativos de uma agenda política que entrava em atrito direto com as pautas do movimento pela reforma urbana no próprio Estatuto da Cidade, essa norma foi amplamente interpretada no âmbito da literatura acadêmica e em outros círculos de discussão como marco do surgimento de uma legislação urbanística bastante avançada do ponto de vista da afirmação de direitos sociais e da democratização de processos decisórios nas cidades brasileiras.⁵⁵ Na visão de Edésio Fernandes (2013, p. 220), a ordem jurídica brasileira teria mudado "estruturalmente" com a promulgação desta lei. Sendo amplamente abordado em textos acadêmicos e publicações de entidades com atuação relacionada ao tema, o Estatuto da Cidade ganhou repercussão internacional como referência de norma de direito urbanístico de caráter progressista. Nas palavras de Edésio Fernandes:

⁵⁵ Como exemplos de interpretações nesse sentido, ver Fernandes (2007), Saule Jr. (2007), Alfonsín (2008), entre outros.

A Lei Federal de Política Urbana – o Estatuto da Cidade – foi aprovada em 2001 depois de doze anos de intensas discussões e negociações no Congresso Nacional. Desde então, a lei tem sido aclamada internacionalmente, a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 tão somente por tê-la aprovado. Abertamente invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países, o Estatuto da Cidade tem sido repetidamente promovido pela importante iniciativa internacional Aliança das Cidades/ Cities Alliance como sendo o marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana (FERNANDES, 2013, p. 214).

A difusão da imagem do Estatuto da Cidade como uma norma que teria institucionalizado a agenda do movimento pela reforma urbana foi em grande medida uma narrativa construída por juristas e urbanistas que se reconheciam como pensadores críticos, podendo-se observá-la em um conjunto amplo de textos acadêmicos publicados por autores que se envolveram de alguma forma com esse movimento (PEREIRA, 2011, pp. 181-186). Edésio Fernandes (2007), por exemplo, chegou a afirmar que o Estatuto da Cidade representaria a institucionalização do conteúdo expresso na concepção de direito à cidade de Lefebvre⁵⁶, dando condições para sua materialização. Em suas palavras:

O Estatuto da Cidade tem quatro dimensões principais, nomeadamente uma dimensão conceitual, fornecendo elementos para a interpretação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade; a regulação de novos instrumentos legais, urbanísticos e financeiros para a construção e o financiamento de diferentes ordens urbanísticas pelas municipalidades; a indicação de processos para a gestão democrática das cidades; e a identificação de instrumentos legais para a ampla regularização de assentamentos informais em áreas urbanas públicas e privadas. Combinadas, essas quatro dimensões dão conteúdo ao 'direito à cidade' no Brasil, indicando também as condições para a materialização desse novo contrato social proposto por Lefebvre⁵⁷ (FERNANDES, 2007, p. 212, tradução nossa).

⁵⁶ Para uma análise sobre os sentidos atribuídos ao "direito à cidade" no Brasil, ver Tavolari (2015).

⁵⁷ No original: "The City Statute has four main dimensions, namely a conceptual one, providing elements for the interpretation of the constitutional principle of the social function of urban property and of the city; the regulation of new legal, urbanistic and financial instruments for the construction and financing of a different urban order by the municipalities; the indication of processes for the democratic management of cities; and the identification of legal instruments for the comprehensive regularization of informal settlements in private and public urban areas. Combined, these dimensions provide the content of the 'right to the city' in Brazil, as well as indicating the conditions for the materialization of the new social contract proposed by Lefebvre".

Os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, entretanto, passaram a ser vistos com menor entusiasmo por parte desses autores passados alguns anos de sua aprovação.⁵⁸ Embora continuassem a se referir a essa norma em tom abertamente elogioso, passaram a apontar um descasamento entre a ordem urbanística que ela teria instituído e a realidade social, atribuindo tal fenômeno às dificuldades envolvidas em sua implementação. Dentre as razões apresentadas para explicar o que interpretavam como baixa efetividade de um direito urbanístico visto como avançado, esses autores passaram a apontar fatores como a falta de capacidade institucional por parte dos municípios, a resistência por parte do poder judiciário em assimilar mudanças no regime jurídico da propriedade, o desconhecimento dessa legislação por parte de diversos setores da sociedade, dentre outros fatores que teriam obstruído a efetivação da ordem urbanística supostamente introduzida por esta lei (FERNANDES, 2013, pp. 228-233).

Ainda que essas colocações tenham algum potencial explicativo, elas revelam uma perspectiva reducionista e esquemática do que foram as transformações do direito urbanístico brasileiro no período em questão, e mesmo uma visão simplificadora acerca dos conteúdos do próprio Estatuto da Cidade. Interpretações desse tipo tendem a reduzir o que se entende por "direito urbanístico" aos dispositivos constitucionais que tratam expressamente da política urbana e ao Estatuto da Cidade, deixando de fora do universo de análise uma série de conteúdos normativos que, embora não integrem um corpo de normas formalmente sistematizadas num código de direito urbanístico, influenciam diretamente a ordem jurídica que incide sobre a produção do espaço urbano. Os títulos financeiros de base imobiliária tratados na seção anterior, por exemplo, são fatores que influenciam o regime jurídico da propriedade urbana, mas que não são levados em conta nessas análises como parte integrante da evolução recente da ordem urbanística no Brasil. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000) é outra mudança normativa que impactou significativamente o alcance e a engenharia financeira de intervenções estatais no campo da política urbana, mas que é frequentemente deixada de fora das reflexões sobre os fatores que teriam obstruído a implementação do conteúdo programático alegadamente progressista do Estatuto da Cidade. O mesmo pode ser dito em relação a normas que redefiniram os mecanismos de intervenção do Estado no domínio econômico, tais como as leis gerais de concessão de serviços públicos e de parcerias

⁵⁸ Nesse sentido, ver Fernandes (2013).

público-privadas, que exercem influência significativa no modo como as obras de infraestrutura e os serviços públicos são providos nas cidades.

Além disso, essas narrativas não dão a devida atenção às ambivalências do próprio Estatuto da Cidade, deixando de fora de suas leituras sobre o conteúdo dessa norma a existência de instrumentos urbanísticos e dispositivos que refletiam demandas conflitantes com a agenda progressista da reforma urbana, ou de elementos que, embora aparentassem promover a institucionalização dessas demandas, eram abertos o suficiente para assumir conteúdos distintos do que seria seu propósito original. Ao identificar a chamada captura da valorização imobiliária como um mecanismo de justiça fiscal, por exemplo, esses discursos deixam de atentar para o fato de que a afirmação de um princípio como esse abria margem para que as políticas urbanas se alinhassem cada vez mais à lógica de um modelo de produção do espaço que tem a valorização imobiliária como seu vetor fundamental, e para que passassem a estimular processos de especulação imobiliária como forma de aumentar a arrecadação tributária. A função social da propriedade, por sua vez, um princípio amplamente reconhecido nessas narrativas como pedra angular de uma ordem urbanística progressista, desdobrou-se fundamentalmente na proliferação de mecanismos voltados para coibir a ociosidade da propriedade urbana. Embora medidas nesse sentido convirjam em alguma medida com as reivindicações de movimentos que lutam por uma cidade mais incluyente, não atingem os fundamentos de uma ordem normativa que chancela a cidade como espaço de valorização do capital e que relega valores de uso e demandas por inclusão social a uma condição subalterna, apresentando um potencial transformador muito mais limitado do que querem acreditar esses autores.

Em síntese, ao empreender uma análise idealizada da evolução recente da ordem urbanística brasileira, essas narrativas explicam a alegada inefetividade do que entendem ser seu conteúdo programático por fatores externos a ela, incorrendo numa visão reducionista do direito urbanístico em que vetores importantes de transformação são negligenciados, e em que seus conteúdos são reduzidos ao que se acredita ser o "sentido original" de um conjunto de disposições normativas.⁵⁹

⁵⁹ Vale mencionar algumas reflexões feitas por Edésio Fernandes que explicitam sua interpretação acerca da falta de efetividade da ordem urbanística alegadamente progressista introduzida pelo Estatuto da Cidade como decorrência de fatores externos a ela: "Nesse contexto, o que aconteceu então com o Estatuto da Cidade e sua agenda de reforma urbana? A lei federal teria fracassado, como um grupo crescente de céticos parece acreditar? Ao invés de contribuir para a promoção de inclusão socioespacial, a lei teria perversamente contribuído para o processo crescente de mercantilização das cidades brasileiras – e para a maior

Cabe ressaltar que a institucionalização de algumas pautas associadas à agenda da reforma urbana em normas como o Estatuto da Cidade, a despeito das limitações e ambiguidades mencionadas, teve desdobramentos importantes. Essa legislação forneceu bases jurídicas para que se promovesse uma série de iniciativas de política urbana de teor efetivamente progressista em cidades brasileiras, interferindo em alguma medida em sua dinâmica socioespacial. No entanto, mesmo no contexto de governos progressistas assumidamente comprometidos com o ideal da reforma urbana, as tentativas de implementação desses instrumentos dividiram espaço com a ascensão de uma agenda paralela, que foi se desenvolvendo na esteira dos ajustes macroeconômicos e de seus impactos sobre os governos locais.

Diante da pressão econômica e política exercida sobre o Estado em suas diferentes esferas, os governos locais viram-se forçados a se adequar a padrões de governança alinhados aos pressupostos do modelo neoliberal para que as cidades pudessem se inserir na nova dinâmica de acumulação capitalista que se configurou nesse contexto. Embora a "auto-representação hegemônica" desse processo de reestruturação preconize a redução do Estado, a experiência concreta mostra uma presença abrangente e intensiva de formas de intervenção estatal, o que se faz presente de modo significativo no campo da formatação de modelos regulatórios associados a projetos urbanos.

Apesar da existência de especificidades locais, observou-se nesse contexto uma convergência dos padrões de governança urbana em torno de diretrizes e modelos difundidos em escala mundial (HARVEY, 1989). As agências multilaterais assumiram um

periferização dos pobres – como muitos têm argumentado? [...] Trata-se de um momento de reflexão que requer organizar as principais ideias, debates e experiências que estão por trás da aprovação do Estatuto da Cidade, assim como recuperar seus princípios e objetivos históricos. Fazer a crítica da ação dos principais atores envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e fazer avançar a reforma urbana no país. Uma tal avaliação é necessária sobretudo para determinar se e como os PDMs [planos diretores municipais] têm efetivamente traduzido os princípios gerais do Estatuto da Cidade em regras e ações, depois identificar e discutir quais têm sido os principais obstáculos jurídicos e sociais à implementação plena da lei federal, bem como para discutir se e como a sociedade brasileira tem feito uso efetivo das diversas possibilidades jurídicas e sociopolíticas criadas pelo Estatuto da Cidade para reconhecimento de uma série de direitos coletivos e sociais criados pela nova ordem jurídico-urbanística" (FERNANDES, 2013, pp. 218-219). O autor prossegue em sua reflexão: "Também é importante reconhecer que tem havido pouca demanda dos direitos coletivos e sociais pelos beneficiários da nova ordem jurídica. O Direito brasileiro mudou significativamente. Mas será que os juristas entenderam? Será que o urbanismo brasileiro mudou? Será que os gestores públicos assimilaram as novas regras? Será que a sociedade brasileira acordou para as novas realidades jurídicas? Jogar o jogo de acordo com as novas regras é imperativo para que se possa avançar na promoção da reforma urbana de modo a construir coletivamente cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações" (Ibidem, p. 232). Após lançar essas perguntas, conclui que "a verdade é que o Brasil, e os brasileiros, ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade" (Ibidem, p. 233).

papel relevante na difusão desses modelos, atuando tanto na direção intelectual do processo de sua formulação, como na realização de pressão política e econômica para impulsionar sua assimilação por governos locais (ARANTES, 2004). Essas linhas de atuação são evidenciadas pela proliferação de documentos sistematizando experiências tidas como bem sucedidas e elencando diretrizes para a formulação de políticas urbanas⁶⁰, bem como pelo enquadramento de governos locais por meio do estabelecimento de condicionalidades para a concessão de linhas de financiamento (ARANTES, 2004). A capacidade das agências de exercer influência sobre políticas locais nesse contexto não decorreu apenas da importância de seus empréstimos em termos de volume de recursos, mas também da credibilidade que sua vinculação a um projeto poderia proporcionar, um fator relevante num cenário de competição crescente pela atração de investimentos privados.

Um dos elementos mais representativos desse processo de convergência em torno de um padrão de governança foi a disseminação das parcerias público-privadas como instrumentos de implementação de projetos urbanos (HODKINSON, 2011; RACO, 2014). Esse mecanismo de intervenção estatal, utilizado num universo cada vez mais amplo de atividades, passou a ser defendido com base em dois argumentos principais. Em primeiro lugar, as PPPs possibilitariam que obras e serviços públicos fossem desempenhados com maior eficiência ao serem delegados ao setor privado. Além disso, ao permitir a canalização de investimentos privados para atividades anteriormente desempenhadas pelo setor público, contribuiriam para diminuir a pressão fiscal sobre os governos.

Outra diretriz bastante presente na agenda que se disseminou nesse contexto – também relacionada ao enfrentamento das restrições fiscais dos governos – foi o chamado destravamento do valor de bens públicos para o custeio de intervenções urbanas (PETERSON, 2009). No caso dos municípios, essa diretriz traduziu-se especialmente em medidas voltadas para o uso de terras e imóveis públicos como ativos para o custeio de projetos urbanos, uma prática que ficou conhecida no âmbito da literatura internacional pela expressão *unlocking land value*.

Outra fórmula que passou a ser utilizada de modo recorrente nesse contexto para ampliar a capacidade de investimento de governos locais sem interferir formalmente em

⁶⁰ Para um exemplo de publicações com esse teor, ver Banco Mundial (2012), UN-Habitat (2011), entre outros.

seus níveis de endividamento foi a captação antecipada de receitas futuras por meio da emissão de títulos financeiros lastreados nessas receitas (WEBER, 2010, PACEWICZ, 2013b). Esses mecanismos de captação de recursos assumem formas variadas, podendo ter como lastro a arrecadação tributária propriamente dita, a outorga de direitos de construir, dentre outras possibilidades.

Agora abordaremos alguns dos instrumentos urbanísticos que adquiriram maior relevância em cidades brasileiras na esteira dos ajustes macroeconômicos iniciados nos anos 1990. Seria inviável fazer uma análise exaustiva do rol de instrumentos urbanísticos surgidos nesse contexto. Assim, trataremos de dois instrumentos que são expressivos das mudanças nos padrões de regulação urbanística discutidas neste trabalho e que, além disso, estão presentes na intervenção urbanística analisada no terceiro capítulo: as operações urbanas consorciadas e as parcerias público-privadas.

2.3.1. As operações urbanas consorciadas

As operações urbanas consorciadas passaram a integrar o repertório de instrumentos de política urbana existentes no ordenamento jurídico brasileiro na década de 1990, tendo sido formatadas a partir de projetos urbanos de grande porte implementados na cidade de São Paulo. Após uma sucessão de tentativas frustradas de utilização desse instrumento em projetos urbanos que não se concretizaram, como a Operação Urbana Anhangabaú e a Operação Urbana Centro, a capital paulista foi o palco da primeira experiência efetiva de implementação de operações urbanas no país, no ano de 1995. A Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), lançada na gestão de Paulo Maluf (PPB; 1993-1996), foi o primeiro projeto de grande impacto implementado com base nesse modelo regulatório no país. Alguns anos à frente, já na gestão de Marta Suplicy (PT; 2001-2004), foi lançada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), projeto que exerceu um papel relevante na consolidação deste instrumento como fórmula para se promover intervenções urbanísticas de grande porte em cidades brasileiras (FIX, 2001, 2009).

A origem desse instrumento urbanístico remonta à década de 1980, quando a expressão "operação urbana" foi mencionada – ainda em termos bastante indefinidos – em documentos como o plano de governo de Mário Covas (PMDB; 1982-1984) para a Prefeitura de São Paulo e, posteriormente, numa proposta não aprovada de plano diretor

formulada na gestão de Luíza Erundina (PT; 1989-1992).⁶¹ Ainda na gestão desta prefeita, foram promovidas as chamadas "operações interligadas", que começaram a delinear os contornos do que viriam a ser as operações urbanas consorciadas. As operações interligadas figuraram como uma espécie de protótipo das operações urbanas consorciadas, que se proliferaram na capital paulista após a experiência da Faria Lima. Assim como ocorre nas operações urbanas, as operações interligadas também se utilizavam da cobrança pela outorga de potencial construtivo adicional como forma de captação de recursos para o custeio de projetos urbanos, marcando o início de uma tendência de transformação de direitos de construir em ativos financeiros.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas passaram a ser disciplinadas em âmbito federal, o que favoreceu sua disseminação numa escala mais abrangente. Embora o uso efetivo desse instrumento permaneça circunscrito a um conjunto limitado de cidades – e a áreas com atributos bastante peculiares dentro delas –, ele vem se ampliando de modo considerável ao longo dos últimos anos. Na cidade de São Paulo, por exemplo, as operações urbanas vêm adquirindo importância sistêmica enquanto instrumentos de planejamento territorial. O Plano Diretor Estratégico aprovado em 2002 previu a criação de um conjunto de oito novas operações urbanas, além das quatro que já haviam sido instituídas anteriormente. O novo Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 seguiu essa mesma tendência, mantendo as operações urbanas já existentes e autorizando a criação de novas – prioritariamente (mas não necessariamente) na porção do território definida como "Macroárea de Estruturação Metropolitana". Embora muitas das operações urbanas previstas nesses planos não tenham saído do papel, uma porção significativa do território da cidade encontra-se atualmente sob incidência desse instrumento urbanístico, e as principais frentes de expansão imobiliária na cidade situam-se em áreas sujeitas a esse regime regulatório. Ainda que São Paulo possa ser considerado um caso extremo, as experiências de projetos urbanos promovidos na capital paulista com base nesse instrumento vêm sendo exportadas para outras cidades como um modelo, podendo-se observar sua utilização crescente em outras capitais, e mesmo em algumas cidades de médio porte. A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ), lançada em 2009, constitui um exemplo emblemático de uso desse instrumento num projeto de grande porte fora de São Paulo, sendo atualmente a maior

⁶¹ Para uma reconstituição histórica do surgimento das operações urbanas em São Paulo, ver Fix (2000).

operação urbana em andamento no país em termos de volume de recursos movimentados.⁶²

Concebido num contexto de ajuste macroeconômico, esse instrumento passou a ser defendido em discursos de gestores públicos e agentes do setor imobiliário como alternativa para se financiar projetos urbanos a partir da atração de investimentos privados. Nos termos utilizados por Mariana Fix (2000) para retratar a retórica que acompanhou sua disseminação, as operações urbanas seriam uma espécie de "fórmula mágica", uma forma de parceria entre o setor público e a iniciativa privada que possibilitaria a promoção de grandes transformações urbanísticas sem a necessidade de utilização de recursos públicos.⁶³ A engenharia financeira de uma operação urbana baseia-se na venda de direitos construtivos adicionais pela Prefeitura numa determinada área da cidade, definida em lei municipal específica, e na destinação dos recursos auferidos para o custeio de melhorias em seu interior. Em tese, a venda do potencial construtivo adicional paga as melhorias que, por sua vez, dão condições para que o adensamento construtivo aconteça sem que a infraestrutura da área fique sobrecarregada.

A negociação do potencial construtivo é feita por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pela Prefeitura. Esses títulos, também conhecidos como "terrenos virtuais", conferem direitos urbanísticos excepcionais na área de abrangência da operação urbana, podendo ser convertidos em potencial construtivo adicional ou utilizados para se promover a alteração dos tipos de uso previstos nas normas gerais de zoneamento. O potencial construtivo é regulado a partir do estabelecimento de coeficientes de aproveitamento básico e máximo. Permite-se edificar até o limite do potencial construtivo básico, definido em função do produto entre a área do terreno e o coeficiente de aproveitamento básico, gratuitamente. Para se edificar além deste limite, exige-se o pagamento de uma contrapartida pela outorga de direitos construtivos

⁶² Como veremos no terceiro capítulo, embora a formatação desse projeto tenha se inspirado nas operações urbanas de São Paulo, ela não poderia ser caracterizada como mera replicação de um modelo previamente existente, visto que assumiu novas feições. Alguns aspectos do arranjo regulatório que se constituiu na intervenção urbanística promovida na região portuária do Rio de Janeiro vêm inclusive sendo tomados como referência na formulação de projetos urbanos mais recentes em São Paulo, como pode-se observar na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduatef.

⁶³ Em estudos sobre as primeiras operações urbanas promovidas em São Paulo, Mariana Fix (2000, 2001, 2009) mostra que o argumento de que elas possibilitariam a viabilização de grandes projetos urbanos a partir de investimentos privados é antes um discurso retórico mobilizado para legitimar essas intervenções do que uma realidade. A autora mostra uma série de formas diretas e indiretas de destinação de recursos públicos para esses projetos, evidenciando as fragilidades das suposições de que, em intervenções urbanísticas promovidas com base nesse instrumento, são os agentes privados que pagam a conta.

adicionais, o que é feito por meio da aquisição de CEPACs. O montante de potencial adicional de construção passível de outorga num terreno é limitado em função do produto entre sua área e o coeficiente de aproveitamento máximo, que define o potencial construtivo máximo. O proponente de um projeto paga pelos direitos construtivos adicionais na proporção da diferença entre a área edificada prevista e o potencial construtivo básico do terreno. Os recursos auferidos são usados para custear as intervenções previstas na operação urbana, cujas diretrizes gerais são estabelecidas na lei que a cria. Essa norma define também fatores como o tempo de duração da operação urbana, as regras de governança, a quantidade de CEPACs que podem ser emitidos, o estoque total de potencial adicional de construção, as fórmulas de cálculo para a conversão de CEPACs em direitos construtivos, a distribuição do estoque de potencial adicional em diferentes segmentos da área de abrangência da operação urbana, entre outros aspectos.

Essa sistemática de definição de potenciais de aproveitamento básico e máximo e de cobrança pela outorga de direitos construtivos adicionais também é utilizada fora do contexto de operações urbanas. Nesse último caso, é regulada por meio de outro instrumento urbanístico, a outorga onerosa do direito de construir. Apesar dessa semelhança, há pelo menos duas diferenças qualitativas entre a operação urbana e a outorga onerosa convencional. A primeira diz respeito à forma de aquisição dos direitos construtivos adicionais. A segunda está relacionada à destinação dos recursos arrecadados. No caso da outorga onerosa convencional, o agente interessado em construir além do potencial básico paga ao município a contrapartida exigível, de modo que os direitos construtivos adicionais são imediatamente incorporados a um lote específico. Os recursos arrecadados pela Prefeitura, por sua vez, são destinados a fundos municipais, podendo ser utilizados para custear ações em qualquer área da cidade. No caso da operação urbana, a obtenção dos direitos construtivos adicionais é feita por meio da aquisição de CEPACs. Os recursos provenientes de sua alienação, por sua vez, são obrigatoriamente aplicados no interior do perímetro do projeto, sendo usados para custear o plano de intervenções previsto.⁶⁴ Os CEPACs, diferentemente do que acontece no caso da outorga onerosa convencional, não são simplesmente vendidos pelo município diante da demanda concreta por potencial construtivo gerada por um projeto específico, mas leiloados por meio de

⁶⁴ Mais recentemente, algumas leis de operações urbanas consorciadas passaram a prever uma espécie de zona de amortecimento nas imediações de seu perímetro. Nessas áreas, não é possível converter CEPACs em potencial construtivo adicional, mas é possível aplicar recursos oriundos da venda de CEPACs para a realização de obras.

ofertas públicas, podendo ser posteriormente negociados entre agentes privados num mercado secundário. O valor econômico do potencial construtivo, portanto, se dissocia dos terrenos e se autonomiza, assumindo a forma de um ativo financeiro.

Os CEPACs são títulos emitidos pelo município e comercializados de acordo com exigências semelhantes às que se aplicam aos valores mobiliários em geral, submetendo-se a procedimentos de controle e fiscalização regulamentados pela CVM.⁶⁵ Esses certificados não se caracterizam como títulos de dívida, não conferindo ao seu detentor o direito de exigir da Prefeitura o pagamento de seu valor de face. Por essa razão, são considerados pela CVM um ativo de renda variável. Sua comercialização requer o registro prévio da operação urbana junto à CVM. Esse procedimento exige a elaboração do "Prospecto", um documento que deve conter informações sobre o estoque total de potencial construtivo adicional previsto, os parâmetros para a conversão dos CEPACs em potencial construtivo ou mudança de uso em cada trecho da operação urbana, o programa de intervenções a ser realizado, estudos de viabilidade econômica do projeto em geral, caracterização dos "riscos políticos", entre outros elementos. Exige-se também o comprovante de aceitação do registro de negociação de CEPACs na Bolsa de Valores ou em entidade de mercado de balcão organizado. Caso se opte por comercializá-los de forma distinta, essa informação deve constar expressamente na capa do Prospecto, acrescida da afirmação de que não é possível "ser assegurada a disponibilidade de informações sobre os preços praticados ou sobre os negócios realizados". Uma vez aprovado o registro da operação urbana junto à CVM e iniciada sua implementação, o governo municipal é obrigado a divulgar relatórios trimestrais, dando transparência a informações referentes à evolução das transações envolvendo os CEPACs, ao saldo remanescente de estoque de potencial adicional de construção, à implementação do projeto urbanístico, e assim por diante. Essas exigências mostram que o CEPAC não foi concebido simplesmente como uma forma de pagamento da contrapartida pelo potencial construtivo adicional, mas como um novo instrumento de

⁶⁵ Os CEPACs são regulamentados pela Instrução CVM nº. 401, de 29 de dezembro de 2003. Essa instrução normativa caracteriza expressamente os CEPACs como valores mobiliários, submetendo-os às condições aplicáveis a esses ativos em geral: "Art. 2º - Constituem valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, emitidos por Municípios, no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, na forma autorizada pelo art. 34 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, quando ofertados publicamente". Os CEPACs também podem ser comercializados por meio das chamadas colocações privadas, desde que essas transações estejam vinculadas aos propósitos da operação urbana. Essa forma de alienação costuma ser utilizada em casos onde a Prefeitura usa CEPACs para pagar diretamente despesas da operação urbana. Por exemplo, para custear desapropriações ou para remunerar agentes contratados para a realização de obras previstas no projeto. Nesses casos, os certificados não vão a leilão.

mercado de capitais que tem como lastro o valor econômico do direito de construir no interior de uma operação urbana.

Embora ainda não tenha se constituído no país um mercado secundário de CEPACs comparável ao de outros valores mobiliários, esses títulos apresentam características bastante semelhantes às de outros ativos de mercado de capitais, como as ações. A lógica econômica de uma operação urbana fundamenta-se na capitalização da expectativa de valorização imobiliária futura, criando-se uma massa de capital fictício – os CEPACs – para se alavancar um processo de transformação urbanística. Afirmer que os CEPACs são títulos de capital fictício não significa dizer que seu valor econômico seja ilusório, mas que o valor deste ativo financeiro se fundamenta numa expectativa, cuja concretização depende, em última instância, da valorização imobiliária no interior do perímetro da operação urbana. O uso desse instrumento urbanístico imprime à produção do espaço uma lógica bastante semelhante à de uma empresa que se capitaliza por meio da realização de ofertas de ações no mercado de capitais. Se a remuneração de acionistas que compram ações de uma empresa é condicionada por sua performance econômica, o retorno proporcionado a um investidor que compra CEPACs depende da dinâmica do mercado imobiliário na área da operação urbana. Para que haja interesse por estes certificados, é preciso que se ofereçam condições para que ocorra um processo de valorização imobiliária. A aplicação dos recursos auferidos com sua venda na execução do programa de intervenções é o fator objetivo capaz de fazer com que esse processo aconteça.

Embora a operação urbana seja uma invenção brasileira, sua modelagem financeira se assemelha à de mecanismos regulatórios que vêm sendo utilizados em outras cidades do mundo para financiar projetos urbanos, refletindo uma tendência mais abrangente de transformação nos padrões de financiamento dos processos de urbanização. Um exemplo que apresenta paralelos significativos é o *Tax Increment Financing* (TIF), mecanismo originado em Chicago que vem sendo crescentemente utilizado em cidades norte-americanas (WEBER, 2010). No caso deste instrumento, o governo local vende títulos remunerados em função de incrementos na arrecadação de tributos incidentes sobre imóveis localizados numa área delimitada. De modo análogo aos CEPACs, os recursos auferidos com a venda dos títulos são reinvestidos na área do projeto, custeando a realização de melhorias urbanísticas previamente definidas que tendem a estimular o mercado imobiliário local. Se tudo funcionar conforme o esperado, a valorização imobiliária gera incrementos na arrecadação tributária, permitindo a remuneração dos

títulos no futuro. Embora a forma seja diferente, a lógica é bastante semelhante à de uma operação urbana. No caso do TIF, vendem-se títulos que conferem direitos sobre uma parcela da arrecadação futura projetada. No caso da operação urbana, vendem-se títulos que conferem direitos construtivos adicionais cuja obtenção pressupõe o pagamento de contrapartida ao governo local. Um leilão de CEPAC consiste num mecanismo de captação antecipada pelo governo local de receitas que seriam arrecadadas futuramente por meio da cobrança de contrapartidas pela outorga de direitos construtivos adicionais na área da operação urbana. Do ponto de vista do governo, ambos os mecanismos consistem em formas de capitalização de expectativas de arrecadação para a alavancagem de projetos urbanos. Do ponto de vista do investidor, ambos figuram como apostas na valorização imobiliária.

Dentre os argumentos apresentados para se defender as potencialidades oferecidas pelas operações urbanas, costuma-se dizer que elas seriam um dos instrumentos jurídicos que permitiriam ao poder público dividir os ônus de ações de qualificação urbanística com seus beneficiários diretos (SANDRONI, 2001; ALFONSIN, 2004, 2008). Contribuiriam, assim, para se colocar em prática uma das bandeiras defendidas pelo movimento da reforma urbana, a chamada captura das "mais valias urbanas".⁶⁶ Esse princípio é apontado por juristas e urbanistas como um dos desdobramentos da afirmação da função social da propriedade na Constituição Federal. A ideia subjacente a ele é a de que normalmente o poder público é quem arca com os custos do processo de urbanização, enquanto proprietários privados se beneficiam de seus resultados por meio da valorização imobiliária sem que tenham contribuído para seu custeio.⁶⁷

⁶⁶ Na passagem a seguir, Betânia Alfonsin explicita sua visão sobre as operações urbanas como instrumentos que poderiam contribuir para a captura da valorização imobiliária pelo poder público. Em suas palavras: "Entende-se que as operações urbanas, por se constituírem em situações especiais, nas quais há demandas dos agentes capitalistas que só podem ser atendidas por iniciativas legislativas ou administrativas do poder público, podem ser oportunidades importantes de concertação e, muito especialmente, de captação de plus valias em um sentido redistributivo na gestão da política urbana. Proceder aos câmbios através de operações urbanas deixa para trás um período em que o poder público, de forma ingênua (ou cúmplice da apropriação privada da mais valia urbana) flexibilizava o plano regulador em benefício dos interesses do capital sem reverter em benefício da coletividade significativas alterações da normativa urbanística" (ALFONSIN, 2008, p. 44).

⁶⁷ Edésio Fernandes afirma que o Estatuto da Cidade enfrentou pela primeira vez o problema da repartição dos ônus e bônus dos processos de urbanização, provendo mecanismos jurídicos para a gestão social da valorização imobiliária. Em suas palavras: "Uma questão fundamental de política urbana, mas que sempre foi negligenciada na tradição do urbanismo brasileiro, foi finalmente enfrentada pelo Estatuto da Cidade: quem paga, e como, a conta do financiamento do desenvolvimento urbano. Afirmando o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, o Estatuto da Cidade estipulou a outorga onerosa de direitos de construção e uso; a existência de diferentes categorias de indenização, com a desapropriação sendo exceção no regime da função social da propriedade; a captura de mais-valias e a gestão social da

A outorga onerosa convencional é um dos instrumentos mais diretamente associados a esse princípio nos debates sobre o tema. De modo semelhante à operação urbana, esse instrumento fundamenta-se na cobrança pela atribuição de potencial adicional de construção em áreas onde há interesse por parte de agentes privados em pagar contrapartidas para que se possa usufruir de parâmetros urbanísticos mais permissivos. Em contraste com a operação urbana, entretanto, os recursos da outorga onerosa podem ser utilizados para se promover melhorias em qualquer área da cidade, permitindo que a venda de potencial construtivo adicional seja usada como uma forma de se promover subsídios cruzados. As operações interligadas promovidas na gestão de Luíza Erundina, na cidade de São Paulo, funcionavam dessa maneira, destinando recursos provenientes de outorga onerosa em áreas mais valorizadas para custear projetos de moradia popular em áreas periféricas. Por essa razão, foram reconhecidas à época como um instrumento de caráter "robinwoodiano" (FIX, 2000). Sem negligenciar o fato de que a flexibilização de normas de zoneamento pressuposta em mecanismos desse tipo abra margem para que os padrões de ocupação do território se afastem de diretrizes estabelecidas em planos compreensivos de ordenação territorial, é possível reconhecer a presença de um fundamento redistributivo na sistemática da outorga onerosa convencional, o que não se verifica no caso das operações urbanas. Levando em conta apenas as semelhanças entre esses dois instrumentos, e desconsiderando suas diferenças fundamentais, alguns autores vêm defendendo a ideia de que as operações urbanas, contanto que sejam implementadas em conformidade com os princípios da ordem urbanística instituída pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade, seriam também um dos instrumentos da reforma urbana que possibilitariam a recuperação da valorização imobiliária pelo Estado e seu uso para fins redistributivos (ALFOSIN, 2008).

Entretanto, seguindo uma dinâmica inversa ao caráter "robinwoodiano" da outorga onerosa, os recursos auferidos com a venda de potencial construtivo adicional na operação urbana são necessariamente reinvestidos na mesma área. Dessa forma, esse instrumento urbanístico age no sentido de intensificar as desigualdades socioespaciais existentes nas cidades, pois impulsiona a concentração de investimentos em áreas onde já havia interesse em investir por parte de agentes de mercado ao invés de usar as "mais valias" capturadas para promover a equalização das condições de desenvolvimento urbano numa escala

valorização imobiliária; bem como a noção de que mera expectativa de direito não é direito, sendo que não há direitos adquiridos em matéria urbanística" (FERNANDES, 2013, p. 228).

territorial mais abrangente. Se o Estado tira parte dos ganhos imobiliários com uma mão, devolve-os com a outra, usando os recursos obtidos para promover investimentos orientados para dar continuidade ao processo de valorização.

A criação de uma espiral de valorização imobiliária, mais do que algo que atenda ao interesse de investidores privados, torna-se uma condição necessária para retroalimentar a engrenagem de um mecanismo de financiamento baseado na captação de recursos pela venda de potencial construtivo, o que faz com que o Estado assuma uma lógica muito semelhante à de um desenvolvedor imobiliário, ao longo do processo de implementação de projetos estruturados com base nesse instrumento (FIX, 2001). Como observado pelo diretor financeiro da empresa que coordena a Operação Urbana da Região do Porto do Rio de Janeiro em entrevista, um projeto desse tipo é totalmente baseado em "credibilidade".⁶⁸ A confiança por parte de agentes do mercado de que haverá de fato valorização imobiliária na área abrangida pelo projeto é condição necessária para que o instrumento funcione efetivamente como alternativa de captação de recursos. Para tanto, é preciso que se construa uma imagem convincente de que as intervenções a serem implementadas serão capazes de promover mudanças substanciais nos padrões urbanísticos das áreas em questão e, mais do que isso, de que tais transformações ocorrerão dentro de um prazo compatível com as expectativas de potenciais investidores.

Esses fatores figuram como parâmetros determinantes na definição das intervenções a serem promovidas no âmbito de uma operação urbana e na dinâmica de sua implementação, reduzindo as margens de escolha de órgãos governamentais à frente desses processos a ações que sejam condizentes com o imperativo de gerar valorização imobiliária. Nesse contexto, os agentes governamentais são progressivamente subsumidos a uma lógica não apenas empresarial, mas especulativa. Mais relevante do que prover condições adequadas para que de fato ocorram transformações urbanísticas capazes de gerar valorização imobiliária numa área específica da cidade, torna-se necessário propagar a sensação de que tais mudanças ocorrerão num ritmo compatível com as expectativas de investidores, condição essencial para que se consiga vender os CEPACs a preços favoráveis e manter a engrenagem financeira do projeto em marcha. Por essa razão, esses projetos são frequentemente permeados por ações emblemáticas – muitas vezes norteadas

⁶⁸ Entrevista concedida a esta pesquisa por Sérgio Lopes Cabral (Diretor Financeiro da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro CDURP), no Rio de Janeiro, em 8 de julho de 2013.

por fatores mais estéticos do que propriamente funcionais –, como a construção da ponte estaiada no caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em São Paulo (FIX, 2009).

Embora teoricamente seja possível reverter os recursos obtidos com a venda de CEPACs para o custeio de ações de cunho redistributivo no interior de uma operação urbana, como, por exemplo, a provisão de moradia popular, os fundamentos econômicos desse instrumento regulatório são refratários à realização de ações nesse sentido. Promover a ampliação da oferta de moradia popular no interior de uma operação urbana é uma ação que não apenas se mostra inócua como vetor de valorização imobiliária, mas que pode inclusive agir no sentido de obstá-la⁶⁹. Embora ações de cunho redistributivo sejam frequentemente previstas nos documentos oficiais desses projetos, e sejam enfatizadas em discursos de agentes governamentais como evidências de que eles trarão benefícios para a cidade como um todo, as experiências concretas mostram que ações desse perfil são sistematicamente preteridas e reduzidas a proporções ínfimas na implementação desses projetos (FIX, 2001), figurando fundamentalmente como partes de uma estratégia de legitimação.

Ao invés da gestão social da valorização imobiliária e sua reversão para fins redistributivos, o que vem se observando em projetos promovidos com base nesse instrumento regulatório é fundamentalmente a mobilização de mecanismos de intervenção estatal como forma de se elevar o nível de concentração de capital no espaço a uma massa crítica capaz de detonar um processo de valorização imobiliária. Essas experiências corroboram as hipóteses de Swyngedouw (1992a) e Brenner (2000) de que os mecanismos de regulação urbanística no capitalismo contemporâneo vêm sendo progressivamente mobilizados como vetores de estímulo à força produtiva do espaço em detrimento da reprodução social, prestando-se ao engendramento de configurações espaciais capazes de ampliar a rentabilidade do capital financeiro conectado à propriedade imobiliária. Mostram também como a assimilação crescente de formas e lógicas financeiras no campo da

⁶⁹ Ao analisar as intervenções urbanísticas promovidas em cidades norte-americanas estruturadas a partir do *Tax Increment Financing* – um instrumento que, conforme explicado, apresenta paralelos significativos com as operações urbanas – Rachel Weber (2010) aponta como um de seus desdobramentos a transformação do Estado num agente ativo do processo de gentrificação. Em sua visão, a ocorrência de processos desse tipo não é um mero efeito acidental dessas intervenções. A mudança no perfil socioeconômico das áreas onde são promovidas é uma condição *sine qua non* para que o mecanismo de financiamento em se baseiam possa funcionar, tornando-se um elemento norteador das ações conduzidas pelo Estado nessas localidades. Uma dinâmica semelhante pode ser constatada nas operações urbanas.

política urbana age como um vetor dessa mudança qualitativa nos padrões de intervenção do Estado no urbano.

2.3.2. As parcerias público-privadas urbanas

Tomado em sentido amplo, o termo "parceria público-privada" (PPP) remete a articulações estabelecidas entre o poder público e a iniciativa privada de modo geral, sendo empregado com frequência em alusão aos arranjos regulatórios que se constituíram no bojo da reconfiguração dos modos de intervenção do Estado no domínio econômico ao longo das últimas décadas. É bastante comum o emprego do termo nessa acepção mais abrangente no âmbito da literatura acadêmica. As operações urbanas, ou um programa habitacional como o Minha Casa Minha Vida, por exemplo, poderiam ser considerados modalidades de parcerias público-privadas se o termo for tomado neste sentido. Nesta seção, estamos nos referindo mais especificamente a uma modalidade contratual de direito administrativo expressamente denominada "parceria público-privada". Tomada neste sentido mais estrito, a PPP é uma forma jurídica com um histórico relativamente recente no país, tendo sido instituída em âmbito federal pela Lei n°. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Trata-se de uma figura de direito administrativo que vem ganhando importância crescente no campo da política urbana.

A disseminação desse instrumento jurídico insere-se num processo mais amplo de criação de condições regulatórias para a privatização de atividades anteriormente desempenhadas pelo setor público. Assim como se observa em outras modalidades de delegação de atividades públicas para a iniciativa privada, as razões geralmente apresentadas para o uso das PPPs gravitam em torno de aspectos de natureza fiscal e gerencial. Em primeiro lugar, alega-se que as PPPs possibilitariam a atração de investimentos privados para se financiar serviços e obras públicas. Além de possibilitar a ampliação do volume de investimentos em si, o desempenho de atribuições estatais por meio desse mecanismo permitiria ao poder público transferir a agentes privados o ônus de arcar antecipadamente com os custos de construção das estruturas necessárias para a provisão de serviços públicos, favorecendo a redução dos níveis de endividamento e o cumprimento de metas fiscais. Do ponto de vista gerencial, por sua vez, permitiriam aproveitar a alegada eficiência da iniciativa privada na execução dessas atividades, o que supostamente resultaria em menores custos e maior qualidade (RACO, 2013).

As PPPs foram concebidas como uma modalidade contratual voltada para a concessão de serviços públicos precedida pela execução de obras públicas. Essa possibilidade já estava prevista na Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, norma que disciplinou a concessão de serviços públicos no contexto do processo de privatizações dos anos 1990. O que a lei geral de PPPs trouxe de fundamentalmente novo em relação à lei de concessão de serviços públicos foi prover bases regulatórias mais adequadas para a concessão de atividades que não envolvessem o pagamento de tarifas pelo usuário final, ou em que as tarifas fossem insuficientes para proporcionar margens de retorno que atendessem às expectativas de agentes privados. Isso não quer dizer que a delegação de atividades em tais condições fosse juridicamente impossível antes de edição dessa norma, mas apenas que a legislação anterior não havia sido desenhada especificamente para atender a situações desse tipo.

As duas modalidades contratuais previstas na lei geral de PPPs – a concessão administrativa e a concessão patrocinada – abriram espaço para a ampliação da abrangência das privatizações, permitindo que tal processo se estendesse sobre um universo de atividades que até então permaneciam de fora de seu alcance pelo fato de não serem consideradas suficientemente rentáveis para serem executadas por agentes privados. No caso da concessão administrativa, a remuneração pelo desempenho das atividades concedidas ao concessionário é feita integralmente por meio de contraprestações pagas pelo poder público. Nesse caso, o poder público figura formalmente como usuário do serviço prestado pelo concessionário. No caso da concessão patrocinada, a remuneração ocorre por meio de uma combinação entre tarifas pagas pelo usuário final e contraprestações pagas pelo poder público. Essa forma contratual permite conjugar a manutenção de tarifas subvencionadas com o desempenho da atividade concedida em bases lucrativas por um agente privado.

Além da criação dessas duas modalidades de concessão, a lei de PPPs introduziu uma sistemática mais minuciosa no tocante aos parâmetros de remuneração do concessionário. Uma parcela do valor das contrapartidas é determinada em função da avaliação de desempenho do concessionário, uma prerrogativa que confere ao poder concedente condições de exercer um controle mais criterioso sobre a qualidade dos serviços prestados. Outro elemento importante da lei geral de PPPs foi a previsão de fundos garantidores de contratos. Esses fundos foram concebidos com o intuito de reforçar

a segurança jurídica para concessionários, garantindo sua remuneração em caso de não pagamento das contraprestações públicas pelo poder concedente.

Em linhas gerais, a criação desse instrumento jurídico abriu novas possibilidades de investimento privado em atividades que não estavam incorporadas à esfera do mercado. As PPPs vêm se difundindo de modo significativo nas cidades brasileiras, sendo usadas em atividades como transporte público, provisão habitacional, iluminação pública, limpeza urbana, monitoramento de tráfego, entre outras. Como veremos no terceiro capítulo, algumas PPPs urbanas reúnem num único contrato um rol extenso de obras e serviços públicos, fazendo com que o concessionário privado assuma uma parcela relevante das atribuições da administração pública municipal em áreas sujeitas a esse regime, tornando-se algo muito parecido com um governo local.

A difusão das PPPs vem contribuindo para o avanço do processo de privatizações não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. Num estudo sobre os mecanismos de contratação utilizados na preparação de Londres para sediar os Jogos Olímpicos de 2012, Mike Raco (2013) aponta as PPPs como um vetor importante de transformação nos padrões de intervenção do Estado nos processos de urbanização. Em sua visão, a experiência de Londres constitui um exemplo paradigmático da emergência de um novo padrão regulatório, marcado pela delegação de um conjunto cada vez mais abrangente de atividades e funções anteriormente exercidas diretamente pelo poder público para a iniciativa privada e, ao mesmo tempo, pela profusão de contratos e aparatos institucionais de complexidade crescente. Destacando o papel dos contratos de PPP na formatação de arranjos regulatórios como o que se constituiu em Londres nesse contexto, o autor usa o termo "novo contratualismo" para sintetizar sua racionalidade.

Segundo o autor, a emergência desse modelo teve desdobramentos importantes no tocante à forma e à função das atividades regulatórias desempenhadas pelo Estado. Em primeiro lugar, provocou um deslocamento de atividades anteriormente submetidas a regimes jurídicos de direito público em direção a regimes de direito privado. Em sua visão, essa mudança na forma jurídica é um fenômeno imbricado com a reconfiguração das funções exercidas pelos mecanismos de intervenção estatal. Raco (2013) entende que a organização de atividades públicas com base em contratos de PPP levou ao progressivo insulamento tecnocrático de processos decisórios, reduzindo a influência de esferas políticas na formulação e implementação de ações governamentais. Em sua visão, esse

fenômeno foi desencadeado, primeiramente, pela dinâmica de elaboração desses contratos, caracterizada pelo protagonismo de empresas e consultores privados. Além disso, o autor argumenta que a formatação jurídica das PPPs vem sendo crescentemente mobilizada como recurso para reduzir a exposição de concessionários privados a riscos e incertezas decorrentes de fatores políticos. Diante dessa conjunção de fatores, Raco (2013) entende que a emergência de um paradigma regulatório "contratualista" agiu no sentido de impulsionar a subordinação de atividades governamentais a uma lógica de mercado.

A legitimação de modelos desse tipo se fundamenta em duas construções ideológicas articuladas: a crença na eficiência dos mercados e o discurso da sofisticação dos arranjos institucionais e mecanismos regulatórios. Segundo Raco (2013), a delegação de atribuições do Estado ao setor privado no contexto dos Jogos Olímpicos de Londres foi amplamente defendida com base no argumento de que tal configuração seria estratégica para que se conseguisse entregar as instalações necessárias dentro do prazo e sem estourar orçamentos (*on time and to budget*). Partindo-se dessa premissa, delegou-se à iniciativa privada um conjunto amplo de atividades, que abrangeram desde a execução de obras específicas até a coordenação geral do projeto olímpico. Um traço marcante desse processo, ainda segundo o autor, foi o desenvolvimento de um aparato jurídico de grande complexidade, envolvendo um conjunto de mecanismos regulatórios e formas contratuais que proporcionassem condições favoráveis à atração de investidores privados e possibilitassem a coordenação do extenso universo de agentes envolvidos na execução das intervenções previstas. De acordo com o autor, embora haja várias evidências de que o modelo regulatório adotado em Londres tenha acarretado custos maiores do que se as atividades envolvidas tivessem sido realizadas diretamente pelo poder público, essa experiência foi difundida internacionalmente como um exemplo de sucesso, tornando-se uma espécie de modelo de referência para que grandes intervenções urbanísticas pudessem ser realizadas dentro do prazo e sem estourar orçamentos.

Ainda que o arranjo regulatório que se estabeleceu em Londres na preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2012 apresente características bastante únicas, é possível identificar aspectos semelhantes em outros contextos. Como será discutido em maiores detalhes no terceiro capítulo, alguns dos traços constitutivos do padrão regulatório que Raco (2013) chamou de "novo contratualismo" também estão presentes em intervenções urbanísticas promovidas em cidades brasileiras com base em contratos de

PPP, podendo-se observar a mesma tendência de subordinação de instituições governamentais a uma lógica privada.

Essa dinâmica vem sendo reforçada pela disseminação de um instrumento auxiliar utilizado na formulação de projetos estruturados com base em PPPs, os procedimentos de manifestação de interesse (PMIs). Essa figura jurídica vem sendo crescentemente utilizada no âmbito de projetos urbanos no Brasil. Tal mecanismo consiste num procedimento oficial de chamamento de propostas formuladas por agentes privados para ações governamentais que envolvam concessões ou parcerias público-privadas. No âmbito de projetos urbanos, vem se tornando prática recorrente o lançamento de editais de PMI requisitando a elaboração de propostas que abarquem aspectos como o desenho urbanístico, o modelo econômico-financeiro, o modelo jurídico, entre outros.

Um fenômeno relacionado à proliferação dos PMIs é o surgimento de um mercado de formulação de modelos regulatórios. De modo geral, os editais de PMI prevêm a remuneração dos agentes que apresentarem propostas em função do grau de aproveitamento de cada uma delas no desenho final da modelagem a ser adotada. Diante da diversidade de temas a serem contemplados nas propostas e de sua complexidade, os PMIs vêm fazendo com que a própria elaboração de modelos regulatórios desponte como atividade econômica.⁷⁰

A proliferação dos editais de PMI é um aspecto bastante emblemático dos padrões de governança que se constituíram no capitalismo contemporâneo. O uso desse instrumento resulta na delegação de uma parcela substancial das atribuições do Estado enquanto formulador de políticas públicas para a iniciativa privada. Ainda que a definição de diretrizes gerais e a sistematização da modelagem final permaneçam sob responsabilidade de agentes públicos, a dinâmica introduzida por esse instrumento abre margem para que agentes privados exerçam uma influência cada vez maior determinante sobre as intervenções estatais. Em síntese, os PMIs marcam o ingresso do processo de

⁷⁰ O Instituto Urbem, entidade sem fins lucrativos fundada por Philip Young, pode ser apontado como exemplo emblemático de um agente que vem se especializando em atuar no mercado de formulação de políticas públicas em cidades brasileiras. Em contraste com os chamados "*think tanks*", o presidente do Instituto costuma apresentar a entidade como um "*do tank*", enfatizando sua vocação pragmática e propositiva como um diferencial em relação a organizações de perfil acadêmico. Esse instituto teve uma participação relevante – e até mesmo surpreendente se levarmos em conta seu porte em comparação às empreiteiras que tradicionalmente participam dos procedimentos licitatórios de grandes projetos no país – na formulação de algumas propostas de intervenções urbanísticas na cidade de São Paulo, como por exemplo a PPP de habitação que está sendo promovida pela Agência Casa Paulista – órgão ligado à Secretaria da Habitação do Governo do Estado de São Paulo.

privatização num novo estágio, onde o Estado passa da condição de formulador de políticas públicas à de consumidor de modelos regulatórios.

A adoção crescente de mecanismos como os PMIs e as PPPs em intervenções urbanísticas faz com que a produção do espaço venha sendo progressivamente concebida e executada como uma atividade empresarial, realizada "no mercado" e "para o mercado" (ARANTES, 2004). Num contexto em que a produção do espaço adquiriu importância sistêmica enquanto esfera de reprodução do capital, a montagem de arranjos regulatórios que proporcionem condições propícias para sua valorização tornou-se uma fronteira das estratégias de acumulação. A crescente complexidade presente na modelagem jurídica de intervenções urbanísticas e a constituição de um mercado para sua formulação constituem traços expressivos desse fenômeno.

2.4. A articulação entre as camadas regulatórias e a precipitação da nuvem financeira

Mostramos ao longo deste capítulo alguns eixos de mudança nas formas de articulação entre a esfera financeira e as atividades relacionadas à produção do espaço urbano. Dando ênfase à dimensão regulatória, abordamos inicialmente aspectos mais diretamente relacionados à escala nacional, evidenciando um processo cumulativo de reconfiguração da forma e do conteúdo da propriedade imobiliária que se alinha a um movimento mais abrangente de reestruturação do capitalismo mundial, mas que assume ritmos e dinâmicas específicas em diferentes configurações político-territoriais.

A reestruturação do marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário ocorrida nesse contexto impulsionou transformações relevantes na dinâmica da produção do espaço urbano no país. Os novos instrumentos financeiros de base imobiliária introduzidos no ordenamento jurídico nacional facilitaram a captação de recursos para financiar empreendimentos imobiliários entre investidores de grande porte, como fundos de pensão, seguradoras e outros investidores institucionais, assim como a canalização da poupança de pequenos investidores para essas atividades. Além disso, ao facilitar a conexão do setor imobiliário com o mercado de capitais, essas mudanças regulatórias impulsionaram a disseminação de novos modelos de negócio e padrões de gestão entre os agentes que atuam nesse segmento econômico, desencadeando transformações qualitativas em sua lógica de funcionamento.

As mudanças observadas nos padrões de regulação da propriedade e do financiamento imobiliário no âmbito nacional, entretanto, não se inscrevem no espaço de modo homogêneo. Ao contrário, elas se manifestam de modo bastante desigual. Os arranjos regulatórios estruturados na escala urbana constituem fatores determinantes do ritmo e da intensidade dessas transformações. Diante da ação combinada de condições regulatórias estabelecidas no âmbito nacional e arranjos formatados na escala urbana, algumas localidades tornam-se focos de transformação acelerada na dinâmica do circuito financeiro-imobiliário, despontando como catalisadores da disseminação de formas contratuais que consubstanciam o processo de abstração da propriedade, da estruturação de negócios imobiliários concebidos a partir de uma lógica financeira, da atuação de agentes econômicos emblemáticos do processo de globalização, e assim por diante.

Essas camadas regulatórias reforçam-se mutuamente na criação de condições propícias para a ocorrência dessas mudanças, exercendo papéis complementares. A proliferação dos títulos financeiros de base imobiliária e dos dispositivos de reforço da segurança jurídica de investidores – aspectos mais diretamente relacionados à escala nacional – figuram como elementos propulsores do escoamento de grandes massas de capital para atividades relacionadas à produção do espaço, abrindo caminhos para a mobilização do volume de investimentos necessário para a detonação de processos abrangentes de transformação do espaço. A provisão de mobilidade ao capital investido no espaço também advém de instrumentos regulatórios associados à escala urbana, como os CEPACs, não se esgotando na escala nacional. Por outro lado, a criação de condições para a efetiva aglutinação de massas de capital capazes de desencadear transformações em determinados fragmentos do espaço – e de gerar processos de valorização compatíveis com as expectativas de retorno do capital financeiro – é um função mais diretamente relacionada a arranjos regulatórios estruturados na escala urbana, tais como as operações urbanas, as PPPs e outros mecanismos utilizados na implementação de intervenções urbanísticas de grande porte.

O papel exercido por arranjos regulatórios na reconfiguração da dinâmica de funcionamento do circuito financeiro-imobiliário é bastante perceptível em algumas experiências específicas. No próximo capítulo, analisaremos a formatação regulatória e a dinâmica de implementação do Projeto Porto Maravilha, uma intervenção urbanística de grandes proporções em implementação na região central do Rio de Janeiro que, conforme

será mostrado, poderia ser considerada um caso extremo de financeirização da produção do espaço no contexto de cidades brasileiras.

CAPÍTULO 3 – O PROJETO PORTO MARAVILHA

Este capítulo apresenta um estudo de caso sobre o Projeto Porto Maravilha. Lançado em 2009, este projeto é uma das maiores intervenções urbanísticas já promovidas em cidades brasileiras em termos de dimensão territorial e volume de investimentos, e certamente o maior projeto de revitalização de área central em andamento no país. Não se trata, portanto, de um caso que possa ser encarado como um exemplo representativo do universo de projetos urbanos promovidos em áreas centrais, ou mesmo de intervenções urbanísticas de grande porte promovidas em cidades brasileiras em geral. Por conta desses e de outros aspectos que serão abordados neste capítulo, trata-se de uma situação bastante peculiar, com características excepcionais. Assim, é preciso ressaltar que o estudo de um caso como esse não permite necessariamente que se identifiquem padrões que tendam a se repetir de modo generalizado num universo amostral mais amplo – ao menos não se limitarmos o horizonte de reflexão ao momento presente. Por outro lado, exatamente em virtude dos atributos que fazem deste projeto um caso excepcional, sua análise oferece possibilidades para se refletir sobre transformações na dinâmica dos processos de urbanização e nos mecanismos de intervenção estatal que não seriam encontradas em qualquer estudo de caso.

A pesquisa empírica realizada baseou-se sobretudo na leitura das principais normas e contratos que incidem sobre essa intervenção urbanística; no acompanhamento de relatórios e balanços financeiros publicados pela empresa municipal e pelos fundos de investimento envolvidos no projeto; na realização de entrevistas com diferentes agentes envolvidos no processo; na realização de visitas periódicas ao local, nas quais foram realizadas conversas informais com moradores e frequentadores locais, bem como registros fotográficos. Ao longo da exposição, faremos menção a diversas passagens das entrevistas realizadas. As citações de trechos de entrevista não têm como propósito apresentar o que seria uma "visão mais autorizada" sobre as questões de que tratam, nem revelar informações de difícil acesso obtidas pelo autor em caráter exclusivo. As referências feitas a essas passagens devem ser encaradas como um esforço de mostrar construções discursivas e interpretações feitas por diferentes agentes sobre um mesmo processo, contribuindo, assim, para a explicitação dos conflitos envolvidos.

O capítulo se divide em três partes. Na primeira parte, apresentamos um breve histórico do processo de formação dessa área cidade, bem como uma retrospectiva de propostas recentes de intervenção que antecederam o Projeto Porto Maravilha. Na segunda parte, discutimos as especificidades do arranjo regulatório adotado neste projeto. Na parte final, apontamos alguns vetores de mudança observados na região em virtude dessa intervenção urbanística.

3.1. A "revitalização" da região portuária: um antigo projeto

A promoção de intervenções urbanísticas na região portuária do Rio de Janeiro é um tema que vem sendo debatido há algumas décadas. O rol de atores envolvidos nessas discussões é bastante heterogêneo, assim como o teor das propostas idealizadas para a região. A antiga zona portuária vem figurando como alvo de projetos urbanos orientados por prioridades que vão da provisão de moradia popular à formação de um pólo corporativo e cultural de padrão internacional, caracterizando-se como um território em disputa.

A zona portuária é um lugar com atributos urbanísticos bastante peculiares, associados tanto ao papel que essa área exerceu ao longo da história da cidade, quanto à posição geográfica que ocupa na região metropolitana nos dias de hoje. A região portuária é o local onde se iniciou a formação da cidade do Rio de Janeiro, sendo uma área de grande importância econômica e simbólica desde a época de sua fundação. A configuração espacial dessa área sedimenta vestígios de múltiplos ciclos econômicos e ondas de modernização vivenciados na cidade. A área reúne traços morfológicos e identitários que remetem à época da escravidão, ao ciclo de exportação de produtos agrícolas, ao processo de industrialização do país, à reestruturação produtiva do final do século XX, apresentando uma configuração socioespacial bastante singular.⁷¹ Para o Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), Alberto Silva, a área expressa de forma única a interação entre o local e o global:

[T]alvez mais do que a maioria dos lugares, ela é local e global, o tempo todo. Quando o mercado de escravos vem pra cá, essa região entra no circuito internacional da economia. Uma mercadoria, uma vergonha e tal,

⁷¹ Para uma abordagem histórica sobre a formação da região portuária, ver Abreu (2006), Lamarão (2006), entre outros.

mas era a principal mercadoria da época. E as outras mercadorias que o país produzia, o ouro passou por aqui, o café, a cana de açúcar, então isso aqui é o pólo dinâmico da economia do país, [um lugar] que integra o país com a economia mundial. Mas ao mesmo tempo, é onde esses trabalhadores da estiva, os escravos, começaram a construir seu modo de vida, sua cultura. O sincretismo religioso, o samba, isso se colocou desde sempre. Então ao mesmo tempo em que o estivador é trabalhador do circuito econômico mundial, ele é o mesmo cara que vai fazer a roda de choro, que vai fazer manifestação, vai desenvolver o seu modo de vida peculiar.⁷²

Como ressaltado em sua fala, além de ser uma interface privilegiada entre o local e o global, a zona portuária sempre esteve fortemente identificada como lugar da reprodução social de classes populares e grupos marginalizados. A história de ocupação dessa região se vinculou fortemente à figura do escravo e do negro desde o seu início. Além de ter sido um dos principais nós do tráfico de escravos no mundo, a região configurou-se também como lugar de moradia e socialização de descendentes de escravos e escravos libertos no Rio de Janeiro, o que fez com que ficasse conhecida como "Pequena África". Posteriormente, com a expansão das atividades portuárias e industriais, a região se afirmou como lugar de moradia de trabalhadores, como um bairro operário. Foi o local onde surgiu a Estiva, a primeira organização sindical do Brasil. É conhecida também como o berço das primeiras rodas de samba do Rio de Janeiro, tendo uma associação secular com modos de vida e expressões culturais de setores populares da sociedade.

Sua caracterização como lugar dos trabalhadores e dos pobres no Rio de Janeiro se reafirmou no contexto das reformas higienistas promovidas pelo prefeito Pereira Passos, no início do Século XX (ABREU, 2006). Inspirado no processo de modernização que o Barão de Haussman havia conduzido em Paris poucas décadas antes, com a destruição massiva de bairros e casas para a abertura de grandes avenidas e espaços livres, a reforma conduzida por Pereira Passos foi um dos mais impactantes e autoritários processos de reestruturação urbana vivenciados ao longo da história do Rio de Janeiro. Além de obras de alargamento e retificação de uma série de vias, como a abertura da Avenida Central (atual Avenida Rio Branco), essas reformas foram marcadas por um processo sistemático de destruição de cortiços e moradias populares na porção da cidade a que se queria

⁷² Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

conferir ares de uma capital moderna e sofisticada, levando ao desalojamento em massa de moradores pobres (ABREU, 2006).

Figura 1 – Obras de Abertura da Avenida Central



Fonte: Roberto Tumminelli (Perfil no Fotolog)

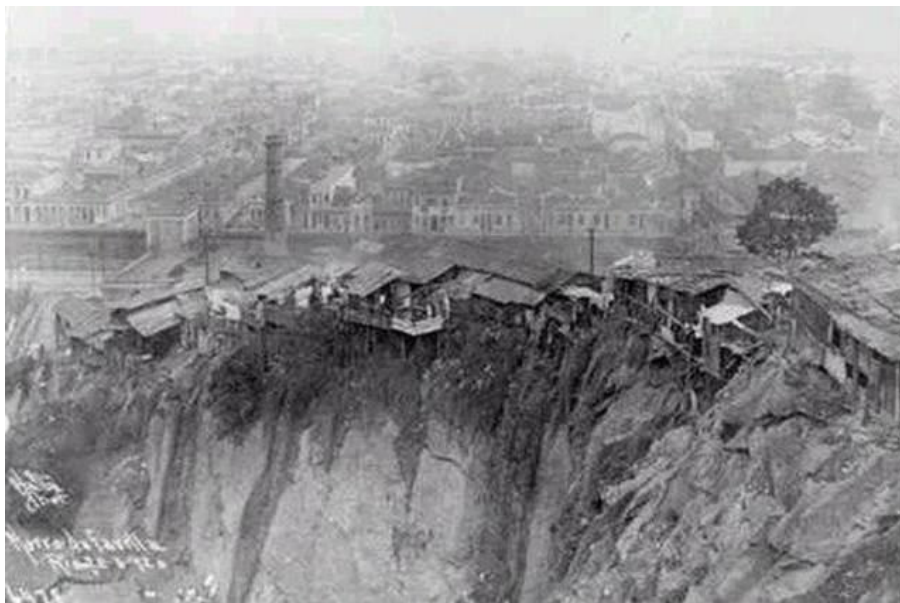
Figura 2 – Avenida Central no início do século XX



Fonte: Jornal O Dia

Muitos dos moradores expulsos de suas casas no contexto dessas reformas – orientadas para o enobrecimento do que na época era identificado como o centro da cidade – estabeleceram-se nas imediações do porto e nos morros próximos, especialmente no Morro da Providência, que ficou conhecido como a primeira favela do Brasil.⁷³ O morro recebeu um contingente expressivo de moradores pobres com a onda de remoções desencadeada pelos grandes projetos urbanos da época, tornando-se um dos principais bolsões de pobreza da cidade no início do século XX, e sendo estigmatizado como uma zona perigosa.

Figura 3 – Morro da Providência no início do século XX



Fonte: Museu de Imagens

⁷³ A ocupação do Morro da Providência iniciou-se em 1897. Os soldados que foram lutar na Guerra de Canudos haviam recebido a promessa de que ganhariam casas quando retornassem dessa expedição militar. Quando voltaram, a promessa não foi cumprida. Diante da situação, os soldados resolveram "tomar uma providência" e ocuparam o morro. O Morro da Providência passou a ser chamado de Morro da Favela em referência a um dos morros vizinhos ao povoado de Canudos, que recebeu essa denominação em virtude de uma planta da região popularmente conhecida por esse nome. Em virtude da associação entre os soldados e a expressão favela, o morro ficou conhecido como Morro da Favela. Originou-se assim o uso do termo favela como sinônimo de ocupações informais no país.

Figura 4 – Quadro "Morro da Favela", de Tarsila do Amaral (1924)



Fonte: Vírus da Arte & Cia

As ações higienistas de Pereira Passos também atingiram os bairros populares situados nas proximidades do porto, amplamente retratados como lugares degradados e insalubres. Naquela época, entretanto, toda essa região era tratada como um lugar relativamente periférico, uma área para onde eram empurrados os grupos sociais e as funções econômicas com os quais não se queria dividir o espaço na área nobre da cidade.

Um dos marcos das reformas urbanas do início do século XX foi o aterramento de uma faixa da Baía de Guanabara e a retificação da linha do cais do porto, concluídos em 1901. Essa intervenção deu ao tecido urbano da região sua estrutura morfológica atual, com avenidas extensas, um desenho urbano geometricamente regular e lotes de grandes dimensões. Após essa obra, as atividades portuárias se expandiram substancialmente, e a região passou a abrigar um conjunto numeroso de fábricas e galpões.

Figura 5 – Obras do aterro na região portuária



Fonte: Blog 'De tudo um pouco', de Eliane Bonotto

Figura 6 – Sítio original e área aterrada



Fonte: CDURP

Embora fizesse parte do abrangente projeto de modernização do Rio de Janeiro, atribuiu-se à região portuária um papel claramente distinto daquele das áreas nobres dos arredores da Avenida Central e dos bairros residenciais aristocráticos que começavam a se expandir em direção ao sudoeste (ABREU, 2006). Em contraste com esses bairros burgueses, a zona portuária firmou-se como uma área onde se concentravam os moradores pobres e descendentes de escravos, e onde se realizavam os trabalhos braçais ligados ao porto e à indústria.

A região portuária e a cidade passaram por transformações significativas ao longo do século XX. O Rio de Janeiro tornou-se uma metrópole onde hoje vivem mais de onze milhões de habitantes, o que fez com que a cidade e aquilo que se reconhece como seu centro mudassem de escala. Se no passado a região portuária ocupava uma posição periférica no tecido urbano da cidade, passou a ser assimilada como um lugar inquestionavelmente central na estrutura geográfica da metrópole dos dias de hoje, ainda que com características socioespaciais bastante diferentes das áreas localizadas nas imediações das avenidas Rio Branco e Presidente Vargas, amplamente identificadas como "o centro" da cidade.

Ao longo do século XX, a região portuária ocupou uma posição relevante enquanto pólo de atividades industriais e logísticas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Esse quadro, entretanto, começou a se alterar especialmente nas três últimas décadas do século, sofrendo influência de uma conjunção de fatores associados a diferentes escalas geográficas. Diante de processos como a reestruturação produtiva que se sucedeu à crise do fordismo e, mesmo antes disso, o abalo sofrido pelo Rio de Janeiro após a transferência da capital para Brasília, o deslocamento das atividades logísticas para outras áreas da Baía de Guanabara e outros portos, e também o deslocamento progressivo das classes afluentes para novos bairros ao longo da orla marítima, a região central como um todo, e a zona portuária em particular, entraram numa trajetória de decadência econômica. Esse processo de declínio foi mais acentuado na zona portuária em comparação a outros trechos da região central que, apesar do movimento das classes afluentes em direção à zona sul, e posteriormente à Barra da Tijuca, mantiveram-se como pólo principal de empregos e como centro da vida econômica na região metropolitana.

Além da reestruturação produtiva, que impactou as concentrações urbano-industriais do mundo de forma generalizada no contexto da crise do fordismo, fatores

específicos fizeram com que o processo de desindustrialização ocorresse de modo acelerado nessa cidade, gerando efeitos particularmente agudos na antiga zona portuária. A partir do final do século XIX, São Paulo vai se estabelecendo como pólo econômico mais dinâmico do país, solapando paulatinamente e importância relativa do Rio de Janeiro enquanto centro da vida econômica nacional. Com a transferência da capital para Brasília, o declínio econômico do Rio de Janeiro se acentuou ainda mais. A retração do funcionalismo público federal, fator de grande peso na economia da cidade até os dias de hoje, impactou profundamente as condições econômicas locais. Já nas últimas décadas do século XX, a guerra fiscal entre estados e cidades se impôs como mais um fator a impulsionar o deslocamento de indústrias em direção a lugares que oferecessem custos de produção mais baixos, contribuindo para agravar o declínio econômico do Rio de Janeiro.

Contudo, cabe ressaltar que, apesar da diminuição de sua importância relativa, essa região metropolitana nunca deixou de ser um dos pólos mais dinâmicos da economia nacional. Alguns setores industriais mantiveram sua vitalidade e outros passaram a ganhar impulso mesmo na segunda metade do século XX, como, por exemplo, a indústria naval e a cadeia produtiva ligada à exploração do petróleo. No entanto, a expansão desses setores não impediu o processo de declínio da antiga zona portuária. Se, no início do século XX, a área havia se constituído como um moderno complexo portuário, sua estrutura física tornou-se obsoleta algumas décadas à frente. As mudanças tecnológicas no transporte marítimo passaram a exigir das áreas portuárias uma escala que não era compatível com a antiga zona portuária, o que provocou o deslocamento progressivo dessas atividades para outras áreas da Baía de Guanabara, tais como o Caju, Niterói, Itaboraí, e mesmo áreas mais distantes, como o Porto de Itaguaí, na Baía de Sepetiba.

Diante desse cenário, a antiga zona portuária foi perdendo sua função econômica principal e entrando em declínio. A paisagem urbana da área onde num passado não muito distante funcionara um dos portos mais movimentados do país passou a ser permeada por galpões vazios, fábricas fora de operação, edifícios deteriorados, linhas férreas desativadas, terrenos baldios, e assim por diante. Nesse contexto, difundiu-se uma imagem da antiga zona portuária como uma área degradada, um lugar abandonado. Nas palavras do Presidente da CDURP, a área seria um enorme "vazio urbano" no centro do Rio de Janeiro.

A exacerbação de uma imagem de abandono e degradação é um pilar fundamental das estratégias discursivas mobilizadas nas propostas de "revitalização" da zona portuária.

Embora seja inegável que a região tenha de fato passado por um processo de declínio econômico, tenha perdido população e esteja subutilizada, cabe também ressaltar que ela nunca deixou de ter vitalidade. Trata-se de uma área que abriga um conjunto de bairros populares com um contingente significativo de moradores e uma vida cultural bastante dinâmica, não correspondendo à imagem do "vazio urbano" que é propagada em discursos como o do Presidente da CDURP. A área conta com uma população de aproximadamente trinta mil habitantes, abrigando comunidades tradicionais com fortes vínculos identitários com a região e reunindo uma série de expressões culturais populares ligadas ao samba e à memória afro-brasileira, entre outros elementos que atestam sua vitalidade. Nas últimas décadas, observou-se também um processo bastante intenso de ocupação de imóveis ociosos na região para fins de moradia – um fenômeno que, embora seja caracterizado pela mídia e por autoridades governamentais como evidência de degradação, mostra uma tendência de intensificação do uso do espaço nessa área da cidade. Um conjunto de imóveis que estavam vazios foram ocupados por movimentos organizados de moradia, formando-se ocupações como o Quilombo das Guerreiras, a Flor do Asfalto, a Zumbi dos Palmares, o Casarão Azul, além de uma série de outras ocupações difusas. Esses exemplos são indicadores da vitalidade da região, ainda que não constituam exatamente os sinais de vida urbana almejados pelos agentes engajados em sua "revitalização".

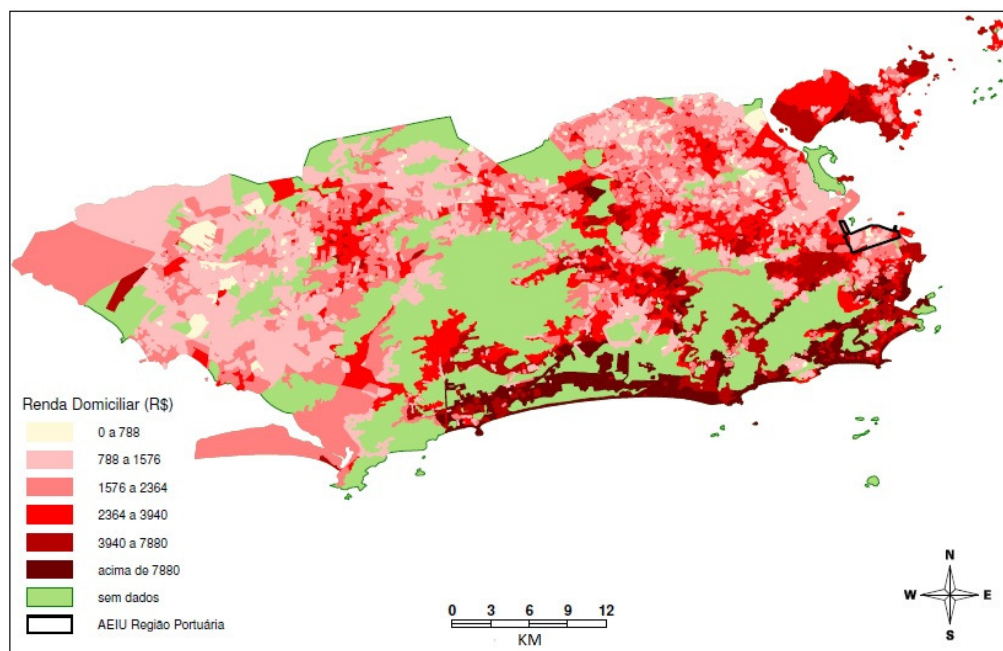
Pode-se observar nesses discursos uma postura bastante ambígua em relação aos padrões de uso e ocupação existentes na região. Ora a zona portuária é caracterizada como um lugar com uma riqueza cultural e antropológica única, ora como uma área abandonada em pleno centro da cidade. Por um lado, os distintivos culturais da região são usados na composição de uma estratégia de *marketing* desenhada em torno dos projetos de revitalização, contribuindo para torná-los mais atraentes. Por outro lado, explora-se seu estigma como uma área degradada para se criar um senso de urgência, que contribui para dar legitimidade a intervenções drásticas e invisibilizar possíveis conflitos entre tais projetos e as formas de uso e apropriação do espaço atualmente existentes no local.

O efeito cumulativo do declínio econômico, somado à posição central da região, criaram condições propícias para que, nas últimas décadas, ela voltasse ao radar das estratégias de desenvolvimento urbano. Ocupando uma posição absolutamente central no tocante à infraestrutura de transportes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, contando com um amplo estoque de terrenos e imóveis subutilizados e depreciados e dispondo de atributos culturais e simbólicos incomuns, a região despontou como um lugar

potencialmente oportuno para um movimento de volta do capital ao centro. Na exposição de motivos de um decreto municipal editado em 2006, que instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, esta área é caracterizada como "vetor natural" de expansão do Centro do Rio de Janeiro.⁷⁴

Após décadas de concentração de investimentos públicos e privados no vetor de crescimento que se constituiu na porção sudoeste da cidade e a relativa deterioração da área central (ver Figura 7), a diferença entre a renda capitalizada e a renda potencial (*rent gap*)⁷⁵ na área central atingiu um ponto crítico, configurando-se uma situação favorável para um novo "ajuste espacial", dessa vez marcado pela retomada de investimentos na área central.

Figura 7 – Renda domiciliar média por setor censitário - Município do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (Censo Demográfico 2010).⁷⁶

⁷⁴ Essa área foi instituída pelo Decreto Municipal n.º 26.852, de 8 de agosto de 2006. Abordaremos em maiores detalhes o contexto em que esse decreto foi editado e seu conteúdo mais à frente. A menção à região portuária como "vetor natural" de expansão do centro num documento oficial ilustra dois aspectos dignos de nota: em primeiro lugar, a ampliação da escala do que se identifica como "centro"; em segundo lugar, a afirmação da área central como uma frente prioritária para a expansão urbana.

⁷⁵ Cf. Smith (1996).

⁷⁶ Cabe fazer alguns esclarecimentos quanto aos indicadores utilizados na elaboração do mapa da Figura 7, e o que se busca mostrar com ele. Este mapa foi elaborado com base em dados de renda domiciliar média. O

Nesse contexto, a região portuária passou a ser identificada como uma fronteira em potencial. Nas palavras de Eduardo Paes (PMDB), prefeito da cidade desde 2009:

Nosso foco é a zona portuária. O Rio de Janeiro sempre fugiu dos seus problemas indo para o oeste. O centro está degradado? Vamos para Copacabana. Não dá mais, seguimos para Ipanema, depois para o Leblon. Aí inventam a Barra da Tijuca, e pela primeira vez na história, tem um governo disposto a voltar ao centro, a revitalizar uma área de 5 milhões de metros quadrados [...] A saída é encontrar novas fronteiras, por isso criamos o Porto Maravilha.⁷⁷

Como exemplificado nessa passagem, os planos de "revitalização" da zona portuária e da região central como um todo são acompanhados por um discurso de que, para se promover um modelo de desenvolvimento urbano equilibrado, é necessário contrabalançar a tendência de expansão desenfreada em direção ao oeste, sugerindo-se a opção por um modelo de cidade compacta.⁷⁸ Apesar desses discursos preconizarem uma inversão do sentido da expansão urbana para dentro, a gestão de Eduardo Paes continua impulsionando o crescimento em direção ao oeste a todo vapor, como evidenciado nas obras relacionadas aos Jogos Olímpicos de 2016 (OLIVEIRA, 2012). Além de concentrar os principais investimentos relacionados aos jogos na região da Barra da Tijuca, sua gestão promoveu grandes obras viárias – como a Transolímpica e a Transoeste – que tendem a

conceito de diferencial de renda (*rent gap*) expressa a diferença entre a renda capitalizada e a renda potencial em propriedades específicas. Assim, não diz respeito à renda domiciliar, mas à renda proporcionada pela exploração econômica de imóveis. Além disso, não é uma comparação entre a magnitude de renda fundiária extraída em diferentes lugares, mas sim uma relação entre a renda que se extrai e aquela que poderia ser extraída num mesmo lugar. Este mapa retrata diferenças de padrões socioeconômicos no território do Rio de Janeiro, buscando mostrar o contraste entre a área central e o vetor sudoeste. Assim, deve ser lido como uma *proxy*, um indício da existência de diferenciais de renda elevados na área central.

⁷⁷ Essas passagens foram extraídas de uma entrevista concedida pelo prefeito Eduardo Paes à Revista Carta Capital, em 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/752/voltamos-ao-centro-afirma-eduardo-paes-4078.html>> Acesso em: 20/10/2015.

⁷⁸ Nesse sentido, vale mencionar as considerações do Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP), Rogério Riscado, em entrevista realizada no Rio de Janeiro em 2 de março de 2013: "O Rio necessita de um novo crescimento que não seja mais para a Barra, porque o Rio foi crescendo, crescendo em direção à Barra, enquanto hoje as pessoas querem muito mais morar perto do trabalho. Então, no centro do Rio, onde trabalha muita gente, tem agora uma oportunidade não só de expansão comercial, de expansão de prédios corporativos, como também expansão de residências, de moradias, de prédios residenciais. Então como essa área é uma área de entrada do Rio de Janeiro, aqui chega a Ponte Rio-Niterói, aqui chega a Avenida Brasil, tem a Rodoviária, tem o Santos Dumont que é ali do lado, é próxima às barcas, o cais do Pier Mauá onde atracam os navios de passageiros, várias estações de metrô, então essa é uma área propícia, ela já existe, não é uma área a ser criada, então ela é propícia a ser revitalizada, então a escolha desta região para você voltar a desenvolver um novo centro do Rio nessa região portuária".

deslocar a fronteira de expansão imobiliária para áreas ainda mais distantes, agindo na contramão do estímulo a um modelo de cidade compacta. A "volta ao centro" é muito mais o reflexo de uma ampliação sistêmica da escala das atividades de desenvolvimento imobiliário do que propriamente a troca de uma frente de expansão por outra. Como aponta Smith (2008), num dado momento, as possibilidades de expansão absoluta se tornam mais escassas, e a reurbanização de áreas já consolidadas ganha relevância enquanto fronteira de desenvolvimento imobiliário. Reestruturar a zona portuária figura, nesse contexto, como parte de uma nova rodada de ampliação da escala da área central do Rio de Janeiro e da metrópole como um todo. Esse processo é marcado por uma elevação da densidade dos conteúdos econômicos associados ao processo de urbanização e pela reinserção de áreas centrais nos circuitos de valorização do capital, o que não quer dizer que a expansão geográfica absoluta deixe de ocorrer.

Até que se criasse o Porto Maravilha, houve uma série de ensaios para fazer da zona portuária efetivamente uma nova fronteira de expansão, nenhum deles com resultados muito significativos. A partir dos anos oitenta, sob influência dos ventos oriundos de Baltimore, Barcelona e outras cidades portuárias ao redor do mundo, começaram a se esboçar no Rio de Janeiro articulações entre empresários, políticos, profissionais da área do desenvolvimento urbano e outros agentes com o intuito de promover sua revitalização.⁷⁹ Proliferaram-se a partir dessa época propostas para sua reestruturação, usualmente acompanhadas por discursos em que se anunciava o que se entendia como as novas funções urbanas que as antigas zonas portuárias deveriam assumir para superar o estado de decadência em que mergulharam e, assim, contribuir para que as respectivas cidades se adaptassem ao novo contexto econômico (PIRES, 2010). Desde que se iniciaram essas discussões, a revitalização da zona portuária sempre foi tratada como um projeto cujos propósitos transcendem a escala local e as atividades de desenvolvimento imobiliário. Esse projeto sempre esteve associado à ideia de uma intervenção orientada para redefinir a posição da cidade do Rio de Janeiro no circuito econômico mundial, de

⁷⁹ A inspiração dos sucessivos planos de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro em experiências de cidades estrangeiras, amplamente identificadas como casos de sucesso e como modelos a serem seguidos, é evidenciada num livro publicado em 2010 pelo Instituto Pereira Passos (IPP), intitulado "Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária". Reunindo seis artigos onde são retratadas as experiências de intervenção nas antigas zonas portuárias das cidades de Baltimore, Barcelona, Buenos Aires, Cidade do Cabo, Roterdã e Hong Kong, além de uma apresentação do Porto Maravilha, essa publicação, coordenada por Verena Andreatta, promove uma espécie de inventário dos "acertos" e "erros" identificados nos exemplos apresentados, traçando recomendações que possam servir de subsídio à definição das estratégias de "revitalização" do porto do Rio de Janeiro.

uma reconfiguração do papel histórico dessa área como interface entre o local e o global, e de algo que traria benefícios para a cidade como um todo.

Os portos das grandes cidades industriais despontaram como espaços privilegiados para a aplicação dos prognósticos do pensamento urbanístico emergente na virada do século. Ícones de uma época em que a produção se concentrava em grandes conglomerados urbano-industriais, o esvaziamento das zonas portuárias dessas cidades despontou como sintoma emblemático da crise do regime de acumulação fordista, e também como um campo fértil para novas estratégias de acumulação impulsionadas pela chamada "destruição criativa" desses espaços. Geralmente dispendo de fartos estoques de terrenos estrategicamente localizados e relativamente baratos, além de um patrimônio arquitetônico peculiar, essas áreas tornaram-se um foco privilegiado da atenção de empreendedores e planejadores urbanos, transformando-se numa espécie de balão de ensaio de novas estratégias de acumulação relacionadas à produção do espaço. Na região portuária do Rio de Janeiro não foi diferente. Para ilustrar o tom otimista com que se enxerga as possibilidades de revitalização de áreas portuárias ditas decadentes, vale mencionar um trecho do prefácio do livro *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*, redigido pelo ex- Secretário Municipal de Desenvolvimento, Felipe Góes:

Pensar nas antigas regiões portuárias nos tempos que correm não é mais apenas imaginar navios, cargueiros, guindastes, armazéns abarrotados, marinheiros, estivadores, passageiros, circulação de contêineres e de carretas, enfim, tudo o que faz parte da logística de transportes e de carga e descarga de mercadorias. Pensar em regiões portuárias hoje é também considerar a reutilização dessas áreas da cidade, tornadas em grande parte ociosas e decadentes pelo deslocamento das atividades dos portos modernos para áreas mais amplas e pela modernização dos sistemas de circulação de mercadorias. Refletir sobre elas é pensar no potencial dos seus espaços para transformar a economia da cidade e, principalmente, na criação de novos ambientes de cultura, lazer, entretenimento, comércio, serviços e residência. É, portanto, refletir sobre o futuro e sobre o papel que representam como elementos de reintegração e dinamização desses espaços contíguos às áreas centrais das cidades costeiras. Nisso, há algumas décadas, vêm pensando e assim vêm agindo nas metrópoles mundiais, com resultados bastante animadores (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 7).

A formulação de propostas de intervenção para a região portuária começou a ganhar corpo nos anos 1990. Na primeira gestão do prefeito César Maia (ex-PFL, atual

DEM; 1992-1996), começou a se forjar um consenso acerca do caráter estratégico da "revitalização" da antiga zona portuária para a inserção competitiva da cidade na nova conjuntura econômica mundial (COMPANS, 2005). No contexto de formulação do "Plano Estratégico do Rio de Janeiro", processo que contou com a participação de uma série de entidades empresariais e com o presença providencial de Jordi Borja, o então celebrado acadêmico e gestor público que havia participado da paradigmática revitalização do *Port Vall* em Barcelona, definiu-se um conjunto de projetos prioritários, alguns deles voltados para impulsionar transformações na região portuária. Na gestão de Luiz Paulo Conde (PFL; 1997-2000), sucessor de César Maia, cogitou-se uma intervenção de caráter mais sistêmico na região, propondo-se pela primeira vez a demolição do Elevado da Perimetral. A proposta encontrou ampla resistência por conta dos impactos que geraria no trânsito da cidade, tendo sido abandonada.

A agenda de revitalização da zona portuária ganhou novo impulso nos anos 2000, quando César Maia voltou à Prefeitura e exerceu dois mandatos consecutivos (PFL, 2001-2004; 2005-2008). O então Secretário Municipal de Urbanismo e Presidente do Instituto Pereira Passos (IPP), Alfredo Sirkis, era um grande entusiasta da ideia. Em 2001, primeiro ano da nova gestão de César Maia, comemorava-se o centenário do porto. Nesse contexto, o IPP lançou um projeto urbanístico mais abrangente para a região, chamado Programa de Revitalização da Região Portuária, que ficou conhecido como Plano Sirkis. Algumas ações de certa magnitude previstas nesse projeto se concretizaram. Construiu-se no bairro do Santo Cristo a Cidade do Samba, um enorme complexo de galpões que passaram a servir como barracão para as escolas de samba da cidade. Inaugurou-se também a Vila Olímpica da Gamboa, um complexo de equipamentos de esportes e lazer construído num conjunto de armazéns que estavam sem uso no bairro da Gamboa. A proposta mais ambiciosa prevista para a área nesse projeto foi a construção de uma unidade do Museu Guggenheim no Píer Mauá – uma intervenção emblemática que, na visão de seus idealizadores, funcionaria como âncora do processo de revitalização. Após anos de negociação entre a Prefeitura e as entidades empresarias à frente do projeto – que envolveria a construção de instalações megalomaníacas e custos bastante elevados para o poder público – a proposta acabou sendo abandonada (ARANTES, 2010). Já no início do segundo mandato de César Maia, houve uma tentativa por parte do Ministério das Cidades de estabelecer um convênio com a Prefeitura e o Governo do Estado para utilizar um conjunto de grandes terrenos que pertenciam a União para a construção de moradia popular na região portuária.

Não contando com a adesão do prefeito César Maia, a iniciativa não se viabilizou (ROLNIK, 2015, p. 287).

Em 2006, após o fracasso do projeto do Guggenheim e uma sucessão de impasses entre a Prefeitura e o Governo Federal em negociações envolvendo terrenos públicos da União – cobiçados pela Prefeitura para a implementação de algumas das intervenções previstas para a região –, o Plano Sirkis foi abandonado. Alfredo Sirkis deixou a Secretaria Municipal de Urbanismo, e César Maia desistiu de dar seguimento às ações previstas no projeto de revitalização. Nessa época, entretanto, começou a se desenhar o que poderia ser chamado de embrião do Projeto Porto Maravilha. Após diálogos entre representantes da Prefeitura e um grupo de empreiteiras que manifestaram interesse em promover uma intervenção urbanística de grande porte na região, foi editado o Decreto Municipal n.º 26.852, de 8 de agosto de 2006, que instituiu a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, previu a criação de um grupo de trabalho para coordenar a estruturação dessa intervenção urbanística e autorizou o desenvolvimento de estudos por agentes privados propondo o desenho urbano e a modelagem jurídica e econômica a ser adotada. O decreto sinalizou que os estudos deveriam propor uma concessão ou PPP. Previu também a remuneração dos proponentes, caso os estudos apresentados viessem a ser utilizados. A exposição de motivos desse decreto é bastante ilustrativa da lógica que acompanhou a formulação dessa intervenção urbanística, evidenciado sua inspiração em modelos supostamente bem sucedidos de outros projetos de revitalização portuária e afirmando seu caráter estratégico para a cidade, como pode ser observado no trecho transcrito a seguir:

O Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, e *considerando que as áreas adjacentes ao porto organizado nas grandes cidades vêm sendo objeto de intervenção visando sua integração de forma harmônica e integrada ao processo de desenvolvimento urbano; considerando o caráter estratégico da região portuária como vetor natural de expansão para o Centro do Rio de Janeiro podendo atrair atividades comerciais, de serviços, de turismo, de lazer indispensáveis ao desenvolvimento econômico municipal sustentado; considerando a importância do estímulo a novos investimentos e programas de desenvolvimento econômico e social na área em harmonia com o acervo histórico e cultural existente; considerando que as intervenções, revitalizações e renovações urbanas bem sucedidas nas áreas portuárias deram-se sempre mediante parceria público-privada precedida da articulação entre o Município e a Autoridade Portuária; considerando que a Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, regulou, restringiu e dispôs sobre a disciplina de aplicação que poderá ser utilizada em empreendimentos conjuntos de iniciativa privada e dos poderes públicos;*

considerando a necessidade de adaptar a legislação urbana à realidade pretendida para a região portuária da Cidade do Rio de Janeiro, fixando parâmetros compatíveis com o perfil de usos, inclusive habitacionais, e de ocupação do solo para a área, DECRETA: Art. 1.º Fica criada a Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro – AEIU PORTUÁRIA (grifos nossos).

Após a edição desse decreto, as empresas OAS, Odebrecht, Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez constituíram o Consórcio Mar e Vila, iniciando a elaboração dos estudos em 2007. A Andrade Gutierrez retirou-se do consórcio antes da finalização da proposta. O consórcio encaminhou a proposta ao grupo de trabalho constituído pela Prefeitura em meados de 2007. A modelagem apresentada sugeriu que, ao invés de uma PPP, o projeto fosse estruturado com base num arranjo que abrange uma operação urbana consorciada; uma sociedade de propósito específico (SPE) constituída em regime de direito privado, com participação da Prefeitura e do Governo do Estado, e com a possibilidade de representação da União em sua diretoria; e um fundo de investimento para gerir o patrimônio da SPE, sendo este administrado por uma instituição financeira a ser contratada por meio de licitação. A modelagem previa ainda a cessão de terrenos da União para o Governo do Estado. A Prefeitura integralizaria suas cotas de participação na SPE com os CEPACs da operação urbana, e o Governo do Estado com os terrenos cedidos pela União. O grupo de trabalho constituído pela Prefeitura avaliou que o desenho urbanístico e modelagem regulatória apresentados eram convenientes, encaminhando a elaboração de um projeto de lei para que pudesse se proceder à implementação de uma intervenção urbanística nos moldes propostos pelo consórcio.⁸⁰ Esse processo, entretanto, foi finalizado no último ano da gestão de César Maia, de modo que os encaminhamentos para a implementação da proposta ficaram para a gestão seguinte.

Com a eleição do prefeito Eduardo Paes (PMDB), em 2009, foi lançado o Projeto Porto Maravilha, anunciado já em seu primeiro ano de governo. Inspirado na proposta elaborada pelas empreiteiras, o projeto previu uma intervenção de proporções sistêmicas na região portuária. Previu a demolição do Elevado da Perimetral, a implantação de novos museus e outros equipamentos culturais, a reconfiguração completa das redes de

⁸⁰ A síntese da proposta apresentada pelo Consórcio Rio Mar e Vila e os encaminhamentos tomados pelo grupo de trabalho constituído pela Prefeitura foram publicados no Diário Oficial do Município, Ano XXI, n.º. 192, 2 de janeiro de 2008, página 60. Como veremos na seção seguinte, embora a modelagem definitiva adotada no Projeto Porto Maravilha não seja idêntica à proposta apresentada, apresenta vários aspectos em comum.

infraestrutura, a construção de um sistema de túneis e um conjunto abrangente de ações de embelezamento urbano. Dentre os objetivos gerais anunciados, destacava-se a intenção de se transformar a região portuária numa área de uso misto com a presença de todas as classes sociais, elevando-se a população dos seus 30 mil habitantes à época para algo em torno de 120 mil habitantes em 15 anos, criando-se novas atrações turísticas, buscando-se atrair empreendimentos comerciais e atividades geradoras de emprego, valorizando-se o patrimônio histórico e arquitetônico da região, e assim por diante.

Uma conjunção de fatores bastante peculiar permitiu que um projeto como esse, muito mais ambicioso do que tudo o que havia sido proposto para a região até então, tivesse um rumo diferente dos ensaios anteriores. A conjuntura política em que se deu o lançamento do projeto é um fator que merece destaque. O prefeito Eduardo Paes, eleito em 2008 para o seu primeiro mandato (PMDB; 2009-2012) e reeleito para o período seguinte (PMDB; 2013-2016), anunciou enfaticamente que a revitalização da região portuária seria uma das prioridades de sua gestão, o que de fato se confirmou. Além disso, a eleição de Eduardo Paes inaugurou uma situação política que não se configurava há muito tempo na cidade, e que se mostraria fundamental para o avanço do projeto de "revitalização" da antiga zona portuária: o alinhamento entre as três esferas de governo. O PMDB já havia vencido a disputa do Governo do Estado do Rio de Janeiro com a eleição de Sérgio Cabral para o seu primeiro mandato (PMDB; 2007-2010). Com a eleição de Eduardo Paes para a Prefeitura, a coalizão se completou. O PMDB havia se tornado o principal partido da base aliada do Governo Federal na segunda gestão de Lula (PT; 2007-2010). Diante dessa configuração política, estabeleceu-se uma dinâmica de forte cooperação entre as três esferas de governo. Para o governador e o prefeito, a aproximação com o Governo Federal era estratégica tanto em termos econômicos quanto políticos. Em primeiro lugar, a parceria abria o caminho para que a cidade e o estado recebessem mais investimentos federais. Além disso, Lula dispunha de notável popularidade no Rio de Janeiro, sendo bastante conveniente para ambos, Paes e Cabral, serem identificados como aliados do presidente. Para o Governo Federal, por sua vez, o Rio de Janeiro era o principal estado do país controlado por um partido da base aliada, passando a figurar como um parceiro prioritário e como vitrine de programas e ações do governo federal. Nesse contexto, a coalizão formada entre a Prefeitura do Rio de Janeiro, o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal proporcionou um volume de investimentos públicos na cidade que não se via há muito tempo. Assim como aconteceu com diversas intervenções urbanísticas em

andamento na cidade, a "revitalização" da antiga zona portuária foi bastante favorecida por essa conjuntura política.

Figura 8 – Lançamento do Projeto Porto Maravilha



Fonte: Portal Fator Brasil

Os "ventos favoráveis" se intensificaram com a visibilidade proporcionada pela escolha do Rio de Janeiro para sediar a final da Copa do Mundo de 2014 e, principalmente, os Jogos Olímpicos de 2016. Os eventos exerciam um duplo papel como fatores de impulsão ao projeto de revitalização da zona portuária. Em primeiro lugar, proporcionavam grande projeção internacional à cidade, favorecendo as ações de *marketing* em torno do projeto e criando um cenário favorável para a atração de investimentos. Além disso, os megaeventos esportivos forneciam condições políticas e ideológicas únicas para que se forjasse um consenso em torno de intervenções que eram apresentadas como necessárias para sua realização, abrindo caminho para a adoção das mais diversas medidas de exceção – legitimadas pelo argumento da urgência – e dificultando ações de resistência (OLIVEIRA, 2012).

Outro aspecto que desempenhou papel fundamental na viabilização dos planos de reestruturação da zona portuária nesse contexto específico foram as condições

macroeconômicas da época e seus impactos no setor imobiliário. O país e a cidade passavam por um forte *boom* imobiliário. Esse fenômeno foi impulsionado por fatores como as altas taxas de crescimento da economia nacional, a queda continuada das taxas de juros, a disponibilidade de um montante de recursos para o financiamento à produção e à compra de imóveis sem precedentes, entre outros. Nesse contexto, configurou-se no Rio de Janeiro uma situação de escassez de oferta de imóveis particularmente acentuada, que fez com que os preços de venda e aluguel alcançassem patamares extremamente elevados.

Diante da escassez de áreas para onde a cidade pudesse se expandir, a antiga zona portuária, com seus galpões vazios, preços depreciados e oferta considerável de infraestrutura, mostrou-se uma área propícia para a abertura de uma nova frente de negócios imobiliários. Ao contrário de outros momentos em que foram idealizados projetos para sua "revitalização", marcados por recessão, juros elevados e dificuldade de acesso a crédito, o ambiente econômico era de euforia, e a demanda por novas frentes de expansão imobiliária era substancial. Diferentemente das tentativas de "revitalização" anteriores, a iniciativa privada não figurava mais como alguém que é convidado a encampar uma proposta idealizada pelo Estado, mas como quem demanda do Estado a implementação de um projeto de interesse próprio.

Outro aspecto decisivo para a viabilização das intervenções que estão ocorrendo na região portuária do Rio de Janeiro foi o arranjo regulatório e institucional adotado. A modelagem econômico-financeira do projeto teve papel-chave na aglutinação da massa crítica de capital necessária para colocar em marcha uma intervenção urbanística dessas proporções num curto espaço de tempo.

A formatação do Projeto Porto Maravilha articulou elementos já utilizados em intervenções similares promovidas em outras cidades⁸¹ com algumas fórmulas desenvolvidas localmente. Diante do exemplo supostamente "bem sucedido" de algumas das operações urbanas de São Paulo, identificou-se tal instrumento como uma fórmula conveniente para a montagem da engenharia financeira do projeto⁸², criando-se a Operação Urbana Consorciada da Região Portuária do Rio de Janeiro (OUCPRJ). As experiências de

⁸¹ Para uma síntese das práticas adotadas em outras cidades que foram tomadas como referência na formatação do Projeto Porto Maravilha, ver Rio de Janeiro (2010).

⁸² Em entrevista concedida por Sérgio Lopes Cabral (diretor financeiro da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro CDURP), no Rio de Janeiro, em 8 de julho de 2013, mencionou-se a experiência das operações urbanas de São Paulo como uma fonte de inspiração para o desenho do modelo regulatório do Porto Maravilha.

cidades como Barcelona e Baltimore também foram tomadas como referência na estruturação do arranjo institucional do Projeto Porto Maravilha, seguindo-se a mesma estratégia de criação de uma empresa municipal – a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP) – para coordenar o processo de "revitalização". Seguindo a dinâmica de outros projetos semelhantes, também se apostou na introdução de novos equipamentos culturais como "âncoras" do processo de revitalização. À semelhança do que ocorreu em projetos como Puerto Madero, em Buenos Aires, também buscou-se aproveitar a estética portuário-industrial do conjunto arquitetônico já existente na região para se criar um cenário urbano diferenciado.

Atentando-se ainda para o histórico de críticas direcionadas a projetos desse perfil, adotou-se uma cuidadosa estratégia discursiva para que se forjasse um consenso em torno das intervenções idealizadas para a região portuária. Os discursos de legitimação do projeto centraram-se em duas linhas de argumentação principais. Em primeiro lugar, buscou-se difundir a ideia de que o projeto seria estratégico para o desenvolvimento da cidade, e que traria benefícios para a população "em geral". Além disso, buscou-se criar a percepção de que a conta dessa intervenção urbanística seria totalmente paga pela iniciativa privada, sem demandar investimentos públicos. Passamos agora à análise do modelo regulatório que foi adotado nesse projeto.

3.2. O modelo regulatório

A área de abrangência do Projeto Porto Maravilha coincide com a de algumas ações que já vinham sendo executadas anteriormente, e que têm relação com seus objetivos. A análise da dinâmica de sua implementação requer a abordagem de ações que vêm ocorrendo simultaneamente no mesmo território, e que constituem parte integrante das estratégias de revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, como o Programa Morar Carioca, o Programa Novas Alternativas e o Projeto SAGAS. Essas ações serão abordadas ao longo desta seção, mas o foco principal será o Projeto Porto Maravilha propriamente dito. Esse projeto, por sua vez, abrange um conjunto de ações englobadas em contratos distintos, e também financiadas de maneira diferente. Apresentaremos o que poderia ser chamado de "espinha dorsal" da modelagem jurídica, urbanística e econômico-financeira do projeto, fazendo menção às ações e aos contratos que se articulam a ela nos momentos em que for necessário.

O projeto foi estruturado com base na combinação de um conjunto de instrumentos urbanísticos e outras formas jurídicas que já haviam sido utilizados em experiências anteriores no país, mas que foram articulados de maneira bastante particular. O arranjo regulatório adotado envolveu o uso combinado de uma operação urbana consorciada, uma empresa municipal de economia mista, uma parceria público-privada e dois fundos de investimento imobiliário (FIIs). Para facilitar a exposição da arquitetura institucional e da engenharia financeira dessa intervenção urbanística, apresentamos a seguir um quadro com alguns dos principais agentes envolvidos em sua implementação, e também uma linha do tempo indicando os eventos mais significativos que ocorreram desde o lançamento do projeto.

Tabela 1 – Principais agentes envolvidos no Projeto Porto Maravilha

Entidade	Participantes	Descrição geral
Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)	Prefeitura do Rio de Janeiro	Sociedade de economia mista municipal criada para coordenar a implementação do projeto
Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FIIRP)	CDURP	"Veículo" utilizado pela CDURP para gerenciar os ativos e passivos da operação urbana
Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM)	FGTS	"Veículo" utilizado pelo FGTS para a aquisição de CEPACs e a realização de negócios imobiliários
Caixa Econômica Federal (CAIXA)	União	Administradora do FII Região Portuária e do FII Porto Maravilha
Consórcio Saúde-Gamboá	Odebrecht, OAS e EIT	Consórcio contratado para a execução da primeira fase da operação urbana
Concessionária Porto Novo S.A.	Odebrecht, OAS e Carioca	Concessionária da PPP referente à segunda fase da operação urbana
Consórcio Rio Faz	Odebrecht, OAS e EIT	Consórcio contratado para a execução das obras dos Programa Morar Carioca no Morro da Providência
Concessionária do VLT Carioca	Odebrecht Transport, Invepar, CIIS, Riopar, Benito Roggio Transportes e RATP	Concessionária da PPP referente à implementação e operação de um sistema de veículo leve sobre trilhos

Fonte: elaboração própria

Tabela 2 – Linha do tempo do Projeto Porto Maravilha

Data	Evento
nov/2009	Promulgação da lei criadora da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária do Rio de Janeiro (OUCPRJ)
nov/2009	Promulgação da lei que autorizou a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP)
mar/2010	Conclusão da licitação da primeira fase da operação urbana, adjudicada ao Consórcio Saúde-Gamboá
mar/2010	Início das obras da primeira fase da operação urbana pelo Consórcio Saúde-Gamboá
abr/2010	Instalação de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) no Morro da Providência
jul/2010	Lançamento do edital de PPP da segunda fase da operação urbana
ago/2010	Decreto de emissão dos CEPACs
nov/2010	Celebração do contrato de PPP com a Concessionária Porto Novo
dez/2010	Registro da operação urbana na CVM
jan/2011	Início das obras do programa Morar Carioca no Morro da Providência
mar/2011	Registro do FII Porto Maravilha na CVM
abr/2011	Registro do FII Região Portuária na CVM
mai/2011	Lançamento do Edital de Oferta Pública de Distribuição Secundária de CEPACs pelo FII Região Portuária (CDURP)
jun/2011	Aquisição de todo o estoque de CEPACs da OUCPRJ pelo FII Porto Maravilha (FGTS)
jul/2011	Início da execução do contrato de PPP pela Concessionária Porto Novo
mar/2012	Ajuizamento de Ação Civil Pública pela Defensoria Pública requisitando a interrupção das obras do Programa Morar Carioca no Morro da Providência
jul/2012	Lançamento do Edital de Licitação de PPP para implementação do VLT Carioca
nov/2012	Concessão de medida liminar determinando a paralisação das obras do Morar Carioca no Morro da Providência
mar/2013	Inauguração do Museu de Arte do Rio (MAR)
abr/2013	Conclusão da licitação da PPP do VLT, vencida pela Concessionária do VLT Carioca S.A.
nov/2013	Início da demolição do Elevado da Perimetral
jul/2014	Inauguração do Teleférico do Morro da Providência
mai/2015	Autorização de aporte adicional de R\$ 1,5 bi ao FII Porto Maravilha pelo Conselho Curador do FGTS
jun/2015	Primeira apresentação do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto) pela CDURP
dez/2015	Inauguração do Museu do Amanhã

Fonte: elaboração própria

3.2.1. A Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro

Em 7 de agosto de 2009, o prefeito Eduardo Paes encaminhou à Câmara Municipal do Rio de Janeiro o Projeto de Lei Complementar nº. 25/09 e o Projeto de Lei Complementar nº. 26/09, propondo respectivamente, a modificação do Plano Diretor de 1992 (Lei Complementar Municipal nº. 16/1992) para a criação de uma operação urbana consorciada na região portuária e a criação de uma empresa municipal para coordenar a implementação do projeto. A tramitação desses projetos de lei se deu paralelamente à

conclusão do processo de revisão do plano diretor do município, que estava em andamento à época.⁸³ Buscou-se evitar que a reestruturação da zona portuária, que ganhou o *status* de prioridade das gestões do prefeito Eduardo Paes, dependesse do término da revisão do plano diretor para se iniciar. Em 23 de novembro de 2009, com algumas alterações pontuais em relação ao projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, foi promulgada a Lei Complementar Municipal n.º. 101/09, autorizando o município a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro (OUCPRJ), e a Lei Complementar Municipal n.º. 102/09, autorizando a criação da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), sociedade de economia mista que tem como único cotista a Prefeitura.

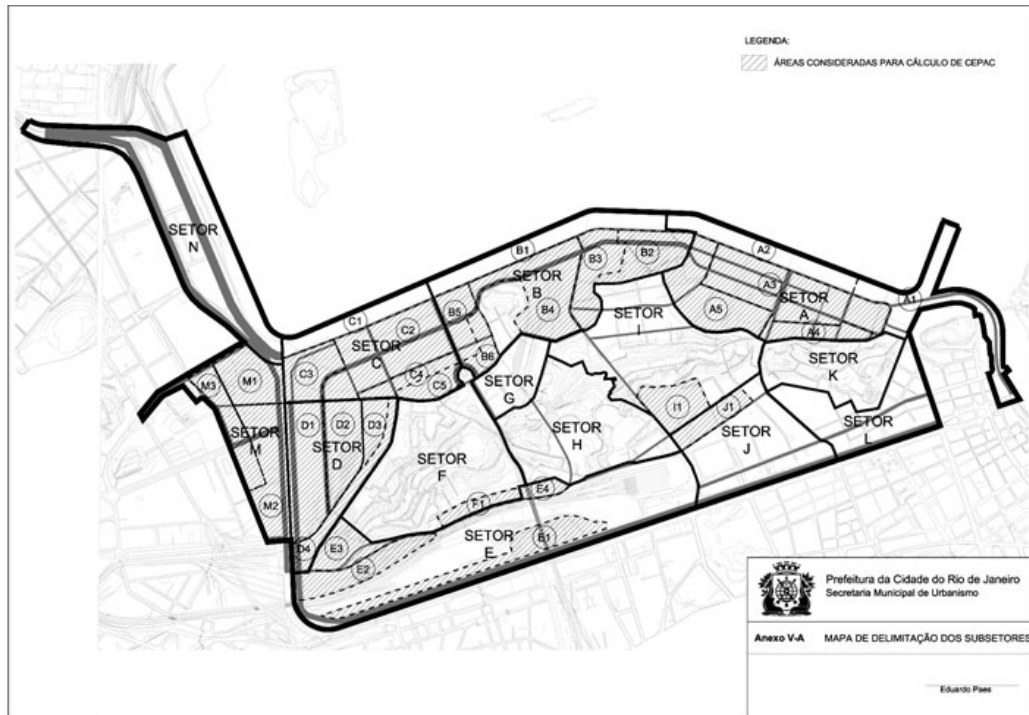
O perímetro da OUCPRJ foi definido com a instituição da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região do Porto do Rio de Janeiro, prevista no Anexo I da Lei Complementar Municipal n.º. 101/09, abrangendo uma área de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados.⁸⁴ O período previsto de duração dessa operação urbana é de trinta anos. A lei autorizou a emissão de 6.436.722 CEPACs, que perfazem um estoque de potencial adicional de construção de 4.089.502 m². Os parâmetros urbanísticos aplicáveis no âmbito da OUCPRJ variam conforme o trecho considerado. A área foi dividida em quatorze setores, sendo que alguns ainda foram divididos em subsetores. Além da definição de coeficientes de aproveitamento básico e máximo, foram previstos limites para o emprego de potencial adicional de construção por setor (distribuídos entre os subsetores nos casos onde há essa divisão). Alguns setores foram parcial ou integralmente excluídos da área onde os CEPACs podem ser utilizados. Os fatores de cálculo usados para se definir o montante de direitos construtivos adicionais conferidos por cada CEPAC variam conforme o setor ou subsetor e também em função do tipo de uso, conferindo um montante maior de área adicional no caso de empreendimentos residenciais.

A Figura 9, publicada no Anexo V-A da Lei Complementar Municipal n.º. 101/09, mostra o perímetro da OUCRPRJ, o traçado dos setores e seus respectivos subsetores. As áreas hachuradas são aqueles onde os CEPACs podem ser empregados.

⁸³ A revisão do Plano Diretor de 1992 foi concluída em fevereiro de 2011, com a promulgação da Lei Complementar Municipal n.º. 111/09, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.

⁸⁴ Esta lei introduziu alterações mínimas na AEIU que havia sido instituída pelo Decreto Municipal n.º. 26.852, de 8 de agosto de 2006.

Figura 9 – Setores da OUCPRJ



Fonte: Anexo V-A da Lei Complementar Municipal n.º. 101/09

A Tabela 3, elaborada com base no Anexo V-B da Lei Complementar Municipal n.º. 101/09, mostra os parâmetros construtivos aplicáveis em cada subsetor, indicando o gabarito (altura dos edifícios e número de pavimentos), a taxa de ocupação do terreno e os coeficientes de aproveitamento básico e máximo previstos. A Tabela 4, elaborada com base no Anexo VII da Lei Complementar Municipal n.º. 101/09, mostra os fatores de conversibilidade dos CEPACs conforme e tipo de uso, o estoque máximo de área adicional passível de outorga e a quantidade máxima de certificados passíveis de conversão por subsetor. Os subsectores onde não foi prevista a utilização de CEPACs não constam nesta tabela.

Tabela 3 – Parâmetros urbanísticos por subsetor da OUCPRJ

Setor	Gabarito (metros - pavimentos)	Taxa de Ocupação	Coefficiente de aproveitamento básico	Coefficiente de aproveitamento máximo
A1	15 - 4	70%	2,8	2,8
A2	11 - 3	70%	2,1	2,1
A3	90 - 30	70%	1,0	8,0
A4	9 - 2	70%	1,0	1,4
A5	11 - 3	70%	1,0	2,1
B1	11 - 3	70%	2,1	2,1
B2	11 - 3	70%	1,0	2,1
B3	18 - 6	70%	1,0	2,8
B4	90 - 30	70%	1,0	8,0
B5	60 - 20	50%	1,0	4,2
B6	11 - 3	70%	1,0	2,1
C1	11 - 3	70%	2,1	2,1
C2	120 - 40	50%	1,0	8,0
C3	150 - 50	50%	1,0	12,0
C4	60 - 20	50%	1,0	4,2
C5	11 - 3	70%	1,0	2,1
D1	150 - 50	50%	1,0	10,0
D2	120 - 40	50%	1,0	8,0
D3	60 - 20	50%	1,0	4,2
D4	11 - 3	70%	1,0	2,1
E1	90 - 30	100%	1,0	11,0
E2	120 - 40	50%	1,0	8,0
E3	15 - 5	70%	1,0	2,8
E4	11 - 3	70%	1,0	2,1
F1	7,5 - 2	70%	1,0	1,4
I1	11 - 3	70%	1,0	2,1
J1	11 - 3	70%	1,0	2,1
M1	150 - 50	50%	1,0	12,0
M2	150 - 50	50%	1,0	10,0
M3	120 - 40	50%	1,0	8,0

Fonte: elaboração própria com base no Anexo V-B da Lei Complementar Municipal n°. 101/09

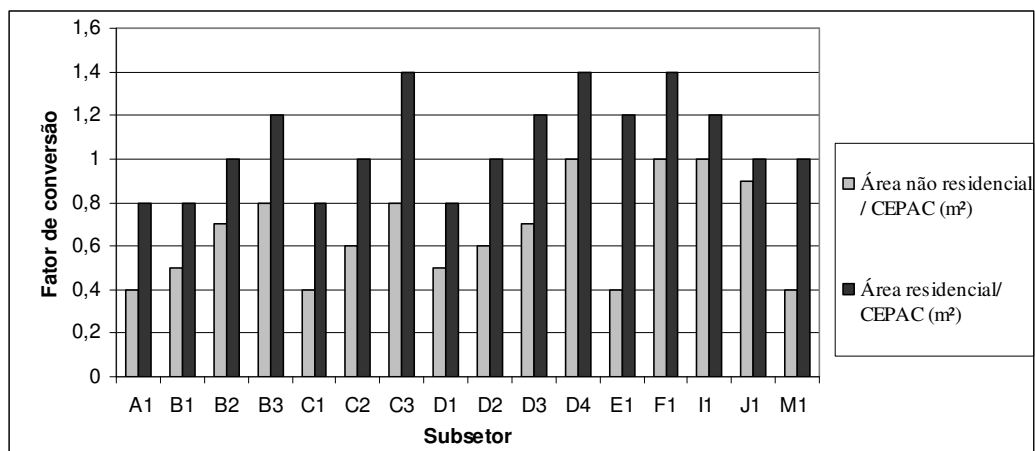
Tabela 4 – Conversibilidade de CEPAC em potencial adicional de construção por subsetor da OUCPRJ

Setor	Subsetor	Área adicional passível de outorga por subsetor (m²)	Fator de conversão em área construída não-residencial por CEPAC (m²)	Fator de conversão em área construída residencial por CEPAC (m²)	Quantidade máxima de CEPAC passível de utilização
A	A1	288.020	0,4	0,8	648.046
B	B1	174.411	0,5	0,8	257.257
	B2	63.371	0,7	1	71.519
	B3	54.900	0,8	1,2	48.038
C	C1	333.039	0,4	0,8	666.078
	C2	423.775	0,6	1	565.034
	C3	52.644	0,8	1,4	40.423
D	D1	296.672	0,5	0,8	526.594
	D2	319.543	0,6	1	426.057
	D3	150.537	0,7	1,2	134.408
	D4	50.957	1	1,4	36.398
E	E1	648.308	0,4	1,2	1.080.514
F	F1	4.022	1	1,4	2.873
I	I1	33.041	1	1,2	28.085
J	J1	16.156	0,9	1	17.233
M	M1	1.180.105	0,4	1	1.888.168

Fonte: elaboração própria com base no Anexo VII da Lei Complementar Municipal nº. 101/09

O Gráfico 8 ilustra os fatores de conversibilidade dos CEPACs em área adicional de construção por subsetor conforme o tipo de uso:

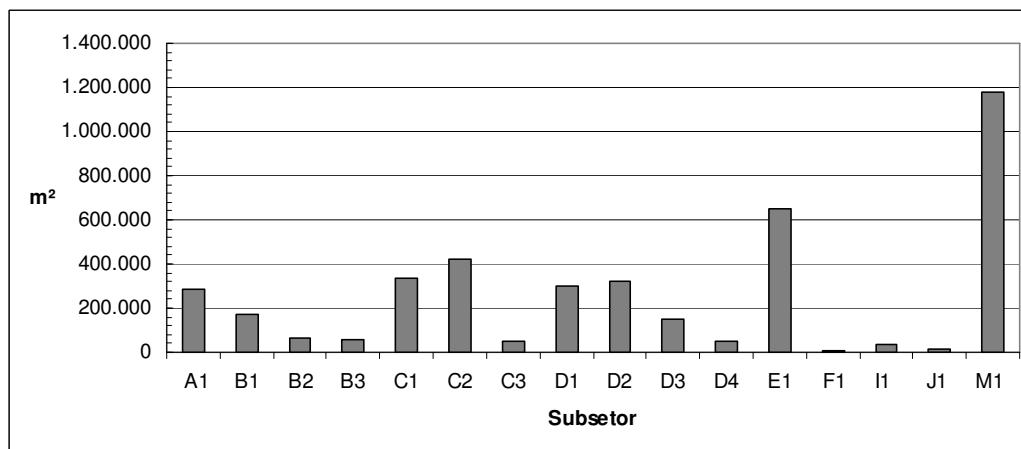
Gráfico 8 – Conversibilidade de CEPAC em potencial adicional de construção por setor e tipo de uso



Fonte: elaboração própria a partir da Lei Complementar Municipal n°. 101/09

O Gráfico 9 mostra o estoque de potencial adicional de construção passível de outorga por subsetor:

Gráfico 9 – Estoque de potencial adicional de construção por subsetor (m²)



Fonte: elaboração própria a partir da Lei Complementar Municipal n°. 101/09

Como se pode observar, os parâmetros urbanísticos, os fatores de conversão dos CEPACs e a distribuição do potencial adicional de construção entre os setores são bastante heterogêneos. Essa distribuição foi influenciada por fatores como as condições topográficas, a infraestrutura existente e a ser implantada, as formas de uso e ocupação do

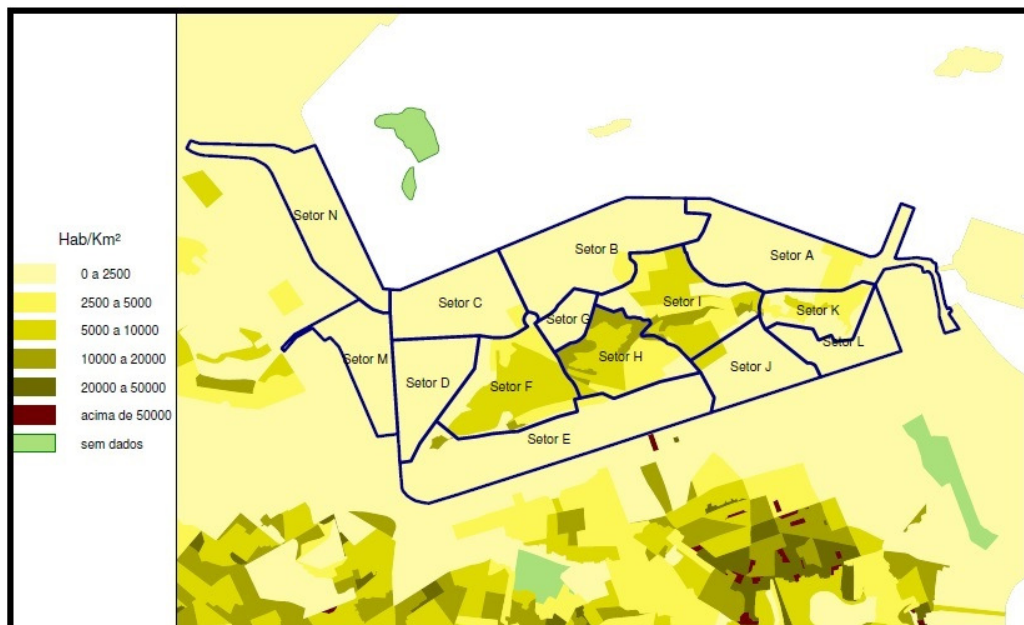
solo predominantes e, como veremos, a situação fundiária dos terrenos nos diferentes setores (ver Figura 10, Figura 11 e gráfico 10).

Figura 10 – Setores da OUCPRJ sobre imagem de satélite



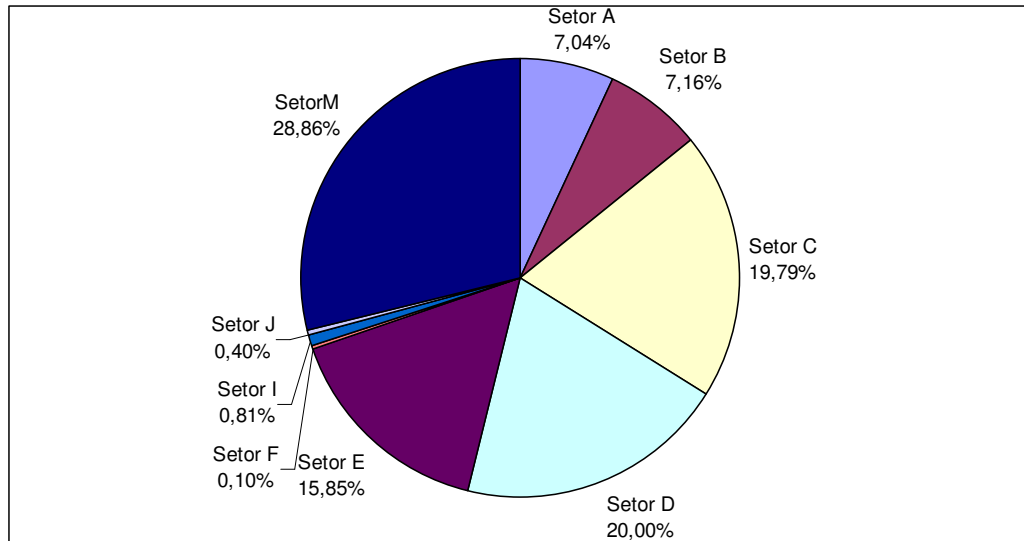
Fonte: elaboração própria com uso de imagem de satélite do Google Earth

Figura 11 – Densidade demográfica na AEIU Região do Porto do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Gráfico 10 – Distribuição do estoque de potencial adicional de construção por setor



Fonte: elaboração própria a partir da Lei Complementar Municipal n°. 101/09

A área da OUCPRJ é bastante heterogênea internamente, abrangendo trechos com padrões de ocupação do território e disponibilidade de área edificável muito diferentes. Nos setores situados à beira da cais do porto, há grande disponibilidade de terrenos ociosos, muitos dos quais ocupados por armazéns vazios e antigas instalações industriais desativadas. Especialmente no Bairro do Santo Cristo (Setor C), a existência de terrenos vazios e galpões ociosos é significativa. Nos setores costeiros situados no centro e no leste do perímetro da OUCRPRJ (Setor A e Setor B), a disponibilidade de imóveis e terrenos ociosos, embora significativa, é bem menor do que no Santo Cristo. No Bairro da Gamboa (Setor B), além do enorme complexo da Cidade do Samba, há também uma quantidade significativa de moradias, predominantemente ocupadas por grupos de baixa renda, e uma maior fragmentação da propriedade do solo. O mesmo ocorre no Bairro da Saúde (trecho oeste do Setor A). Nas imediações da Praça Mauá (trecho leste do setor A), há um conjunto numeroso de edifícios de uso institucional, e a disponibilidade de áreas sem uso é mais reduzida. A área situada entre a Avenida Presidente Vargas e os morros da Conceição e da Providência (Setor L e Setor J) apresenta um nível de ocupação bastante elevado. Nos quarteirões mais próximos à Avenida Presidente Vargas, predominam edifícios comerciais de grande porte. Na medida em que se caminha na direção dos morros, o uso habitacional

passa a ser predominante. O eixo da Avenida Francisco Bicalho (setores D e M) é a área com maior disponibilidade de terrenos ociosos, concentrando a maior parte do potencial adicional de construção. Essa área dispunha de um conjunto de grandes terrenos públicos, a maioria controlada pela União. O último trecho da parte plana compreendida no perímetro da OUCRPRJ é a área ao redor da Estação Central do Brasil (Setor E). Além de um extenso pátio ferroviário e terminais de ônibus, essa área abriga alguns edifícios comerciais e antigas fábricas na faixa paralela à Avenida Presidente Vargas. Abrange também uma faixa estreita situada entre os trilhos e o Morro da Providência, onde predominam residências de moradores de baixa renda. Na faixa situada entre os trilhos e a Avenida Presidente Vargas, à semelhança do que ocorre no Santo Cristo e no eixo da Avenida Francisco Bicalho, também há grande disponibilidade de terrenos subutilizados.

O centro do perímetro da OUCPRJ é uma área formada por um conjunto de três morros, que se estendem na direção leste-oeste. Essa área é bastante heterogênea internamente. O Morro da Conceição (Setor K), localizado na porção leste do perímetro da OUCPRJ, é o menor dos três, e o que apresenta o padrão de ocupação mais regular. Este morro caracteriza-se pela presença de um expressivo conjunto de construções em estilo colonial razoavelmente preservadas, constituindo-se como uma potencial atração turística em virtude de seu patrimônio arquitetônico. A área é conhecida pela presença de descendentes de portugueses, apresentando o padrão socioeconômico mais elevado entre os três morros. O Morro da Providência (Setor H), situado na porção central da faixa de morros, é o mais alto e o mais populoso dos três. Em sua vertente leste, predomina um padrão de ocupação mais regular. À medida que se caminha em direção ao oeste, o morro vai se tornando mais íngreme, e o padrão de ocupação passa a ser marcado pela predominância de favelas. Em sua vertente oeste, há uma encosta bastante íngreme, limitada ao sul pelo côncavo de uma antiga pedreira próxima à Estação Central do Brasil. Nessa encosta e na área conhecida como Pedra Lisa reside a população mais vulnerável do morro, e também a que vem sofrendo as principais ameaças de remoção por conta do Programa Morar Carioca⁸⁵. O Morro do Pinto, situado na porção oeste do perímetro da OUCRPRJ, também congrega áreas de ocupação formal e favelas. No entanto, as ocupações informais são bem menos populosas que as do Morro da Providência. Os três morros ficaram de fora do perímetro onde os CEPACs podem ser utilizados.

⁸⁵ A dinâmica das remoções que estão ocorrendo na área abrangida pelo Projeto Porto Maravilha será analisada na seção 3.3.3.

Conforme mostrado, a maior parte do estoque de potencial adicional de construção e os parâmetros urbanísticos mais permissivos concentram-se, sobretudo, nos setores C, D, E e M (ver Gráfico 10), que poderiam ser considerados o coração da operação urbana. Os coeficientes de aproveitamento máximo e gabaritos permitidos nesses setores estão entre os mais elevados do Brasil (em São Paulo, por exemplo, nas áreas definidas como prioritárias para o adensamento no Plano Diretor, o coeficiente de aproveitamento máximo é quatro, enquanto que na operação urbana da região portuária esse valor chega a doze).

Além do estabelecimento de normas de zoneamento bastante flexíveis, foi previsto também um pacote de isenção de tributos municipais (ITBI, IPTU e ISS) para os empreendimentos lançados na região nos primeiros anos da operação urbana, (previstos na Lei Municipal n.º 5.128, de 16 de dezembro de 2009⁸⁶), buscando-se impulsionar os negócios imobiliários nessa fase inicial. A flexibilização de normas urbanísticas e tributárias estabeleceu nessa área da cidade o que Vainer (2011) vem chamando de regime urbanístico de exceção, criando condições regulatórias diferenciadas e alterando diretrizes estabelecidas em planos de escopo territorial mais abrangente.

Em apresentações oficiais do Projeto Porto Maravilha, assim como em discursos de representantes de órgãos governamentais envolvidos em sua implementação, vem se afirmando reiteradamente que essa intervenção urbanística está sendo custeada por meio de investimentos privados, sem demandar o gasto de recursos públicos. Teoricamente, a venda do potencial adicional de construção pagaria a conta das intervenções previstas para a região. Segundo o Prefeito Eduardo Paes, esse projeto quebra alguns paradigmas de como a cidade vem se desenvolvendo, tendo "a iniciativa privada como aliada na recuperação de uma área importantíssima sem onerar os cofres municipais". Em sua visão, isso acontece porque "a valorização imobiliária prevista a partir da revitalização da região

⁸⁶ Os incentivos fiscais abrangeram a isenção de ITBI na aquisição de terrenos pela CDURP; a isenção de IPTU para os terrenos pertencentes à CDURP; a remissão de créditos tributários relativos ao IPTU para imóveis portadores de interesse histórico, arquitetônico ou ecológico, desde que estejam respeitadas as características do prédio e seu interior esteja em bom estado, ou que as obras de recuperação externa e interna estejam concluídas e tenham recebido a aceitação dos órgãos municipais competentes dentro do prazo de três anos contados a partir de 1 de janeiro de 2010; a isenção de IPTU aos terrenos onde sejam construídas novas edificações ao longo de um período de dez anos, desde que as obras estejam concluídas e tenham recebido o "habite-se" dentro do prazo de 3 anos contados a partir de 1 de janeiro de 2010; a isenção de ITBI às operações de aquisição da propriedade ou do direito real de superfície, uso ou usufruto relativas aos imóveis onde sejam erguidas novas construções, desde que as obras estejam concluídas e tenham recebido o "habite-se" dentro do prazo de 3 anos contados a partir de 1 de janeiro de 2010; e a isenção de ISS de serviços relacionados à construção ou reforma de imóvel situado na área delimitada da OUCPRJ. Com esses estímulos, a PMRJ buscou impulsionar a produção imobiliária na região, oferecendo condições vantajosas àqueles que promovessem empreendimentos ainda na fase inicial do projeto.

financia antecipadamente a recuperação da infraestrutura", sendo esse "o ativo com que a prefeitura trabalha".⁸⁷ Alinhado ao discurso do prefeito, o Superintendente de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP aponta como um diferencial dessa experiência em relação a outros projetos de renovação de zonas portuárias ao redor do mundo o fato de ela ser integralmente financiada por meio de investimentos privados. Em suas palavras:

As áreas portuárias do mundo, tipo Barcelona, tipo Puerto Madero, elas tiveram algum tipo de revitalização, algum tipo de modificação. A partir dessas constatações, você não copia o modelo, mas você pega parâmetros de experiência. A diferença grande da nossa é a formulação da questão financeira, em que não tem dinheiro público sendo investido na região. Foi feita uma formatação em que os investidores vão pagar todo o investimento da região.⁸⁸

As colocações feitas pelo prefeito e pelo superintendente da CDURP reiteram um discurso bastante difundido a respeito das operações urbanas consorciadas segundo o qual esse instrumento possibilitaria o custeio de projetos de desenvolvimento urbano a partir de investimentos privados, liberando o setor público de arcar com os custos envolvidos. Embora discursos como o do prefeito do Rio façam parecer com que esse processo transcorra automaticamente, estudos sobre operações urbanas promovidas anteriormente em São Paulo mostraram que nem a criação dessa expectativa de valorização entre investidores privados, nem sua manutenção ao longo do tempo, se realizam assim tão facilmente sem que recursos públicos sejam mobilizados, colocando em questão algumas das premissas de que geralmente partem os discursos mais otimistas sobre esse instrumento urbanístico. Como evidenciado no estudo de Mariana Fix (2001) sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), para colocar essa engrenagem financeira em funcionamento, o Estado geralmente arca com investimentos iniciais para "ancorar" o projeto e impulsioná-lo. Além disso, o adensamento provocado por essas intervenções frequentemente exige que adequações de infraestrutura sejam feitas posteriormente nas áreas adjacentes ao

⁸⁷ Essa afirmação foi extraída de um editorial redigido pelo prefeito na quinta edição da revista "Porto Maravilha", boletim informativo publicado mensalmente pela CDURP. *Porto Maravilha*, n. 5, agosto de 2011, p. 2. Disponível em <<http://www.portomaravilha.com.br/uploads/revistas/65e9e5b211506d074531de749391c284.pdf>> Acesso em: 08/12/2015.

⁸⁸ Entrevista concedida a esta pesquisa por Rogério Riscado (Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP), no Rio de Janeiro, em 2 de março de 2013.

perímetro da operação urbana, o que enseja gastos públicos adicionais não cobertos pelos CEPACs, e geralmente não mensurados nas contas desses projetos. A experiência do Porto Maravilha mostra, entretanto, que os CEPACs não foram suficientes para cobrir todos os custos envolvidos no projeto, e que um montante considerável de recursos públicos foi consumido para tornar esses ativos uma alternativa de investimento capaz de atrair interesse significativo entre agentes privados.

Na próxima seção, abordaremos os mecanismos que foram utilizados pela Prefeitura para promover a implementação das intervenções previstas para a área. Em seguida, explicaremos como se deu o processo de alienação dos CEPACs nessa operação urbana, e a estrutura que se constituiu para viabilizar essa transação.

3.2.2. A Parceria Público-Privada com a Concessionária Porto Novo e os contratos paralelos

Concluída a aprovação da operação urbana e instituída a CDURP, passou-se à etapa seguinte da estruturação do Projeto Porto Maravilha: a preparação das licitações para a execução das intervenções previstas para a região. Os estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança foram concluídos no início de 2010, dando o sinal verde para que as intervenções começassem.

Segundo o Presidente da CDURP, já estava decidido desde 2009 que o projeto seria realizado por meio de uma parceria público-privada, restando então o detalhamento do modelo contratual a ser adotado e a elaboração do edital para sua licitação. Enquanto se definia o desenho do que seria a maior PPP relacionada a projetos urbanos realizada no país até então – um processo complexo, envolvendo a elaboração de um contrato de longo prazo e valor elevado sem que houvesse experiências prévias similares que pudessem ser tomadas como referência –, optou-se por dividir a operação urbana em duas etapas, e dar início à primeira etapa de imediato.

A primeira etapa da operação urbana englobou ações limitadas a um trecho bastante reduzido da área de intervenção, figurando essencialmente como uma espécie de projeto piloto, uma amostra em pequena escala dos padrões urbanísticos a serem implantados na região como um todo na fase subsequente. As obras envolvidas nessa etapa inicial, licitadas em março de 2010 e previstas para serem finalizadas em três anos, abrangiam basicamente a requalificação da infraestrutura urbana (redes de iluminação,

drenagem, água, esgoto, pavimentação e calçadas) e a implantação de novo mobiliário urbano em alguns quarteirões localizados nos bairros de Saúde e Gamboa, e também no Morro da Conceição. As intervenções dessa etapa abrangeram algumas áreas com bastante visibilidade, como a Praça Mauá, o Largo de São Francisco da Prainha e a Pedra do Sal. As obras foram contratadas por meio do procedimento licitatório convencional da Lei 8.666/1993 a partir de um edital lançado pela Secretaria Municipal de Obras (SMO) em 2009 (Edital CO nº 010/2009), com custo previsto de R\$ 187 milhões. A licitação foi vencida pelo Consórcio Saúde-Gamboa, formado pelas empresas Odebrecht, OAS e EIT – que formariam também a base do consórcio contratado na etapa seguinte. Essa primeira rodada de intervenções foi custeada com recursos do orçamento municipal, dando já os primeiros sinais de incongruência entre os discursos de que o projeto de revitalização seria integralmente realizado sem o uso de recursos públicos e o que efetivamente aconteceu.

O início da implementação dessa primeira etapa coincidiu com a realização da quinta edição do Fórum Urbano Mundial, evento promovido pela UN Habitat entre 25 e 28 de março de 2010 nos armazéns do Porto do Rio de Janeiro. Diante da grande projeção internacional desse evento, a Prefeitura aproveitou a oportunidade para dar visibilidade ao projeto, promovendo uma intensa divulgação das transformações idealizadas para a região, e apresentando-as como um processo já em andamento. Enquanto ocorriam essas ações iniciais no primeiro semestre de 2010 – voltadas, sobretudo, para sinalizar que o projeto era efetivamente uma prioridade da nova gestão municipal, e não apenas mais uma carta de intenções –, caminhava-se para a finalização do edital de PPP e o início da segunda etapa da operação urbana, que abrangeria a maior parte das intervenções previstas.

O edital de PPP para a segunda etapa da operação urbana (Concorrência Pública nº. 001/2010)⁸⁹ foi lançado em 29 de julho de 2010, e o procedimento licitatório foi concluído em 26 de novembro de 2010. As obras e serviços abrangidos nessa fase da operação urbana foram delegados pela CDURP em regime de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, à Concessionária Porto Novo S.A., constituída a partir de um consórcio formado entre as empresas Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia. Portanto, as mesmas empresas que haviam desenvolvido estudos para a modelagem de um projeto de reestruturação da zona portuária em 2007 – posteriormente tomados como referência para a formatação do Projeto Porto Maravilha – foram contratadas para executá-

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/contratos>>

lo. A empresa Andrade Gutierrez chegou a apresentar proposta nessa licitação, mas foi desclassificada em virtude da falta de alguns dos documentos exigidos.

O objeto do contrato de PPP englobou a execução do Plano Geral de Urbanização, um conjunto de obras de infraestrutura urbana semelhantes às da etapa anterior, porém agora direcionadas à região como um todo, com exceção do Morro da Providência; e a prestação de um conjunto de serviços públicos. O plano de urbanização previu um conjunto de obras viárias de grande porte, envolvendo a demolição do Elevado da Perimetral e a construção de duas novas vias para absorver o tráfego do elevado (chamadas de "Via Expressa" e "Binário do Porto"), abrangendo trechos em superfície e também um complexo de túneis; a implantação de rede cicloviária; a implantação de um novo padrão paisagístico ao longo do cais do porto; a restauração de alguns sítios arqueológicos e edifícios integrantes do que passou a ser chamado de Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana; e a construção do Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR), na Praça Mauá. Além desse conjunto de obras, o contrato de PPP englobou também a delegação dos serviços públicos de limpeza urbana, coleta de lixo, iluminação pública, monitoramento e controle de tráfego e manutenção de rotina do sistema viário e das redes de infraestrutura por um período de quinze anos (de 2011 a 2026). As figuras 12, 13 e 14 ilustram algumas das ações previstas para a região.

Figura 12 – Perspectiva ilustrada do desenho urbano



Fonte: CDURP

Figura 13 – Intervenções de mobilidade urbana



Fonte: CDURP

Figura 14 – Perspectiva ilustrada dos museus e restauração de sítios arqueológicos



Fonte: CDURP

As obrigações referentes à prestação de serviços públicos abrangem toda a área da operação urbana. A reconstrução das redes de infraestrutura, entretanto, não abrange a área em sua totalidade. Ficaram de fora do objeto do contrato de PPP os trechos compreendidos na etapa anterior, o Morro da Providência e, após um aditamento ao contrato de PPP, o Morro do Pinto.

No Morro da Providência, já estava em andamento um projeto de reurbanização promovido no âmbito do Programa Morar Carioca, um programa municipal de reurbanização de favelas. Abordaremos como se deu a implementação desse projeto de modo mais detalhado na seção 3.3.3. Em linhas gerais, as ações inicialmente previstas englobavam a construção de um teleférico ligando a Praça Américo Brum (na área central do morro) à Estação Central do Brasil e à Gamboa; a construção de um plano inclinado ligando a Praça Américo Brum ao topo do morro; a abertura de novas vias e espaços livres; a restauração de algumas construções de relevância histórica, como a Igreja Nossa Senhora da Penha e a Capela do Cruzeiro, no topo do morro; e ações de ordenamento de uso e ocupação do solo e de regularização fundiária. Contratado pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), o projeto recebeu financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na modalidade Urbanização de Favelas, programa federal que foi posteriormente incorporado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O projeto é executado pelo Consórcio Rio Faz, também formada pelas empresas Odebrecht, OAS e EIT, as mesmas do Consórcio Saúde-Gamboa. Pelo fato deste projeto já estar em andamento à época de licitação da PPP, o contrato celebrado com a Concessionária Porto Novo S.A. não previu a realização de obras de infraestrutura nessa área, mas previu a delegação dos mesmos serviços públicos a serem executados pela empresa no restante da área de abrangência da operação urbana.

No caso do Morro do Pinto, o contrato de PPP previu inicialmente a realização tanto dos serviços como das obras. No entanto, em 17 de abril de 2012, o contrato foi parcialmente modificado por meio de um termo aditivo. Essa alteração incluiu entre as obrigações da concessionária a construção do Museu do Amanhã, no Píer Mauá, e excluiu as obras de reurbanização do "Setor F", o Morro do Pinto, para que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato fosse preservado⁹⁰. Segundo o Presidente da CDURP,

⁹⁰ A cláusula 1.2 do Primeiro Termo Aditivo ao contrato apresenta essa justificativa: "A redução do escopo das Obras se dá a título de compensação das obrigações contratuais assumidas pela Concessionária para fins

essa modificação se deu após constatar-se que as condições de infraestrutura no Morro do Pinto eram boas, o que tornaria essas obras desnecessárias. O que precisaria ser feito, segundo ele, era conectar as redes do morro com as novas redes a serem implantadas na área plana. Esta obrigação foi assumida pela Prefeitura, ficando também de fora do contrato de PPP.

Previu-se ainda no contrato de PPP que as obras de reurbanização deveriam reservar o espaço necessário para a instalação futura de uma rede de veículo leve sobre trilhos (VLT) em alguns trechos indicados. A construção e a operação do sistema de VLT, entretanto, não integraram o objeto do contrato. O projeto do VLT foi contratado por meio de outra PPP, nesse caso na modalidade patrocinada, cuja licitação foi concluída em 14 de junho de 2013. O projeto foi concedido à Concessionária do VLT Carioca S.A, cujos acionistas são as empresas Odebrecht Transport, Invepar, CIIS, Riopar, Benito Roggio Transportes e RATP. Embora o VLT seja frequentemente mencionado como um dos legados do Projeto Porto Maravilha, como uma intervenção que promoverá a integração da zona portuária ao restante do Centro, e também como uma das obras de mobilidade que proverá as condições necessárias para absorver os impactos do adensamento construtivo previsto para a região, esse projeto também não é pago por meio de recursos provenientes da venda de CEPACs. A implantação da rede, orçada em R\$ 1,4 bilhão (valores de dezembro de 2014), conta com um aporte de R\$ 619 milhões da Prefeitura, feito com recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Mobilidade Grandes Cidades, do Governo Federal⁹¹. Como o traçado da rede prevista nesse projeto ultrapassava o perímetro da operação urbana, haveria complicações para se utilizar recursos provenientes da venda de CEPACs em seu custeio, uma vez que a utilização desses recursos deve se limitar à área de intervenção definida em lei. A implantação do VLT, portanto, subsidiada por meio do aporte público mencionado, também envolve a utilização de recursos orçamentários – nesse caso provenientes do Governo Federal.

O contrato de PPP celebrado com a Concessionária Porto Novo, que reúne o conjunto principal das ações mencionadas anteriormente, previu como remuneração global pelas obras e serviços o montante de R\$ 7,6 bilhões (valores de novembro de 2010). O

de reequilíbrio econômico-financeiro, na forma da Cláusula Nona do Contrato de PPP". O termo aditivo pode ser consultado no endereço eletrônico <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/contratos/aditivo.pdf>> Acesso em: 20/10/2015.

⁹¹ Os valores mencionados foram obtidos na Demonstração Financeira Anual da concessionária referente ao exercício de 2014. Este documento está disponível em: <http://www.vltcarioca.com.br/Content/Pdfs/VLT_2014.pdf> Acesso em: 20/10/2015.

pagamento desse valor foi escalonado ao longo dos quinze anos de duração do contrato, prevendo-se o pagamento de contraprestações mensais no valor de R\$ 10 milhões e de contraprestações anuais que variam em função do cronograma de obras previsto. As contraprestações mensais referem-se basicamente à remuneração pela prestação dos serviços, enquanto que as contraprestações anuais estão mais diretamente associadas à realização das obras. O cronograma de execução do contrato foi dividido em quinze etapas. A execução das etapas inicia-se a partir da expedição de ordem de início pela CDURP. A empresa municipal tem discricionariedade para alterar o cronograma inicialmente previsto conforme sua disponibilidade de recursos e outros fatores que considere pertinentes. O valor das contraprestações pagas à concessionária pode sofrer oscilações em virtude de avaliações de seu desempenho na execução das obras e na prestação dos serviços, cuja qualidade é mensurada com base em parâmetros estipulados no contrato. Tendo em vista a entrega do projeto de revitalização da zona portuária para os Jogos Olímpicos de 2016, previu-se que a maior parte das obras seria realizada nas cinco primeiras etapas do cronograma de execução do contrato. Assim, a maior parte do fluxo de pagamentos previsto também se concentrou nos primeiros anos. As operações da Concessionária Porto Novo na região começaram efetivamente no segundo semestre de 2011, quando a CDURP expediu a primeira ordem de início.

De acordo com as colocações feitas pelo Presidente da CDURP em entrevista, estruturar a implementação do projeto com base num contrato de PPP abrangendo a maioria das ações a serem realizadas na área foi um fator fundamental para sua viabilização. Em sua visão, o regime de delegação adotado proporcionou as condições necessárias para a execução de um projeto dessa magnitude e abrangência, permitindo que os procedimentos licitatórios fossem simplificados, que o processo tivesse celeridade, que os custos globais fossem reduzidos e, acima de tudo, que se transmitisse confiança de que as ações previstas seriam efetivamente realizadas em sua totalidade e dentro do prazo. "Você não consegue promover um processo de revitalização aos pedaços", disse ele. "Se for fazer licitações 8.666, nós vamos enlouquecer e não vai acabar nunca", completou⁹². Trata-se, em sua visão, de uma intervenção de caráter sistêmico, diferente do que acontece quando se abre uma rua ou se constrói uma ponte, por exemplo. As ações previstas não gerariam o efeito transformador pretendido se fossem feitas isoladamente, ou em trechos

⁹² Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

específicos sucessivamente. Em entrevista concedida por Vitor Hugo dos Santos Pinto, um dos gestores do FII Porto Maravilha, afirmou-se que a implementação desse projeto exigia uma solução "de atacado".⁹³ Ações como a demolição do Elevado da Perimetral e a construção dos túneis, por exemplo, não poderiam ser desmembradas. Para que as intervenções previstas mudassem efetivamente a cara da região, era importante que fossem executadas em conjunto.

Para o Presidente da CDURP, além de possibilitar uma intervenção sistêmica, o contrato de PPP sinalizava também que o novo padrão urbanístico a ser implantado na região seria mantido, conferindo ao projeto um horizonte de longo prazo. Essa perspectiva, por sua vez, facilitaria a atração de investidores privados. Em suas palavras:

Qual é o sinal que a gente coloca com isso? Olha, setor imobiliário, essa região está uma porcaria. Eu assinei aqui um contrato que, em cinco anos, o cara vai requalificar essa área, e desde já até mais quinze anos ele vai cuidar dessa área e manter esse padrão de qualidade. O contrato está assinado, está pago, e as obras vão andar.⁹⁴

Como sugerem os apontamentos feitos pelo Presidente da CDURP e pelo gestor do FII Porto Maravilha, a utilização desse instrumento jurídico foi um fator essencial para que se imprimisse a essa intervenção urbanística a escala espacial e a temporalidade necessárias para que os efeitos almejados pudessem ser alcançados, figurando como um elemento-chave do arranjo regulatório adotado na implementação desse projeto. Embora já houvesse experiências anteriores de uso de PPPs em ações relacionadas à construção de infraestrutura e à operação de serviços públicos em cidades brasileiras, esse contrato envolveu a delegação de um volume de atribuições municipais a um agente privado em moldes até então inéditos no país, podendo se constituir como marco da entrada do processo de privatizações num novo ciclo. Embora a intervenção urbanística promovida na região portuária do Rio de Janeiro envolva uma conjunção de fatores bastante específica, não sendo um modelo facilmente replicável em qualquer contexto, aspectos como o regime de PPP criado nesse projeto vêm despertando crescente interesse por parte de

⁹³ Entrevista concedida para esta pesquisa por Vitor Hugo dos Santos Pinto (Gerente Nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal - CEF), em São Paulo, em 11 de junho de 2013.

⁹⁴ Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

gestores de outras cidades, podendo ter desdobramentos que transcendem o Projeto Porto Maravilha.⁹⁵

Uma vez definido como seriam implementadas as ações previstas na segunda etapa da operação urbana e celebrado o contrato de PPP, faltava à CDURP iniciar o processo de comercialização dos CEPACs para que angariasse os recursos necessários ao pagamento da concessionária e pudesse autorizar o início de suas atividades. Passamos agora a explicar como se deu esse processo.

3.2.3. O leilão dos CEPACs e a constituição do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha

A estruturação do que chamamos anteriormente de "espinha dorsal" do modelo regulatório do Projeto Porto Maravilha completou-se em 13 de junho de 2011, quando se concluiu o leilão dos CEPACs.⁹⁶ Esse leilão resultou na venda do estoque integral de CEPACs para um único comprador. As partes formalmente envolvidas no contrato de alienação dos CEPACs foram o Fundo de Investimento Imobiliário Região Portuária (FII Região Portuária) e o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FII Porto Maravilha), que adquiriu os certificados.⁹⁷

O FII Região Portuária é um fundo que tem como cotista único a CDURP, sendo usado pela empresa como veículo para gerenciar os ativos e passivos da operação urbana.

⁹⁵ Em entrevista concedida para esta pesquisa por Rafael Daltro de Almeida (Gerente de Relações Institucionais da Concessionária Porto Novo S.A.), no Rio de Janeiro, em 26 de novembro de 2014, afirmou-se que a empresa vem sendo crescentemente procurada por prefeitos e gestores municipais interessados em conhecer a PPP do Porto Maravilha, e eventualmente em desenvolver projetos inspirados nessa experiência.

⁹⁶ As condições de venda dos certificados foram definidas no Edital de Oferta Pública de Distribuição Secundária de CEPAC, registrado na CVM sob o nº. CVM/SRE/SEC/2011/008 em 20 de maio de 2011. O edital estabeleceu uma série de exigências para a habilitação dos interessados no leilão, prevendo requisitos quanto à dimensão de seu patrimônio e ao histórico de investimentos em operações vinculadas ao setor imobiliário. Previu também que fosse constituída uma pessoa jurídica com patrimônio autônomo em relação ao do proponente (denominada "veículo" no referido edital) para a aquisição dos certificados, facultando sua criação sob a forma de sociedade de propósito específico ou de fundo de investimento imobiliário. O edital do leilão pode ser consultado em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/canal_investidor/suplemento/edital.pdf> Acesso em: 20/10/2015.

⁹⁷ A venda dos CEPACs a um comprador único exigiu a autorização prévia da CVM. Segundo o gerente da autarquia entrevistado, a CDURP apresentou argumentos plausíveis para justificar a alienação dos CEPACs nesses moldes, demonstrando que esta seria a alternativa mais adequada para que os objetivos da operação urbana fossem alcançados. Durante o processo de formulação do edital, o banco de investimento BTG Pactual chegou a manifestar interesse em participar do leilão, mas acabou não apresentando proposta. Ao final, o FII Porto Maravilha foi o único proponente, arrematando os certificados.

Este fundo é a entidade que celebrou o contrato de alienação dos CEPACs com o FII Porto Maravilha e que faz os repasses para a Concessionária Porto Novo em nome da CDURP.⁹⁸ O FII Porto Maravilha, por sua vez, é uma entidade que tem como cotista único o FGTS, tendo sido criado com o propósito específico de adquirir os CEPACs e realizar negócios de natureza imobiliária no âmbito dessa operação urbana. Ambos os fundos são administrados pela CAIXA.

Segundo o gestor do FII Porto Maravilha entrevistado, a proposta de venda de todo o estoque de CEPACs a um comprador único e o desenho das condições contratuais adotadas nessa transação partiram da CAIXA. Após tomar conhecimento da operação urbana da região portuária por meio de uma notícia publicada na imprensa no início de 2010, a área especializada em gestão de ativos de terceiros de base imobiliária do banco cogitou a possibilidade de estruturar um veículo de investimento que permitisse a aplicação de recursos do FGTS nesse projeto, iniciando um processo de diálogo com o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) e com a CDURP para elaborar um modelo de negócio que fosse conveniente para as duas partes.

O primeiro passo para se viabilizar a constituição do FII Porto Maravilha, segundo o gestor entrevistado, foi demonstrar ao CCFGTS que uma transação desse tipo atenderia às exigências referentes aos objetos financiáveis em operações envolvendo recursos do FGTS. Algumas mudanças recentes na regulamentação dos tipos de projeto elegíveis para receber financiamentos do FGTS abriram caminho para que se argumentasse que as operações urbanas se enquadravam em sua política de investimento, o que não estava claro à época. O FGTS nunca havia concedido financiamentos para projetos desse tipo até então, e as resoluções de seu Conselho Curador não previam expressamente essa possibilidade. A Resolução CCFGTS n°. 578, de 2 de dezembro de 2008, havia autorizado o FGTS a aplicar recursos em ativos de base imobiliária, como cotas de fundos de investimento imobiliário (FIIs), cotas de fundos de investimento em direitos creditórios (FIDCs), debêntures de empresas do setor imobiliário e certificados de recebíveis imobiliários (CRIs), desde que tivessem como lastro operações de financiamento habitacional. A Resolução CCFGTS n°. 591, de 4 de março de 2009, por sua vez, ampliou as

⁹⁸ Para facilitar a exposição, iremos nos referir aos direitos e obrigações do FII Região Portuária no contrato de alienação dos CEPACs e no contrato de PPP como relações estabelecidas entre a CDURP e as demais partes envolvidas. Em algumas passagens, particularmente em algumas citações de trechos de entrevistas, o FII Região Portuária será mencionado. Nesses casos, para evitar que o último seja confundido com o FII Porto Maravilha, frisaremos que se trata do fundo da CDURP.

possibilidades previstas na resolução anterior, autorizando o FGTS a adquirir ativos que tivessem como lastro operações vinculadas a infraestrutura urbana. Apoiando-se nessa resolução, os idealizadores do FII Porto Maravilha argumentaram que as operações urbanas, envolvendo investimentos em infraestrutura urbana, estariam enquadradas nas diretrizes de investimento do FGTS. Posteriormente, a Resolução CCFGTS n.º 681, de 13 de janeiro de 2013, desfez essa incerteza, autorizando expressamente a realização de investimentos em ativos vinculados a operações urbanas consorciadas pelo FGTS. À época em que ocorreram as negociações para o leilão dos CEPACs do Porto Maravilha, entretanto, esta última resolução ainda não havia sido editada, o que exigiu que se construísse um entendimento favorável à possibilidade de utilização de recursos do FGTS para essa finalidade. Segundo o gestor do FII Porto Maravilha entrevistado, além da questão do escopo dos investimentos do FGTS, um outro problema encontrado à época para viabilizar essa operação foi o tipo de ativo em que o fundo poderia investir. As resoluções vigentes naquele momento não incluíam os CEPACs entre o rol de ativos elegíveis em operações com recursos do FGTS. No entanto, permitiam a aquisição de cotas de FIIs que, por sua vez, poderiam adquirir CEPACs. Assim, o uso de um FII como veículo de investimento intermediário permitiu que se contornassem essas barreiras, tendo sido uma forma jurídica encontrada para se viabilizar essa transação sem que fosse necessário modificar as normas do FGTS.

O FII Porto Maravilha, criado com um aporte inicial de R\$ 3,5 bilhões do FGTS, é atualmente o maior FII em operação no país. Além de sua dimensão, o FII Porto Maravilha representou um elemento novo no ambiente de financiamento imobiliário no Brasil também em função de seu modelo de negócio. Não há nenhum outro FII ou veículo de investimento que tenha sido criado com o intuito de adquirir todo o estoque de CEPACs de uma operação urbana e, como veremos, usá-los posteriormente como ativos para adquirir participações em empreendimentos imobiliários. Também não havia nenhum exemplo anterior de operação urbana no país onde um investidor do porte do FGTS tivesse se candidatado a adquirir todo o estoque de CEPACs de uma só vez. Essa estrutura financeira levou à aglutinação de uma massa de capital de magnitude até então inédita em projetos urbanos realizados no país.

A venda de todo o estoque de CEPACs num lote único representava um caminho bem diferente do que havia sido seguido nas operações urbanas promovidas anteriormente em São Paulo. No caso desses projetos, os CEPACs foram sendo ofertados gradativamente

em leilões sucessivos, tendo sido vendidos para múltiplos compradores. As contratações referentes à implementação dos respectivos planos urbanísticos, por sua vez, também foram feitas de modo gradual. Essas experiências anteriores foram mencionadas pelo diretor financeiro da CDURP como uma referência importante para se estruturar o modelo de comercialização dos CEPACs no Porto Maravilha, especialmente quando se estava formulando o modelo financeiro a ser adotado.⁹⁹ A opção por vender os CEPACs de uma só vez não estava no horizonte da CDURP desde o início da operação urbana. Essa alternativa só se colocou como uma possibilidade concreta quando os gestores da CAIXA procuraram a empresa e apresentaram essa proposta. Anteriormente, vinham-se cogitando outros formatos para se promover a alienação dos certificados. Segundo o diretor financeiro da CDURP, havia a preocupação de que o preço de mercado dos CEPACs antes do início efetivo das obras fosse subdimensionado. Cogitou-se, então, criar um FII para captar um montante de recursos da ordem de R\$ 1 bilhão e dar início às obras. A alienação dos CEPACs se iniciaria num momento posterior, quando as intervenções na área já estivessem num estágio mais avançado, o que daria maior credibilidade ao projeto e permitiria que o preço de negociação dos CEPACs refletisse mais adequadamente seu potencial de valorização.

Quando surgiu a proposta dos gestores da CAIXA, a CDURP avaliou que a forma de comercialização adotada em experiências anteriores, como as operações urbanas promovidas em São Paulo, talvez não fosse a mais adequada para atender às necessidades desse projeto, e que a venda num lote único seria preferível. Uma eventual opção pela venda dos CEPACs em leilões sucessivos, além de ser mais custosa e envolver um ciclo mais longo, não garantiria o montante total de recursos necessários para que as obras de maior magnitude fossem realizadas sem risco de interrupção. Especialmente por conta de obras como a demolição do Elevado da Perimetral e a construção das vias e túneis que o substituiriam, que figuravam como âncoras do projeto, era necessário captar um montante elevado de recursos na fase inicial da operação urbana, justamente quando o preço dos CEPACs ainda não teria sido significativamente influenciado pelos efeitos da valorização imobiliária. Numa lógica semelhante à que orientou a escolha da PPP para a implementação das intervenções, entendeu-se que era preferível para a CDURP adotar

⁹⁹ Entrevista concedida para esta pesquisa por Sérgio Lopes Cabral (diretor financeiro da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro CDURP), no Rio de Janeiro, em 8 de julho de 2013.

uma solução "de atacado", que garantisse os recursos necessários para executar o projeto em sua totalidade.

Para o FII Porto Maravilha, por sua vez, adquirir todo o estoque de CEPACs da operação urbana tinha uma importância estratégica. O monopólio sobre os direitos adicionais de construção possibilitaria ao fundo exercer o controle sobre o perfil dos empreendimentos que seriam promovidos na área, sobre a proporção entre empreendimentos comerciais e residenciais, sobre o ritmo dos lançamentos imobiliários, entre outros fatores, permitindo que os negócios na região fossem orientados por uma estratégia de desenvolvimento imobiliário centralmente planejada. Segundo o gestor do fundo entrevistado, o controle sobre a dinâmica do processo era visto como uma condição fundamental para que se pudesse alcançar as margens de retorno esperadas. A criação de um FII tendo o investidor como cotista único foi em parte uma escolha associada à estratégia de se obter o controle exclusivo sobre a gestão dos CEPACs. O gestor do FII Porto Maravilha entrevistado mencionou que, no período de formulação do edital de leilão dos CEPACs, cogitou-se a possibilidade de o FGTS simplesmente aportar recursos no FII Região Portuária, tornando-se cotista desse fundo juntamente com a CDURP. No entanto, esse formato resultaria na gestão compartilhada dos ativos da operação urbana entre a CDURP e o FGTS, o que poderia provocar conflitos de interesse entre esses dois agentes, que não necessariamente se orientam pelos mesmos objetivos. Em suas palavras:

Por que a gente fez essa estrutura com dois fundos? Por que não é um fundo só? Se fosse um fundo só, nós teríamos dois cotistas no fundo: o FGTS e a CDURP. Dependendo de como se viesse a valorar os ativos, a CDURP seria até majoritária no fundo. Sendo majoritária, ela teria *a priori* a prerrogativa de tomar as decisões relevantes do fundo. Nós entendemos que isso não era a melhor estrutura para a operação. Porque uma coisa é pagar a infraestrutura. Outra coisa é você vender adequadamente aqueles CEPACs para ter dinheiro para pagar a infraestrutura. A ideia dos dois fundos foi segregar isso aí. [...] Se fosse um veículo só, a governança teria que ser dividida entre Prefeitura e o FGTS/CAIXA. A gente entendia que nem em todas as ocasiões, provavelmente, as nossas visões estariam alinhadas. Porque o fundo está fazendo o que é melhor para o seu cotista, para amortizar o investimento, e a Prefeitura, que tem um papel público e institucional diferente, vai buscar o que for melhor para a operação. Então, ao segregar, a gente manteve a gestão da venda dos CEPACs das áreas num ente apartado, de maneira que a gente preservasse sempre o intuito máximo de tomar uma decisão de natureza e viés exclusivamente técnico.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Entrevista concedida para esta pesquisa por Vitor Hugo dos Santos Pinto (Gerente Nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal - CEF), em São Paulo, em 11 de junho de 2013.

Portanto, esse arranjo institucional blindava a gestão dos CEPACs de eventuais decisões orientadas por fatores políticos, que poderiam entrar em choque com o objetivo de maximizar a rentabilidade desses ativos. Como ressaltou o entrevistado, essa estrutura garantia que os CEPACs fossem geridos com base em parâmetros "exclusivamente técnicos", voltados para garantir a remuneração do investidor.

Na perspectiva da CDURP, por sua vez, transferir o controle dos CEPACs para um único agente era visto como uma possibilidade plausível, contanto que essa transação garantisse o custeio das intervenções previstas. Havendo interesse de ambas as partes em realizar a transação nesses moldes, o valor a ser pago pelos CEPACs tornou-se a questão central da negociação. A CDURP pretendia fazer com que os recursos obtidos com a venda dos CEPACs cobrissem as obrigações assumidas com a Concessionária Porto Novo ao longo dos quinze anos de duração do contrato de PPP, suas próprias despesas operacionais e também uma obrigação de fazer investimentos em ações de valorização do patrimônio material e imaterial na região. A lei da operação urbana previu que 5% dos recursos obtidos com a venda dos CEPACs seriam destinados ao custeio da CDURP, e 3% a investimentos em valorização do patrimônio cultural, o que deu origem a um projeto denominado Porto Maravilha Cultural. À época da elaboração do edital de licitação, estimou-se que o valor individual dos CEPACs era de R\$ 545, de modo que o estoque global perfazia um montante de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões.¹⁰¹ Usando-se esses valores como referência para se calcular o montante dessas duas outras despesas, estimou-se que os custos globais que a CDURP teria ao longo da operação urbana giravam em torno de R\$ 8 bilhões.

A CDURP contava com a valorização futura dos certificados para que sua comercialização pudesse cobrir todas essas despesas. Se fosse vendê-los integralmente pelo valor de mercado que tinham à época do leilão, não levantaria a totalidade dos recursos de que precisava. Diante desse cenário, a empresa se dispôs a vender todo o estoque de CEPACs num lote único, desde que o comprador aceitasse pagar integralmente os R\$ 8 bilhões correspondentes à estimativa de suas despesas ao longo da operação urbana. Nessas condições, a CDURP limitaria seu potencial de ganho com a exploração

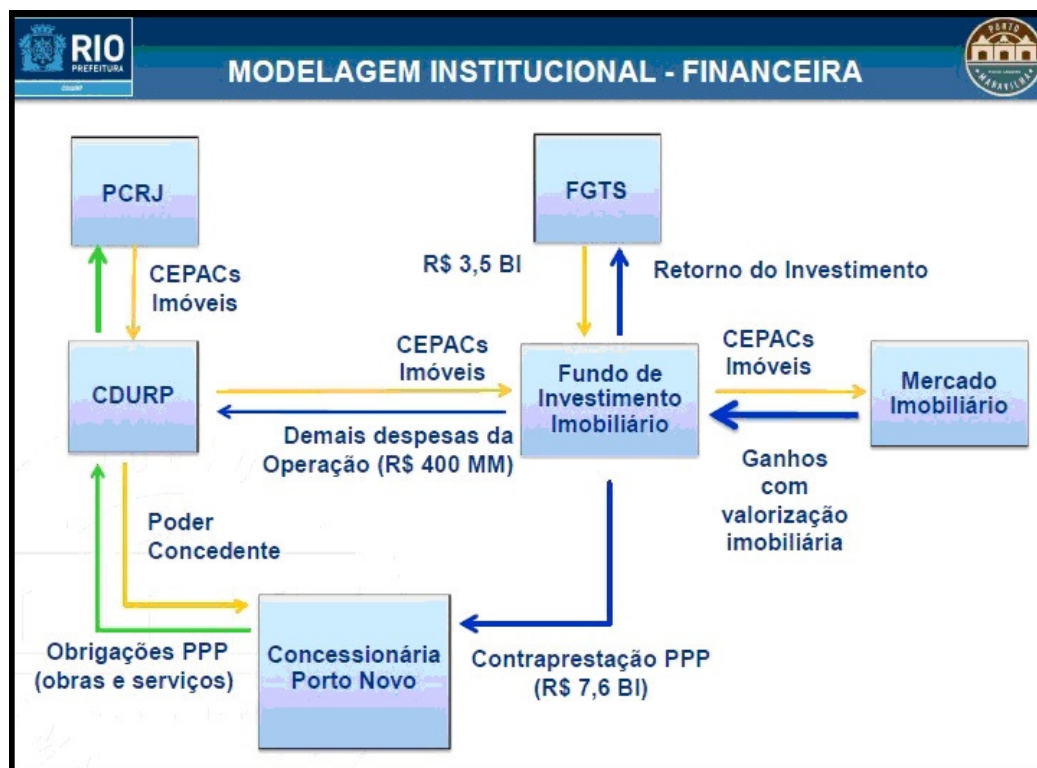
¹⁰¹ A definição do valor unitário dos CEPACs em R\$ 545 foi feita com base no estudo de viabilidade econômica da operação urbana, documento exigido para seu registro na CVM. O Decreto n.º 33.364, de 19 de janeiro de 2011, estipulou que esse seria o valor mínimo de negociação dos CEPACs. Esse decreto, do início de 2011, atualizou o valor estabelecido anteriormente pelo Decreto n.º 32.666, de 11 de agosto de 2010, que havia previsto a emissão dos CEPAC ao valor unitário de R\$ 400,00.

econômica dos CEPACs, mas garantiria o custeio das ações previstas na segunda etapa da operação urbana.

Na perspectiva dos gestores da CAIXA, por sua vez, havia alguns obstáculos adicionais a serem equacionados para que o negócio fosse considerado viável nessas condições. Os terrenos privados existentes na região permitiriam a absorção de não mais do que 25% do estoque de CEPACs. Pelo modo como se distribuiu o potencial construtivo adicional na região, 75% do estoque de CEPACs recaía inevitavelmente sobre terrenos públicos, a maioria deles pertencentes à União. Caso esses terrenos não fossem a mercado, os certificados ficariam encalhados. Além disso, se as negociações para sua aquisição se estendessem por muito tempo, ou se os valores fossem muito elevados, o negócio não traria o retorno esperado. Era preciso destravar esses terrenos para que o projeto como um todo se viabilizasse nos termos em que foi concebido.

Acordou-se, então, que a CDURP deveria adquirir um conjunto de terrenos públicos que fossem suficientes para absorver 75% do estoque de CEPACs e oferecer ao FII Porto Maravilha opções de compra sobre esses terrenos pelo mesmo valor despendido em sua aquisição. Previu-se também que os valores pagos à CDURP pelo FII Porto Maravilha a título de exercício da opção de compra dos terrenos, ou seja, repassados à empresa para a compra dos terrenos, seriam contabilizados no pagamento dos CEPACs, sendo abatidos do saldo devedor do fundo. Dessa forma, a equação financeira que vinha sendo estruturada sofria uma alteração significativa. Pelo pagamento do mesmo valor, os aproximadamente R\$ 8 bilhões relacionados às despesas da segunda fase da operação urbana, o fundo levaria em troca não apenas o estoque global de CEPACs da operação urbana, mas também um banco de terras que permitisse a utilização de 75% desses certificados. Embora a CDURP receba de volta o valor desembolsado na compra dos terrenos ao revendê-los, esse valor é subtraído das obrigações remanescentes do FII Porto Maravilha. Desse modo, a aquisição desses terrenos transformou-se em outra despesa da operação urbana que não é paga com recursos oriundos da venda dos CEPACs, mas arcada diretamente pelo poder público. O organograma da Figura 15 ilustra a engenharia financeira prevista no contrato de alienação dos CEPACs.

Figura 15 – Modelagem financeira do Projeto Porto Maravilha



Fonte: CDURP

Os terrenos que poderiam ser comprados pela CDURP foram listados no Anexo X do edital do leilão. Em conjunto, os terrenos incluídos no edital oferecem um potencial de absorção de CEPACs que extrapola o limiar de 75% do estoque total, o que deu à CDURP certa maleabilidade para definir quais terrenos poderiam ser adquiridos para o cumprimento dessa obrigação contratual. Há ainda outros terrenos públicos na área, na maioria dos casos ocupados por órgãos públicos ou entidades da administração indireta que não exercem atividade econômica. Esses terrenos não foram incluídos no edital pelo fato de ser pouco provável que venham a ser negociados. Nada impede, entretanto, que sejam usados pela CDURP para cumprir essa obrigação, caso consiga adquiri-los. Na lista do Anexo X do edital, há um conjunto de sete terrenos públicos que, permitindo a absorção de aproximadamente 62% dos CEPACs, foram definidos como prioritários. Esses terrenos tornaram-se fundamentais para a viabilização da operação urbana como um todo. Abordaremos nas próximas duas seções quais terrenos eram esses, por quais órgãos públicos eram controlados, como se deu sua negociação, de onde vieram os recursos para que a CDURP pudesse comprá-los e qual destinação tiveram após serem transferidos ao

fundo. Antes disso, é preciso explicar como foi previsto o pagamento efetivo dos CEPACs pelo FII Porto Maravilha, e como esses terrenos figuram nessa sistemática.

Embora os CEPACs tenham sido integralmente transferidos ao FII Porto Maravilha após a realização do leilão, o pagamento não foi feito à CDURP de imediato. Foi prevista uma sistemática em que os R\$ 8 bilhões previstos no contrato vão sendo destravados gradativamente, conforme a CDURP cumpra sua obrigação de oferecer ao fundo opções de compra dos terrenos públicos existentes na região. O valor que pode ser exigido do FII Porto Maravilha pela CDURP num determinado momento é calculado em função do montante de CEPACs que os terrenos já adquiridos pela empresa e ofertados ao fundo permitam absorver, o que é chamado no edital de "valor disponibilizado". Assim, o edital do leilão previu que o pagamento dos R\$ 8 bilhões só será integralmente exigível no momento em que a CDURP tiver ofertado ao fundo um conjunto de terrenos que permita a absorção de 75% dos CEPACs. Além disso, os repasses são condicionados às necessidades imediatas de recursos por parte da CDURP para pagar a Concessionária Porto Novo e as demais despesas da operação urbana. A empresa não pode exigir que o fundo faça repasses que excedam o valor de suas despesas imediatas, ainda que o "valor disponibilizado" seja superior à somatória desses gastos. Na prática, o que acontece é que a CDURP fica impossibilitada de dar outra destinação aos valores que tem a receber do fundo que não a execução das intervenções previstas no contrato de PPP, o custeio de suas despesas operacionais e os investimentos na valorização do patrimônio cultural.

O cronograma de amortização dos R\$ 8 bilhões foi dividido em dois ciclos, sendo que o cálculo do "valor disponibilizado" segue fórmulas matemáticas diferentes em cada um deles (ver Gráfico 11). O primeiro ciclo, chamado no edital de "Preço do CEPAC", abrange o pagamento dos primeiros R\$ 3,5 bilhões, que coincidem com a estimativa do valor de mercado do estoque de CEPACs à época do leilão. O segundo ciclo, chamado de "Prêmio da Opção de Compra" (POC), abrange o pagamento dos R\$ 4,5 bilhões restantes. Essa obrigação foi prevista no edital como um prêmio a ser pago pelo fundo em virtude da disponibilização das opções de compra dos terrenos pela CDURP. Embora tenha esta denominação, sua exigibilidade independe do exercício efetivo da opção de compra dos terrenos pelo fundo, sendo condicionada apenas à disponibilização dos direitos de compra pela CDURP. Somando-se o "Preço do CEPAC" e o "POC", chega-se aos R\$ 8 bilhões.¹⁰²

¹⁰² Para facilitar a exposição da equação financeira que foi montada, estou utilizando valores aproximados, e não os valores exatos previstos no edital do leilão. Além disso, é importante lembrar que esses valores

Para o destravamento dos valores referentes ao "Preço do CEPAC", foi previsto que a CDURP deveria oferecer opções de compra de terrenos que permitissem a absorção de 60% dos CEPACs (3.862.033 certificados). Essa obrigação deveria ser cumprida à razão de um terço ao ano. Ou seja, em junho de 2012 (um ano após o leilão), a CDURP deveria ter disponibilizado terrenos que permitissem a absorção de 20% dos CEPACs. Em junho de 2013, os terrenos já disponibilizados deveriam permitir a absorção de 40% dos CEPACs. E em junho de 2014, deveriam permitir a absorção de 60% dos CEPACs. Uma vez que tivesse oferecido ao fundo opções de compra de terrenos que permitissem a absorção de 60% dos CEPACs, os R\$ 3,5 bilhões seriam integralmente exigíveis. Esses recursos seriam destravados gradativamente à proporção da quantidade de CEPACs passíveis de absorção nos terrenos já ofertados. Para exemplificar, num momento em que os terrenos já disponibilizados permitissem a absorção de 30% do estoque total de CEPACs (o que representa a metade dos 60% abrangidos nesse ciclo), a CDURP poderia exigir do fundo o pagamento da metade dos R\$ 3,5 bilhões, ou seja, R\$ 1,75 bilhão¹⁰³. Independentemente da disponibilização de opções de compra de terrenos, o edital previu que o fundo deveria desembolsar de início o valor de R\$ 877 milhões, que seria usado para que a CDURP desse a primeira ordem de início à Concessionária Porto Novo. Esse primeiro desembolso faria parte do pagamento "Preço do CEPAC", sendo contabilizado na amortização dos R\$ 3,5 bilhões desse primeiro ciclo.

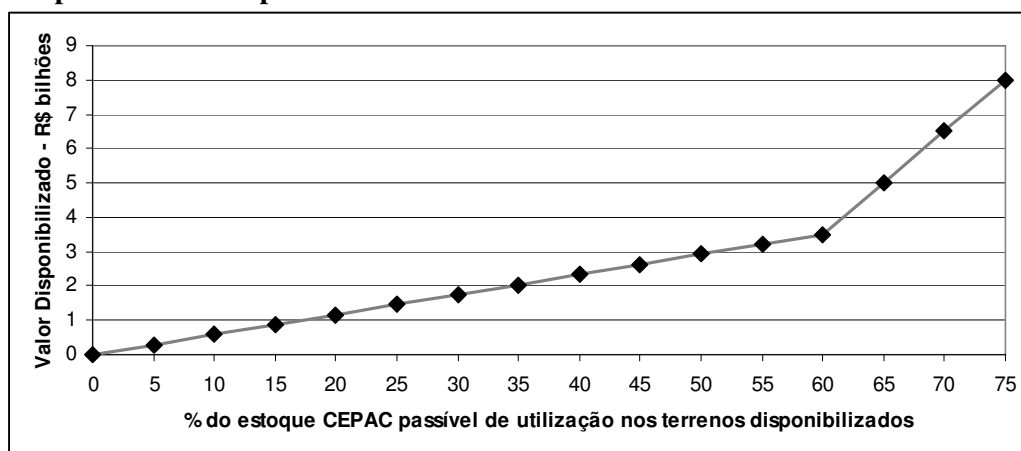
Uma vez disponibilizados terrenos que permitissem a absorção de 60% dos CEPACs e concluído o pagamento do "Preço do CEPAC", teria início o ciclo seguinte, referente ao pagamento do "Prêmio da Opção de Compra" (POC). O destravamento dos valores referentes a essa etapa seguem a mesma lógica do "Preço do CEPAC", mas com algumas diferenças. Para que os R\$ 4,5 bilhões referentes ao pagamento do "POC" fossem integralmente exigíveis, a CDURP deveria disponibilizar opções de compra de terrenos que permitissem a absorção de 15% do estoque de CEPACs emitidos na operação urbana

sofrem correção monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA). Assim, as cifras que estou apresentando são aquelas da época em que essa transação foi realizada (junho de 2011). Como o objetivo aqui é explicar a lógica que permeou essa transação, e não propriamente quantificar os valores envolvidos, o uso dos valores definidos no edital não prejudica a análise. Apenas a título elucidativo, os custos globais da operação urbana em valores atualizados estão estimados em aproximadamente R\$ 10 bilhões, e não mais R\$ 8 bilhões.

¹⁰³ Conforme explicado acima, a CDURP não poderia exigir que o FII Porto Maravilha transferisse diretamente a ela o equivalente ao "valor disponibilizado", mas sim expedir ordens de início à Concessionária Porto Novo para a execução de obras e serviços cujas contraprestações a serem pagas fossem correspondentes ao "valor disponibilizado".

(965.508 certificados). Somados aos 60% abrangidos no ciclo anterior, esses 15% levariam ao alcance dos 75% exigidos para o destravamento integral dos R\$ 8 bilhões. Assim, ao se iniciar esse segundo ciclo, a disponibilização de um mesmo terreno permitiria a liberação de um montante de recursos muito maior do que no ciclo anterior. Para exemplificar, no ciclo referente ao pagamento do "Preço do CEPAC", um terreno que permitisse a absorção de 10% do estoque de CEPACs representaria um sexto da obrigação da CDURP naquele ciclo (60%), tornando exigível o pagamento de um sexto de R\$ 3,5 bilhões, o que equivale a aproximadamente R\$ 583 milhões. No ciclo de pagamento do "POC", esse mesmo terreno representaria dois terços da obrigação da CDURP nesta fase (15%), tornando exigível o pagamento de dois terços de R\$ 4,5 bilhões, o que equivale a R\$ 3 bilhões. Diferentemente do ciclo anterior, não foi estipulado um prazo para que a CDURP disponibilizasse os terrenos. O Gráfico 11 ilustra a sistemática de amortização dos CEPACs.

Gráfico 11 – Evolução do "valor disponibilizado" em função da oferta de opções de compra de terrenos públicos



Fonte: elaborado pelo autor com base no edital do leilão de alienação de CEPACs

Neste ciclo, os valores desembolsados pelo fundo ao longo da operação urbana para comprar os terrenos da CDURP (o exercício efetivo da opção de compra) são descontados do saldo remanescente a pagar. À época do leilão, estimou-se que os terrenos custariam algo em torno de R\$ 500 milhões. Como será mostrado na próxima seção, os custos arcados pela CDURP em sua compra de fato ficaram próximos dessa estimativa. No entanto, como os gastos com a compra desses terrenos são abatidos do valor total de R\$ 8 bilhões exigíveis do fundo, a CDURP precisou receber aportes adicionais da Prefeitura

para que a compra desses terrenos não comprometesse sua capacidade de pagar as despesas da operação urbana em seus últimos anos.

Há ainda uma última especificidade referente ao destravamento do valor do "POC" que o diferencia da sistemática adotada no ciclo de pagamento do "Preço do CEPAC". Nesta fase, terrenos públicos existentes na região que sejam vendidos a terceiros e posteriormente utilizados em projetos que gerem demanda por CEPACs, ainda que não tenham sido adquiridos pela CDURP e ofertados ao FII Porto Maravilha, são considerados para efeitos de cálculo do "valor disponibilizado".

Com esse desenho contratual, os terrenos públicos tornaram-se não apenas parte integrante da conta a ser paga pelos órgãos públicos municipais, como também o fator de organização dos fluxos financeiros do projeto. Nas palavras do gestor do FII Porto Maravilha entrevistado, o intuito dessa sistemática de pagamento foi colocar uma "cenoura" para a CDURP, criando-se um estímulo para que ela se empenhasse efetivamente na disponibilização dos terrenos para o fundo. Ao utilizar a metáfora da cenoura, o gestor do fundo admite implicitamente uma inversão de posições entre aquele que estimula e aquele que é estimulado no uso clássico dessa figura de linguagem. Essa metáfora, amplamente utilizada na literatura acadêmica para ilustrar a racionalidade dos padrões regulatórios que emergiram no capitalismo contemporâneo, remete a uma situação onde o regulador, ao invés de buscar controlar as atividades econômicas desempenhadas pelo regulado por meio de mecanismos teoricamente rígidos e impositivos – simbolizados na metáfora do "porrete" –, procura estabelecer incentivos e estímulos para que o último alinhe-se voluntariamente aos objetivos perseguidos pelo primeiro. No caso em questão, essa relação se inverte, de modo que o próprio regulado passa a manusear as cenouras e conduzir as ações do regulador de acordo com seus objetivos.

O estímulo colocado para a CDURP criou um cenário favorável para que um banco de terras de magnitude considerável chegasse ao fundo rapidamente e livre de complicações jurídicas, sem que o último precisasse despender esforços para atingir esse resultado. Com isso, o fundo colocou para agir a seu favor a maior facilidade que um ente público teria na constituição de um banco de terras – proporcionadas por prerrogativas como o direito de promover desapropriações –, ao mesmo tempo em que se preveniu de possíveis riscos políticos envolvidos no controle desses terrenos por órgãos municipais a partir das condições estabelecidas no contrato.

Além de facilitar a aquisição dos terrenos, a modelagem financeira criada nessa operação urbana também blindou o investidor de outro risco: o de que o pagamento feito ao órgão público não se convertesse efetivamente em obras na região, uma hipótese que poderia prejudicar o processo de valorização dos CEPACs. Como explicado anteriormente, o pagamento dos CEPACs pelo fundo não foi realizado de uma vez, mas feito gradativamente de acordo com os limites do "valor disponibilizado" e tendo sua liberação atrelada às despesas imediatas da CDURP. Essa sistemática afastou o risco de que a empresa viesse a gastar os recursos auferidos com a venda dos CEPACs de uma maneira que pudesse comprometer a execução integral do contrato de PPP. O fluxo de pagamentos foi estruturado de modo a haver sincronia entre os desembolsos feitos pelo fundo e o pagamento das despesas do contrato de PPP, não havendo margem para que esses recursos fossem destinados a outras finalidades. Nas palavras do gestor do fundo entrevistado:

A Prefeitura tem os ativos dela, os CEPACs e os terrenos, e vende para o outro fundo [FII Porto Maravilha/FGTS], e o outro fundo [FII Porto Maravilha/FGTS] se encarrega de pagar para ela. Não para ela Prefeitura, o dinheiro não vai para os cofres da Prefeitura. Vai para as despesas, nós nunca amortizamos cotas do fundo imobiliário [FII Região Portuária/CDURP]. Esse fundo [FII Região Portuária/CDURP] nasceu para não ser amortizado, é a natureza dele. Ele tem obrigações que precedem a distribuição de resultados para seu investidor, que é a CDURP. Então esse fundo [FII Região Portuária/CDURP] assumiu por conta e ordem da CDURP algumas obrigações suas. Ele está pagando diretamente o consórcio da PPP. Com isso a gente eliminou de certa forma um dos riscos que a gente enxergava na operação, que era pagar o ente público e ele, por alguma razão, não pagar a infraestrutura. Para a valorização do CEPAC, é fundamental que a infraestrutura aconteça. Se não tiver a infraestrutura, o CEPAC não se valoriza, eu não vendo, então esse risco foi eliminado com essa estrutura de dois fundos.¹⁰⁴

O risco de não realização ou de atraso na execução de obras de infraestrutura é uma preocupação recorrente por parte de investidores em projetos urbanos de grande porte. Em experiências anteriores de projetos com perfil semelhante, como o caso paradigmático de *Canary Wharf*, em Londres, o atraso por parte do governo em executar obras de infraestrutura indispensáveis para dar viabilidade comercial aos empreendimentos imobiliários lançados na região acarretou prejuízos significativos para seus investidores iniciais. Esse ambicioso projeto de reurbanização das *Docklands*, concebido nos anos oitenta, pressupunha a construção de uma nova linha de metrô conectando-o às principais

¹⁰⁴ Entrevista concedida para esta pesquisa por Vitor Hugo dos Santos Pinto (Gerente Nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal - CEF), em São Paulo, em 11 de junho de 2013.

áreas da cidade. E essa obra seria realizada pelo poder público. Num estudo sobre o caso, Andy Merrifield (1993) diz que o complexo tornou-se um grande sucesso comercial após a chegada do metrô, mas que o atraso na realização dessa obra fez com que os empreendimentos lançados na região ficassem vazios durante muitos anos. A falta de sincronia entre a construção dos empreendimentos imobiliários e a chegada da infraestrutura fez com o grupo canadense Olympia & York, que era o principal investidor do complexo e um dos maiores grupos de investimento imobiliário do mundo à época, fosse à falência. O fantasma de *Canary Wharf* é frequentemente evocado como uma evidência de que projetos reconhecidos *a priori* como boas oportunidades de negócio não são garantia de retorno para seus investidores. No caso do Porto Maravilha, como salientado no trecho transcrito acima, a elaboração de uma estrutura contratual que reduzisse a discricionariedade dos órgãos governamentais na gestão dos recursos da operação urbana foi uma das estratégias adotadas para se mitigar esse risco, ilustrando a relação identificada por Mike Raco (2013) entre a tendência de contratualização das ações do Estado e a obstrução dos canais de interferência política.

O modo como o fluxo de pagamentos foi estruturado nesse contrato proporcionou ainda uma outra vantagem ao FII Porto Maravilha. Como previu-se que os CEPACs não seriam pagos de uma vez, o aporte inicial de R\$ 3,5 bilhões feito pelo FGTS no FII Porto Maravilha pôde ser reinvestido, o que permitiu ao fundo apropriar-se dos ganhos financeiros proporcionados pela retenção desses recursos ao longo do período de amortização do "Preço do CEPAC".¹⁰⁵ Assim, além de estimular a aceleração do repasse de terrenos e de dar segurança quanto à efetiva implantação da infraestrutura, essa sistemática de pagamento também privilegiou o FII Porto Maravilha em detrimento da CDURP ao fazer com que os ativos líquidos envolvidos nessa transação permanecessem por mais tempo sob seu controle.

Conforme mostrado nesta seção, no conjunto, o modelo regulatório que foi estruturado estabeleceu condições bastante favoráveis para o investidor. Configuradas as condições previstas no edital do leilão dos CEPACs, o fundo teria o controle de parte substancial dos terrenos e do potencial construtivo na região, o que lhe daria condições efetivas de submeter as atividades de desenvolvimento imobiliário às suas estratégias de negócio. A formatação jurídica do projeto também proporcionou um nível razoável de

¹⁰⁵ O balanço financeiro do fundo, disponível na página da CVM, mostra que os valores foram reinvestidos em Letras de Crédito Imobiliário (LCI) numa operação estruturada pela CAIXA especialmente para a aplicação desses recursos.

segurança de que as obras aconteceriam dentro do cronograma previsto. As condições contratuais estabelecidas deixaram pouca margem para que as ações que dependiam dos agentes públicos envolvidos no processo sofressem interferências de fatores políticos, e não acontecessem conforme o previsto. Assumindo uma dinâmica semelhante à de projetos de reurbanização conduzidos em parceria com a iniciativa privada em outras cidades do mundo, o modelo regulatório desenhado não tornou o papel dos agentes públicos envolvidos no processo pouco relevante, mas confinou-os numa espécie de camisa de força (HODKINSON, 2011). As ações do poder público foram amplamente condicionadas pela premissa básica da modelagem financeira que se adotou, que é existência de condições adequadas para que investidores tenham margens de retorno satisfatórias.

Do ponto de vista da CDURP e da Prefeitura, entendeu-se que o modelo seria conveniente por oferecer uma solução de "atacado". Com a celebração do contrato de PPP e a alienação do estoque integral de CEPACs nas condições mencionadas, as tarefas de conduzir as intervenções e de angariar os recursos necessários para custeá-las estavam encaminhadas. Montada essa engrenagem financeira, era preciso formar o banco de terras a que seu funcionamento foi condicionado. Mostraremos agora como se deu esse processo.

3.2.4. A aquisição e o repasse de terrenos públicos para o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha

A aquisição de terrenos públicos pela CDURP iniciou-se por aqueles que haviam sido apontados como prioritários: Pátio da Marítima, Praia Formosa, Usina de Asfalto, Gasômetro, Cedae, Galpão do Aplauso e Clube dos Portuários (ver Figura 16). Trata-se de um conjunto de terrenos de grande porte localizados em áreas onde o potencial construtivo é bastante elevado, permitindo ao todo a absorção de 62,3% do estoque de CEPACs. O controle desses terrenos distribuía-se entre os três entes federativos. O Usina de Asfalto pertencia à Prefeitura. O Cedae pertencia à Companhia Estadual de Águas e Esgotos, uma empresa controlada pelo Governo do Estado. Os demais terrenos, que constituíam o conjunto mais relevante para o cumprimento das obrigações da CDURP, eram controlados por diferentes entidades vinculadas à União (ver Tabela 5).¹⁰⁶

¹⁰⁶ Boa parte dessa área foi fruto de obras de aterramento feitas no contexto de modernização do porto do Rio de Janeiro no início do século XX, sujeitando-se a regimes jurídicos bastante específicos, diferentes da propriedade imobiliária convencional. Formalmente são áreas pertencentes à Marinha, concedidas a entes

O processo de aquisição desse conjunto de terrenos foi concluído em maio de 2014. Com isso, a CDURP cumpriu o cronograma previsto no leilão para os três primeiros anos, oferecendo ao fundo direitos de compra de terrenos que permitissem absorver ao menos 60% do estoque de CEPACs dentro do prazo. A empresa atendeu também a exigência de disponibilizá-los à razão de um terço ao ano. Assim, garantiu a exigibilidade do pagamento integral dos R\$ 3,5 bilhões referentes ao "Preço do CEPAC", bem como o destravamento de uma parte dos R\$ 4,5 bilhões abrangidos no ciclo de pagamento do "POC", uma vez que ultrapassou o limiar de 60%. A Figura 16 mostra a localização dos terrenos. Já a Tabela 5 indica a origem dos terrenos, a data de disponibilização das respectivas opções de compra, sua área, o valor pago pela CDURP, o valor por área e a porcentagem do estoque de CEPACs da operação urbana passível de absorção.

Figura 16 – Terrenos Prioritários



Fonte: elaborado pelo autor com uso de imagem de satélite do Google Earth

públicos ou a entes privados por meio de aforamento, e sujeitas a obrigações tributárias específicas. Esse histórico é um fator que exerceu grande influência na estrutura fundiária que se tem hoje na região, havendo um conjunto significativo de terrenos sob o controle de órgãos públicos e entidades da administração indireta nos três níveis de governo, e também submetidos a um universo de situações jurídicas bastante heterogêneas. Em entrevista concedida a esta pesquisa por Marina Esteves (Diretora da Superintendência de Patrimônio da União no Rio de Janeiro - SPU/RJ), no Rio de Janeiro, em 2 de março de 2013, mencionou-se que além do fato de ser uma área de aterro, as diferentes posições assumidas pela cidade do Rio de Janeiro na federação ao longo de sua história – primeiro como Capital Federal, depois como Estado da Guanabara, e depois como capital do Estado do Rio de Janeiro – contribuíram para que se estabelecesse uma situação fundiária bastante complexa em áreas como essa, impondo dificuldades até hoje para se definir com precisão quem exerce que tipo de direito sobre os terrenos ali localizados.

Tabela 5 – Características dos terrenos prioritários

Nome do Terreno	Origem	Data de disponibilização da opção de compra	Área (m ²)	Valor (R\$)	Valor por m ² (R\$)	CEPAC (% do estoque)
Pátio da Marítima	Antiga RFFSA (União)	20/06/2012	23.809	23.350.000	981	3,82%
Praia Formosa	Antiga RFFSA (União)	20/06/2012	116.125	53.108.905	457	13,12%
Usina de Asfalto	Prefeitura	20/06/2012	14.141	41.000.000	2.899	3,38%
Gasômetro	União, com inscrição de uso em favor da CEG	06/06/2013	113.209	226.300.000	1.999	26,62%
Cedae	Estado	12/06/2013	18.400	36.761.978	1.998	3,72%
Galpão do Aplauso	Cia de Docas S.A. (União)	1º trimestre de 2014	15.021	21.811.000	1.452	3,65%
Clube dos Portuários	Cia de Docas S.A. (União)	21/05/2014	32.240	55.894.000	1.734	8,00%
Total	n.a.	n.a.	332.945	458.225.883	n.a.	62,31%

Fonte: elaborado pelo autor com base nos Relatórios Trimestrais da CURP e nos balanços anuais do FII Porto Maravilha e do FII Região Portuária, disponíveis na página eletrônica da CVM.

Os terrenos federais dividiam-se em três grupos em situação distinta: o Pátio da Marítima e o Praia Formosa eram terrenos oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA); o Gasômetro era um terreno federal com inscrição de ocupação em favor da concessionária estadual de distribuição de gás (CEG); o Clube dos Portuários e o Galpão do Aplauso eram terrenos pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro S.A., uma sociedade de economia mista que tem o Governo Federal como acionista majoritário. Os três primeiros terrenos estavam sob jurisdição da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), enquanto que os dois últimos estavam sob controle da Companhia de Docas. A negociação desses terrenos, portanto, seguiu caminhos distintos.

Os primeiros terrenos negociados pela CDURP foram o Usina de Asfalto, que foi transferido pela Prefeitura a título de integralização do capital social da empresa, e os terrenos oriundos da RFFSA. A transferência desses terrenos para a Prefeitura já vinha sendo discutida desde o final dos anos 2000, quando se iniciou o processo de formulação

da operação urbana. A Prefeitura e a CDURP já tomavam como pressuposto que esses terrenos teriam importância fundamental para a viabilização do projeto desde sua fase inicial, tendo aberto negociações com o Governo Federal para sua aquisição muito antes da definição das condições do leilão dos CEPACs. Como o Governo Federal estava fortemente comprometido com o projeto, houve forte colaboração entre essas duas esferas de governo para que os terrenos chegassem à CDURP. No entanto, havia algumas dificuldades jurídicas a serem contornadas para se garantir que os terrenos fossem adquiridos pela empresa. Uma lei criada para reestruturar o setor ferroviário no país (Lei nº. 11.438, de 13 de maio de 2007) previu que os terrenos não operantes oriundos da antiga RFFSA deveriam ser leiloados para ajudar a pagar as dívidas deixadas pela empresa, especialmente para quitar seu passivo trabalhista. Essa lei previu, entretanto, que o leilão de tais terrenos deveria ser feito conforme o regime previsto na lei geral de licitações. A venda dos terrenos diretamente para a CDURP esbarrava nessa exigência legal. Se fossem leiloados conforme as condições previstas nesta lei, a CDURP poderia acabar não conseguindo comprá-los. O impasse foi resolvido com a edição de uma medida provisória, que previu a dispensa de licitação na venda de terrenos da antiga RFFSA para outros entes da federação ou para empresas incumbidas de coordenar a implementação de operações urbanas consorciadas.¹⁰⁷ Pouco depois da edição desta medida provisória, a SPU autorizou a transferência do Pátio da Marítima e do Praia Formosa para um fundo contingente criado com a finalidade de saldar as dívidas da antiga RFFSA, prevendo também a possibilidade de sua posterior alienação para a Prefeitura do Rio de Janeiro ou para a CDURP sem necessidade de licitação.¹⁰⁸ Com isso, estavam removidas as barreiras

¹⁰⁷ A Medida Provisória nº. 496, de 19 de julho de 2010, alterou o artigo 10º da Lei nº. 11.438, de 13 de maio de 2007, autorizando a dispensa de licitação na venda dos terrenos da antiga RFFSA para agentes como a Prefeitura do Rio de Janeiro e a CDURP: "§ 4º Poderá ser dispensada a licitação na venda dos imóveis de que trata o *caput*, respeitado o valor de mercado, quando o adquirente for: I - outro órgão ou entidade da administração, de qualquer esfera de governo; ou II - empresa, pública ou privada, inserida em operação urbana consorciada aprovada na forma dos arts. 32 a 34 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, desde que os imóveis estejam na área delimitada para a operação".

¹⁰⁸ A Portaria SPU nº. 341, de 9 de novembro de 2010, resolveu: "Art. 1º - Indicar ao Fundo Contingente os imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.-RFFSA, situados na Praça Marechal Hermes nº 63 - denominado Pátio da Praia Formosa, com área de 42.156,00m², NBP nº 300.2461, e na Avenida Rodrigues Alves, s/n - denominado Área 3 do Pátio da Marítima, com área de 23.809,57m², NBP nº 300.1011, ambos na Cidade do Rio de Janeiro-RJ. Art. 2º- Fica autorizada a alienação dos imóveis previstos no artigo 1º na modalidade de dispensa de licitação ao Município do Rio de Janeiro ou à empresa inserida na operação urbana consorciada aprovada pela Lei Complementar nº 101, de 23 de novembro de 2009, aplicando no que couber o disposto na Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e observado os requisitos previstos no artigo 10, §4º, da Lei 11.483, de 31 de maio de 2007, com redação dada pela MP nº 496, de 19 de julho de 2010, bem como, quando for o caso, a legislação aplicável aos terrenos e acrescidos de marinha".

jurídicas para que esses terrenos fossem negociados diretamente com a CDURP. Houve, entretanto, um último impasse antes que a transação fosse realizada. O fundo contingente mencionado era gerido pela CAIXA, que realizou uma primeira avaliação do valor desses terrenos. Os valores propostos inicialmente foram contestados pela sede nacional da SPU. Após nova avaliação, desta vez feita diretamente pela SPU, chegou-se a um consenso, e a transação foi realizada.

Com a aquisição desses dois terrenos e mais o Usina de Asfalto, a CDURP pôde cumprir a meta referente ao primeiro ano após o leilão dos CEPACs. Esses três terrenos permitiam em conjunto a absorção de 20,32% do estoque de CEPACs. As opções de compra dos três foram ofertadas ao FII Porto Maravilha em junho de 2012.

Após a disponibilização desses terrenos, a CDURP passou a priorizar a negociação do Gasômetro e do Cedae para cumprir as obrigações referentes ao ano seguinte. O Gasômetro permitiria isoladamente a absorção de 26,62% do estoque de CEPACs da operação urbana, o que fazia dele o terreno mais importante para a CDURP. Como mencionado anteriormente, era um terreno da União com inscrição de ocupação em favor da concessionária do serviço de distribuição de gás (CEG), uma antiga empresa estadual que havia sido privatizada. A inscrição de ocupação previa que, em caso de alienação do terreno pela União, o Governo do Estado teria prioridade na compra. Sua venda para a CDURP demandou, portanto, o cancelamento da inscrição de ocupação e a abdicação por parte do Governo do Estado de seu direito de preferência. No caso do terreno da Cedae, a negociação envolveu apenas entes municipais e estaduais. As negociações transcorreram sem maiores dificuldades, e as opções de compra desses dois terrenos foram disponibilizadas ao FII Porto Maravilha em junho de 2013. Com essas aquisições, a CDURP chegou ao final do segundo ano após o leilão tendo disponibilizado opções de compra de terrenos que permitiam a absorção de 50,66% dos CEPACs.

Faltava à CDURP adquirir os dois terrenos da Companhia de Docas – o Clube dos Portuários e o Galpão do Aplauso – para chegar ao terceiro ano após o leilão dos CEPACs tendo cumprido as obrigações assumidas. Nesse caso, entretanto, as negociações foram mais complicadas. Isso aconteceu em virtude de divergências quanto ao valor dos terrenos entre a CDURP e o conselho de administração da Companhia de Docas, onde também estavam representados interesses de acionistas privados, e também por conta da existência de passivos da Companhia de Docas que dificultavam juridicamente a transação.

Diante da elevação substancial do potencial construtivo desses terrenos e da iminente valorização da região, houve certo impasse entre a CDURP e a Companhia de Docas até que se chegasse a um valor consensual. Como esta empresa tinha acionistas privados, não houve a mesma pré-disposição em vender os terrenos a valores baixos apenas para facilitar o bom andamento do projeto de revitalização da zona portuária. O diretor financeiro da CDURP mencionou que, inicialmente, os administradores da Companhia de Docas elaboraram propostas tomando como referência o potencial construtivo máximo dos terrenos, o que levou-os a pleitear valores muito elevados. Segundo ele, foi necessário convencê-los de que a adoção desse parâmetro não era plausível, uma vez que o uso do potencial construtivo máximo dependeria da compra de CEPACs. Segundo o entrevistado, os representantes da Companhia de Docas acabaram cedendo, concordando em reduzir o valor pedido pelos terrenos. No entanto, essa divergência fez com que a negociação fosse mais prolongada.

Outros problemas que dificultaram tais transações foram os passivos da Companhia de Docas. Segundo o Presidente da CDURP, havia dívidas tributárias da empresa e ônus que incidiam diretamente sobre esses terrenos, tornando-os praticamente invendáveis. Para contornar esse obstáculo, a Prefeitura solicitou autorização à União para desapropriá-los. Por meio dessa estratégia, foi possível "reabilitar" juridicamente os terrenos e dar condições para que eles pudessem ingressar posteriormente no mercado imobiliário privado. A CDURP concluiu a aquisição desses terrenos e ofereceu as opções de compra as FII Porto Maravilha no primeiro semestre de 2014, o que garantiu o destravamento integral do "Preço do CEPAC" e de uma pequena parte do "POC".

Como mencionado anteriormente, a compra dos terrenos pela CDURP exigiu que a Prefeitura fizesse aportes adicionais à empresa. Como o fundo abate de seu saldo devedor global os valores transferidos à CDURP ao comprar os terrenos, a empresa ficaria sem recursos para pagar os custos da operação urbana nos últimos anos caso não recebesse aportes financeiros correspondentes aos gastos que fez nos primeiros anos para adquirir os terrenos. Segundo o Presidente da CDURP, esses aportes foram feitos por meio da ampliação do capital da empresa e da subscrição de novas ações pela Prefeitura. Por essa razão, alegou que esses aportes se caracterizariam como "investimentos", e não como "despesas de custeio". O entrevistado ressaltou também que não foi necessário o desembolso do valor integral dos terrenos, uma vez que, em alguns casos, os passivos tributários com o Município foram compensados, o que reduziu o valor a ser pago. Até o

momento, o FII Porto Maravilha exerceu efetivamente a opção de compra sobre três desses terrenos: o Pátio da Marítima, o Praia Formosa e o Gasômetro. Os outros quatro terrenos permanecem com a CDURP. Como o FII Porto Maravilha pode exercer suas opções de compra a qualquer momento pelos mesmos valores gastos pela CDURP na aquisição dos terrenos, não tem razão para comprá-los enquanto não tiver um projeto imobiliário em vista. É mais conveniente para o fundo exercer seu direito de compra apenas quando for de fato precisar dos terrenos, deixando o ativo ilíquido com a empresa municipal enquanto se apropria de rendimentos financeiros com a aplicação dos valores pecuniários correspondentes.

A presença de um agente público como a CDURP nessas negociações teve importância fundamental para que se lograsse promover o ingresso do estoque de terras públicas existentes na região no mercado imobiliário – uma condição indispensável para que o projeto se viabilizasse nos termos em que foi concebido. A dispensa de licitação em alguns casos e a desapropriação amigável em outros foram condições determinantes para que as transações pudessem efetivamente acontecer, e para que todos os terrenos fossem arrematados por um mesmo agente. O FII Porto Maravilha ou outros agentes privados não teriam condições de constituir esse banco de terras na mesma velocidade e pelo mesmo custo que uma entidade como a CDURP pôde fazer.

O destravamento dos terrenos públicos existentes na região também não teria ocorrido com a mesma facilidade se não houvesse se configurado uma conjuntura política de alinhamento entre as três esferas de governo. Segundo a Superintendente da SPU/RJ entrevistada, quando o projeto estava sendo formulado, em 2009, estabeleceu-se um compromisso entre a Prefeitura, o Governo do Estado e a União que sinalizou que esses terrenos seriam aportados para a operação urbana. Em sua visão, a cooperação entre as três esferas de governo foi uma das principais diferenças do Projeto Porto Maravilha em relação a tentativas anteriores de revitalização da zona portuária, e uma das razões que explicam a viabilização desse projeto. Em suas palavras:

A maior parte dos terrenos que existiam ali, que eram, vamos dizer assim, o alicerce da operação portuária, todos eles eram terrenos públicos. Públicos não só da União, públicos também do Município. Do Estado acho que não tem nada muito significativo que tenha entrado nesse rol dos terrenos que alicerçam a operação portuária [...] Então a operação portuária estava alicerçada nos terrenos da SPU, entendida aí a União (União direta, patrimônio da União), e nos terrenos da Docas S.A. Esses terrenos aqui eram Pátio da Marítima, Praia Formosa, esses dois da Rede Ferroviária (ex- REFESA). Não da rede, porque a rede foi extinta e veio para a SPU. Oriundos da rede, vamos dizer assim. O terceiro terreno

grande é o Gasômetro. O Gasômetro era uma área da SPU com inscrição de ocupação ao Estado, para uma concessionária de serviços públicos que hoje é uma empresa privada, a CEG. No Gasômetro, houve uma ação conjunta entre União, Estado e Município, onde o Estado abriu mão da discussão dessa inscrição de ocupação. No caso de alienação, ele teria preferência na compra, mas o Município argumentou que só esse terreno era 30% da operação portuária. Então, se você juntar os três, deve estar beirando 60% a 70% da operação portuária. [...] Então esses terrenos certamente alicerçaram a operação portuária. Se o Governo Federal tivesse dito 'não negocio Praia Formosa, não negocio Pátio da Marítima, não negocio Gasômetro', essa operação ia pro ralo. Então já houve um compromisso lá atrás. Quando se começou a desenhar a operação portuária, houve um compromisso da União, do Estado e do Município de aportarem os terrenos daquela região para a operação.¹⁰⁹

A destinação que foi dada às terras públicas nessa operação urbana vem sendo objeto de diversos questionamentos.¹¹⁰ Nesse sentido, são apontados como aspectos problemáticos o fato de se promover uma transferência massiva de patrimônio público para agentes privados, a abdicação do uso de um enorme estoque de terras públicas numa área central para se promover ações de cunho redistributivo, entre outros. Raquel Rolnik (2015, p. 288) caracteriza a dinâmica que se constituiu nesse projeto como uma "megaoperação de extração de renda sobre um patrimônio fundiário público".

Quando entrevistei o Presidente da CDURP, este agente antecipou-se a perguntas que abordassem esses aspectos antes mesmo que elas fossem feitas, mencionando a existência dessas críticas e apresentando de imediato seu contraponto a elas. Em suas palavras:

Tem uma discussão, de alguns, que o destino dos terrenos para a operação urbana é pegar terreno público e entregar para a especulação imobiliária. Chegam a escrever isso. Uma visão muito estreita, muito rasteira, muito desinformada. Esses terrenos estão abandonados há mais de trinta anos. Abandonados, ocupados. Não estão ocupados, vamos dizer, 'ah, são famílias pobres que moram lá'. Um depósito de cimento, de uma das maiores indústrias de cimento no Brasil, implantado num terreno que é da antiga rede, que era para ser vendido para pagar dívida da antiga rede, inclusive para trabalhador, e o cara está lá e não pagava nada. Um galpão imenso, que hoje é utilizado como terminal de ônibus, fechado, no entorno da rodoviária do Rio de Janeiro. Quer dizer, o ponto de chegada da segunda cidade do país, do principal destino turístico do país. Você salta ali e não pode dar dois passos para fora da rodoviária porque o entorno é degradado, é abandonado, é escuro, é sujo, é propício

¹⁰⁹ Entrevista concedida a esta pesquisa por Marina Esteves (Diretora da Superintendência de Patrimônio da União no Rio de Janeiro - SPU/RJ), no Rio de Janeiro, em 2 de março de 2013.

¹¹⁰ Como exemplos de trabalhos com uma perspectiva crítica em relação à destinação dada aos terrenos públicos nessa intervenção urbanística, ver Oliveira (2012), Sánchez e Broudehoux (2013), Rolnik (2015), entre outros.

a marginalidade. As pessoas com risco, ninguém mora, ninguém vive, ninguém anda, o que é um perigo. É uma zona de perigo. Então, terrenos públicos, não necessariamente terras sem destinação, porque um era da rede, outra era da companhia de gás, outro era do DNIT, outro era de Docas, tudo abandonado. E aí nunca ninguém perguntou nada. Não paga o município, ou seja, não gera benefício social nenhum. Um estoque de terra, no centro do Rio de Janeiro, não gerava benefício social nenhum. Prejuízo econômico para as estatais, prejuízo econômico para o patrimônio privado, prejuízo econômico para a cidade. Quando você começa a dar um destino outro que gera recursos, gera emprego, gera receita, aí algumas pessoas começam a discutir o que está acontecendo. O que está acontecendo é que se está fazendo o que deve ser feito com o recurso público, o que beneficia todo mundo.¹¹¹

O presidente da empresa municipal constrói seu discurso valendo-se de alguns pressupostos que são compartilhados inclusive pelos críticos a que se contrapõe, o que o torna persuasivo. Poucos discordariam das alegações de que esses terrenos estavam de fato subutilizados, de que eles constituíam um fator de degradação social, ambiental e urbanística do entorno, e de que era desejável que passassem a ter outros usos. Entretanto, o entrevistado tenta valer-se da eloquência da imagem de degradação de uma área tão importante para a cidade e do senso de urgência que ela é capaz de provocar para legitimar a solução que foi escolhida como resposta para o problema, buscando desviar a atenção de seus interlocutores para o fato de que outras alternativas não apenas eram possíveis, como estavam efetivamente em discussão. Além disso, busca respaldar a defesa que faz da destinação que foi dada ao estoque de terras públicas existente na região explorando a associação quase automática que se faz entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Ao dizer que as transformações que estão ocorrendo geram "recursos, emprego e receitas" e "beneficiam todo mundo", o presidente da empresa sugere que o aquecimento do mercado imobiliário na região seja algo inequivocamente positivo para a cidade em geral, invisibilizando os possíveis conflitos entre a expansão de negócios imobiliários de um determinado perfil e outras formas de uso do espaço.

Raquel Rolnik (2015, pp. 281-287) conta em sua tese de livre docência que, ao receber um folheto promocional de lançamento de um hotel que está sendo construído no Praia Formosa, lembrou-se de um projeto de habitação de interesse social que o Ministério das Cidades desenvolvera juntamente com a CAIXA para este terreno em 2005, quando estava à frente da Secretaria de Projetos Urbanos do Ministério das Cidades. Segundo a

¹¹¹ Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

urbanista, desde 2004 o Governo Federal tentava estabelecer um convênio com os governos estadual e municipal para dar uma destinação àquele conjunto de terrenos subutilizados. A prioridade era destinar uma parcela substancial desses terrenos para a provisão de moradia popular. Segundo a autora, havia fortes reivindicações por parte de movimentos populares e outros setores da sociedade civil para que a área passasse por um processo de reurbanização com esse perfil, e a existência de um enorme estoque de terras públicas fazia com que o atendimento dessa demanda fosse viável. O convênio mencionado não chegou a se concretizar em virtude da recusa do então prefeito César Maia em aderir à iniciativa.

O episódio mencionado é apenas um entre vários exemplos que poderiam ser dados para mostrar que, ao contrário do que afirma o presidente da CDURP, para quem os terrenos passaram anos abandonados sem que nunca ninguém tivesse "perguntado nada", a destinação a ser dada a esse patrimônio fundiário com condições urbanísticas sem paralelos no país é um tema de discussão – e de divergência – há bastante tempo. Mobilizar um estoque de terras com essas características para se "alicerçar" uma operação urbana, embora no curto prazo possa se traduzir em geração de empregos, aumento da arrecadação tributária e atração de investimentos privados para a região, contribuindo para se inverter uma imagem de decadência e abandono, significa também abrir mão do mais significativo recurso de que um governo dispõe para promover políticas urbanas de natureza incluyente: a terra pública em área central – especialmente num contexto de mudança de perfil socioeconômico e valorização imobiliária acelerada.

A mobilização desse estoque de terras públicas para "alicerçar" a operação urbana mostra que, ao contrário do que afirma o Prefeito Eduardo Paes, o "ativo com que a Prefeitura trabalha" não é apenas a expectativa de valorização futura capitalizada sob a forma de CEPACs. A "fórmula mágica" da operação urbana não teria realizado todos os milagres prometidos caso a engenharia financeira desse projeto tivesse como ingredientes apenas esses títulos de capital fictício, dependendo amplamente de um recurso concreto como a terra pública para que pudesse ser posta em funcionamento.

3.2.5. A erosão das fronteiras entre o público e o privado: a coalizão de interesses no projeto de revitalização da zona portuária

O arranjo institucional constituído no projeto de revitalização da região portuária evidência a ocorrência simultânea de dois fenômenos aparentemente contraditórios, porém articulados. De um lado, a ampla mobilização de mecanismos de intervenção estatal e recursos públicos para viabilizar uma intervenção urbanística dessa magnitude. De outro lado, a inscrição generalizada de uma racionalidade mercadológica e financeira no modo de atuação dos principais agentes envolvidos no processo.

Embora esse projeto seja apresentado por seus promotores como uma intervenção urbanística estruturada a partir de instrumentos que permitiriam o acesso a recursos privados no mercado de capitais, o que ocorreu na prática foi um investimento massivo feito por um fundo paraestatal, que se dispôs a imobilizar capital e assumir riscos em patamares que dificilmente seriam alcançados caso a operação contasse exclusivamente com aportes de instituições financeiras privadas. Além disso, a engenharia financeira do projeto envolveu a destinação de um volume considerável de recursos orçamentários para ações não englobadas nas despesas pagas com o dinheiro oriundo da venda de CEPACs, bem como a mobilização de um enorme estoque de terras públicas para tornar o investimento em CEPACs atraente, contradizendo os discursos de que o ativo utilizado para custear o projeto fosse apenas a expectativa de valorização que lastreia esses títulos de capital fictício. A modelagem econômica que efetivamente se constituiu nessa operação urbana mostra, por um lado, a incipiência do mercado privado de capitais no país, evidenciando os limites do processo de financeirização. Por outro lado, embora seja marcada pelo protagonismo de agentes públicos, a formatação adotada imprimiu ao processo uma dinâmica em que sua atuação é guiada por uma lógica eminentemente privada, contribuindo para impulsionar uma transformação qualitativa nos padrões de intervenção estatal.

A interpretação acerca da natureza da modelagem financeira adotada nessa intervenção urbanística constitui um objeto em disputa, dando origem a uma série de construções discursivas e linhas de argumentação distintas. Mantendo-se alinhados ao discurso de que o Projeto Porto Maravilha está sendo financiado com investimentos privados, os seus promotores vêm se engajando na discussão acerca da natureza dos recursos que foram investidos nessa operação urbana pelo FGTS, alegando não se tratar de

recursos públicos pelo fato de serem investimentos feitos a título oneroso. Nesse sentido, vale mencionar as considerações feitas em entrevista pelo Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP:

As pessoas podem dizer: 'mas é a CAIXA, então é dinheiro público que está financiando'. Não é. O que acontece? O Fundo de Garantia, ele é privado, porque é dinheiro meu, seu, nosso, é dinheiro do trabalhador que está ali aplicado, está certo? Ele não pode botar nada aqui a fundo perdido. Então, com a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, o Conselho Curador do FGTS viu nesta operação uma oportunidade de rentabilizar o dinheiro do fundo, muito maior do que aquele jurinho que vem todo mês pingando lá. O Fundo de Garantia aplica o dinheiro em empresas, ele aplica em prédios, ele aplica no imobiliário, ele aplica numa série de coisas. O dinheiro retorna, e isso mantém o Fundo de Garantia não parado ali, mas rendendo.¹¹²

É fato que o investimento realizado pelo FGTS, diferentemente do que ocorre no caso de programas governamentais custeados pelo orçamento público, foi feito a título oneroso, supostamente envolvendo perspectivas de retorno a taxas de mercado. Por outro lado, embora os recursos não tenham sido investidos a fundo perdido, eles não têm origem propriamente privada, como alega o diretor da CDURP.

Embora seja questionável caracterizar um investimento feito pelo FGTS como "privado", as colocações feitas pelo diretor da CDURP não deixam de expor características importantes dessa transação. Se a decisão por trás da aquisição dos CEPACs dessa operação urbana não foi determinada simplesmente por cálculos de oportunidade feitos por um agente do mercado, como sugere a retórica de seus idealizadores, a racionalidade que orienta a gestão desses ativos econômicos, ainda que controlados por um fundo paraestatal, equipara-se em parte à de um investidor privado. Um indicador emblemático da assimilação de uma lógica empresarial pelo FGTS nesse projeto é a contratação de uma consultoria internacional para participar da estrutura de governança do FII Porto Maravilha. A empresa Hines, um grupo transnacional de origem norte-americana com atuação diversificada no setor imobiliário em diversos países e notável experiência em projetos similares, ocupa uma das cadeiras no comitê de investimentos do FII Porto Maravilha. Essa parceria mostra a intenção de se orientar o desenvolvimento urbano da região por estratégias balizadas no *know how* de um desenvolvedor imobiliário com

¹¹² Entrevista concedida a esta pesquisa por Rogério Riscado (Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP), no Rio de Janeiro, em 2 de março de 2013.

reputação internacional, sinalizando a configuração de uma dinâmica bastante diferente da que caracterizaria uma política de desenvolvimento urbano financiada com recursos investidos a fundo perdido.

Como o futuro do projeto depende em grande medida da venda dos CEPACs ao setor imobiliário, tanto o fundo, quanto a concessionária da PPP, quanto a Prefeitura e sua empresa passaram a ter interesse direto na promoção de empreendimentos capazes de impulsionar um processo de valorização imobiliária na região. Para que empreendimentos com esse perfil sejam atraídos, é fundamental que as intervenções previstas sejam efetivamente implementadas, o que depende do funcionamento da engrenagem financeira da operação urbana, alimentada em última instância pela demanda por CEPACs. Por essa razão, todos os agentes que assumiram posições relevantes nessa coalizão de desenvolvimento urbano estão presos à necessidade de fazer com que os empreendimentos aconteçam. Nas palavras do Presidente da CDURP, "todo mundo está exposto ao mesmo risco, dos negócios imobiliários não se realizarem". Segundo ele, "se não tiver negócio imobiliário, o fundo não tem dinheiro para pagar, a obra vai parar, e a CDURP aí pode ter férias coletivas". Desse modo, a modelagem financeira adotada age como fundamento aglutinador de uma coalizão de interesses, forçando um processo de convergência entre agentes com papéis sociais distintos em torno de estratégias comuns.

Dependendo da valorização expressiva dos CEPACs e dos terrenos para que possa arcar com os custos da operação urbana e ainda alcançar uma margem de retorno satisfatória, o FII Porto Maravilha vem assumindo um papel pró-ativo na dinamização do mercado imobiliário local. Pode-se observar, até o momento, a predominância de uma estratégia de comercialização de CEPACs e terrenos baseada na formação de parcerias entre o FII Porto Maravilha e agentes do setor imobiliário para a incorporação de empreendimentos. Essas transações não se caracterizaram como simples vendas de certificados. Em alguns casos, o fundo entrou como sócio de empreendimentos, usando os CEPACs para adquirir cotas de participação em sociedades de propósito específico. Em outros casos, realizou permutas entre CEPACs e futuras unidades ou percentuais de área construída. Assim, além de investidor principal, o FII Porto Maravilha vem exercendo um papel sistêmico de incorporador imobiliário na região.

A adoção dessa estratégia decorre da necessidade do fundo de conciliar a obtenção de retornos satisfatórios nas transações envolvendo seus ativos com a viabilização de um

ritmo adequado de desenvolvimento imobiliário. Diante das obrigações assumidas e do montante de capital imobilizado, essa operação tornou-se uma corrida contra o tempo para o fundo, que pode ver suas expectativas de retorno frustradas em virtude do alongamento excessivo do retorno do investimento. Para que tal dinâmica possa se constituir, o fundo não pode se valer do poder de monopólio que exerce sobre os CEPACs de maneira inconsequente, uma vez que a retenção especulativa desses ativos poderia obstar a aceleração de atividades de desenvolvimento imobiliário no local. Por outro lado, não interessa ao fundo alienar os referidos ativos tomando como parâmetro as condições atuais do mercado – ainda não influenciadas significativamente pelos efeitos das melhorias promovidas na região –, fator que figura como um incentivo para sua retenção. Diante desse cenário, a alternativa encontrada pelo fundo foi assumir o papel de sócio de empreendimentos.

A estratégia de usar seus ativos para se associar a empreendimentos ao invés de aliená-los de imediato representa para o fundo um caminho mais arriscado, implicando o prolongamento do ciclo de realização do capital investido. Por outro lado, essa alternativa dá ao fundo a possibilidade de obter taxas de retorno mais elevadas no longo prazo, uma vez que, na condição de proprietário de imóveis, segue em condições de se apropriar dos ganhos decorrentes do processo de valorização imobiliária quando este alcançar um estágio mais avançado. Segundo o gestor do FII Porto Maravilha entrevistado:

Nós teríamos que vender hoje [junho de 2013] os CEPACs, para fechar a conta, por R\$ 1.200,00. Se o incorporador tiver que pagar à vista os CEPACs, não é que isso penaliza, mas dificulta a operação, porque é mais capital próprio inicial que ele precisa. Isso pode acabar desestimulando. Se nós exigíssemos o pagamento pelo que nós precisamos, isso ia prejudicar a fluência de toda a incorporação do Porto Maravilha. Então a gente decidiu fazer o seguinte: dado que nós acreditamos na área, nos fundamentos imobiliários da área, a gente troca os nossos ativos, terrenos mais CEPACs. Ao fazer a permuta, você permite que o investidor consiga fazer o desenvolvimento, por um lado, então para ele isso é bom. O processo como um todo tende a andar mais rápido. Por outro lado, o fundo fica com um ativo que, lá na frente, vai valer muito mais do que a gente acha que vale hoje. Então, em grande medida, a gente se apropria também da valorização imobiliária.¹¹³

¹¹³ Entrevista concedida para esta pesquisa por Vitor Hugo dos Santos Pinto (Gerente Nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal - CEF), em São Paulo, em 11 de junho de 2013.

Passados mais de quatro anos do leilão dos CEPACs, já é possível identificar alguns indícios de que as margens de retorno e o período de recuperação dos investimentos projetados inicialmente podem não se concretizar. Diante da desaceleração da economia nacional ocorrida nos últimos anos, o ritmo dos negócios imobiliários na região portuária não seguiu conforme as previsões iniciais. Em entrevista concedida à Folha de São Paulo em 29 de setembro de 2015, o mesmo gestor do FII Porto Maravilha entrevistado para esta pesquisa em junho de 2013 afirmou que "as expectativas em relação à velocidade de desenvolvimento no porto se frustraram", uma vez que "o ciclo do mercado imobiliário está muito diferente".¹¹⁴

A mudança nas condições do mercado resultou na diminuição do ritmo de lançamentos imobiliários e de comercialização de imóveis na região, levando também à diminuição da demanda por CEPACs. Diante desse cenário, os fluxos financeiros do FII Porto Maravilha ficaram comprometidos. Conforme explicado anteriormente, o fundo recebeu um aporte inicial de R\$ 3,5 bilhões do FGTS quando foi constituído. Como a maior parte das despesas do contrato de PPP se concentrou nos primeiros anos da operação urbana, período em que foram realizadas as principais obras, esse aporte inicial acabou sendo consumido nos repasses feitos à Concessionária Porto Novo. Esperava-se que as negociações envolvendo CEPACs, terrenos e participações em empreendimentos imobiliários fossem suficientes para garantir o equilíbrio entre as receitas e as despesas do FII Porto Maravilha ao longo da operação urbana, o que não se confirmou.

Diante da iminência de esgotamento de seus ativos líquidos em 2015, o fundo precisou buscar uma saída para poder seguir pagando as despesas da operação urbana. Segundo Flávio Chueire, um representante da Hines que participa diretamente das atividades de consultoria prestadas pela empresa ao FII Porto Maravilha, cogitaram-se diversas alternativas para se contornar a situação.¹¹⁵ Uma possibilidade seria a alienação de ativos pelo fundo. No entanto, diante das condições do mercado imobiliário, o fundo seria forçado a vendê-los a preços muito baixos. Também se cogitaram opções como a securitização de recebíveis e a venda de cotas do fundo para investidores privados. Essas

¹¹⁴ Essa declaração foi citada em matéria intitulada "Zona portuária do Rio recebe mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS", publicada pela Folha de São Paulo em 29/09/2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1687730-zona-portuaria-do-rio-recebe-mais-r-15-bilhao-do-fgts.shtml>>. Acesso em: 20/10/2015.

¹¹⁵ Entrevista concedida para esta pesquisa por Flávio Chueire (funcionário da Hines), em São Paulo, em 15 de outubro de 2015.

alternativas, segundo o entrevistado, também seriam desfavoráveis diante das condições do mercado à época. Com as portas do mercado fechadas, a solução a que se chegou ao final foi a realização de um novo aporte pelo FGTS, dessa vez no valor de R\$ 1,5 bilhão.¹¹⁶

O desfecho dessa situação mostra que, apesar das condições amplamente favoráveis previstas no contrato de alienação dos CEPACs, o risco do negócio para o fundo não foi completamente eliminado. Para tentar garantir a rentabilidade do investimento feito, o FGTS optou por investir mais recursos ao invés de alienar ativos, apostando na recuperação do mercado imobiliário no longo prazo e ampliando ainda mais sua exposição ao risco sistêmico do projeto. A necessidade de se recorrer a um aporte adicional do FGTS numa situação como essa mostra a perpetuação da dependência de fundos públicos como agentes tomadores de risco em projetos desse tipo, evidenciando, mais uma vez, a limitação do mercado privado de capitais como fonte de recursos para o financiamento de grandes projetos urbanos no país.

No caso de operações envolvendo a aplicação de recursos privados propriamente ditos, fatores como os riscos e o tempo de retorno têm impactos diferentes sobre as decisões de investimento, prevalecendo uma conduta mais cautelosa – ao menos no contexto de mercados financeiros pouco desenvolvidos, como o brasileiro. O depoimento do diretor da corretora de valores entrevistado é bastante elucidativo dessa diferença. Embora ache o projeto de revitalização da zona portuária muito bem estruturado, e tenha total convicção de que ele "vai dar certo" numa perspectiva de longo prazo, este agente hesita em oferecer produtos financeiros lastreados em ativos imobiliários situados na região aos seus clientes por não ter certeza de que o momento oportuno para se investir já tenha chegado. Em suas palavras:

Eu acho que o Porto Maravilha – e eu acompanhei isso desde o início porque eu ajudei o Jorge Arraes, quando ele assumiu a presidência da CDURP, a montar a operação e a idealizar a estrutura dela – é uma super ideia [...] Eu não tenho dúvida nenhuma da viabilidade daquilo e do sucesso daquilo. Zero de dúvida, escrevo onde você quiser, assino onde você quiser, que aquilo lá vai ser um tremendo sucesso. O grande

¹¹⁶ Um dos desdobramentos da negociação desse aporte adicional foi a exigência de elaboração de um plano de habitação de interesse social na área da operação urbana. Essa exigência, prevista na Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº. 33, de 17 de dezembro de 2014, passou a ser aplicável a todas as operações urbanas que receberem investimentos do FGTS. Nas disposições transitórias dessa instrução normativa, previu-se que, no caso de operações urbanas iniciadas anteriormente que contassem com investimentos do FGTS, como a OUCPRJ, seria necessária a elaboração de plano de habitação de interesse social para a realização de novos aportes pelo fundo. Abordaremos como se deu a elaboração desse plano habitacional na seção 3.3.3.2.

problema que nunca ninguém soube responder – muito menos eu – é em quanto tempo. A grande dificuldade é você saber o momento bom de entrar. Porque se você entrou lá no início, você vai esperar muito tempo, e o dinheiro não aceita desaforo. Ele te cobra um preço muito alto por isso. Se você entrar mais pra frente, você vai pagar muito mais caro do que você poderia ter pago lá atrás, mesmo considerando o dinheiro no tempo. Mas você está, digamos, mitigando risco. E o fato de você ficar demorando, se todo mundo pensar dessa maneira, não vem o desenvolvimento, porque só aqueles pequenos ativos que foram implantados não foram suficientes. Então tem que ter um investimento público pesado para criar esse incentivo – e foi feito isso, de maneira inteligente [...] Eu gosto muito do projeto, acho que vai ser um sucesso, mas não sei quando, então não vou entrar agora. Meu cliente não está preparado para isso.¹¹⁷

A realização de um "investimento pesado" por um agente como o FGTS num projeto como esse constitui um aspecto central para se refletir sobre como as intervenções urbanísticas desse tipo afetam a disputa pelos fundos públicos. Ainda que venha a proporcionar margens de retorno razoáveis para o fundo no longo prazo, essa operação representa um vetor de mudanças qualitativas na natureza dessa entidade, impulsionando sua descaracterização enquanto agente financiador de políticas públicas dotadas de algum viés redistributivo. Os recursos do FGTS que foram absorvidos nesse projeto poderiam ter sido alocados em linhas de financiamento que não envolvessem as mesmas perspectivas de retorno, mas que possibilitassem a promoção de iniciativas que não se viabilizam em condições de mercado, dependendo de fontes de financiamento subsidiadas para se concretizar. É importante ressaltar o papel exercido pelos novos instrumentos financeiros de base imobiliária nesse processo. A princípio, várias das parcerias formadas entre o FII Porto Maravilha e os incorporadores privados não se enquadrariam nas modalidades de investimento elegíveis para receber recursos do FGTS. No entanto, com a entrada em cena de um veículo intermediário como o FII Porto Maravilha, barreiras regulatórias desse tipo puderam ser contornadas, e investimentos feitos com recursos oriundos do FGTS passaram a ter como único parâmetro norteador a busca por rentabilidade.¹¹⁸

¹¹⁷ Entrevista concedida para esta pesquisa por Rodrigo Machado (Diretor da XP Investimentos), em São Paulo, em 13 de novembro de 2014.

¹¹⁸ Mais do que simplesmente se valer da flexibilidade proporcionada por formas jurídicas como os FIIs para que se pudesse acessar recursos do FGTS, a engenharia financeira constituída no Projeto Porto Maravilha foi um catalisador de mudanças regulatórias que facilitaram esse tipo de articulação. Como vimos anteriormente, à época de elaboração do edital do leilão de CEPACs dessa operação urbana, passou-se a discutir a possibilidade de uso de recursos do FGTS para financiar projetos desse tipo, e as normativas que regulamentavam suas possibilidades de investimento foram modificadas posteriormente com o intuito de

Outros participantes da coalizão de desenvolvimento urbano constituída em torno desse projeto diretamente interessados na valorização imobiliária da região são as grandes empreiteiras que atuam nas obras da operação urbana, como a Odebrecht e a OAS. Essas empresas participam da maioria dos consórcios que detêm contratos estabelecidos com o Poder Público na área de abrangência da OUCPRJ. O principal contrato envolvendo essas empresas – a PPP referente à segunda fase da operação urbana – depende da disponibilidade de recursos provenientes da venda de CEPACs para que todas as suas etapas sejam efetivamente executadas. Dessa forma, para que possam realizar todo o potencial de retorno proporcionado por esse contrato de PPP, é fundamental que a demanda por CEPACs seja suficiente para viabilizar a execução completa do projeto, o que faz da dinâmica do mercado imobiliário local uma variável relevante também para esses agentes.

Assim como o FII Porto Maravilha, empresas como a Odebrecht e a OAS também vêm se engajando diretamente na promoção de grandes empreendimentos imobiliários na região, assumindo uma ampla gama de funções no processo de "revitalização" da zona portuária e exercendo um papel determinante na aglutinação da massa crítica de capital necessária para detonar um processo de transformação urbanística dessa magnitude. O modo de atuação dessas empresas assemelha-se consideravelmente ao dos agentes que os sociólogos norte-americanos John Logan e Harvey Moloch (1987) identificam como "especuladores estruturais". Esse tipo de especulador é caracterizado pelos autores como aquele que não busca se beneficiar de um processo de transformação urbanística apenas comprando terrenos e esperando que eles se valorizem, mas que se engajam ativamente na criação de condições para que tal processo aconteça, orquestrando o direcionamento de um fluxo massivo de capitais para as áreas onde atuam para desencadear uma transformação substancial nessas localidades e, assim, obter incrementos de renda.

No entanto, ainda que exerçam um papel estrutural na dinâmica de desenvolvimento urbano da região, essas empresas não assumiram riscos comparáveis ao assumido por agentes públicos e pelo fundo paraestatal envolvidos no processo, que anteciparam a maior parte dos investimentos feitos para impulsionar um processo de

facilitar operações desse tipo. Isso mostra o papel exercido por grandes projetos urbanos como propulsores de mudanças mais abrangentes no modo de funcionamento do circuito financeiro-imobiliário no país, bem como o papel complementar exercido por diferentes escalas geográficas na estruturação dos arranjos regulatórios que lhe dão suporte.

transformação urbanística cujos retornos econômicos são incertos. Enquanto o FII Porto Maravilha arca com os investimentos necessários para custear a PPP, essas empresas se apropriam do lucro proporcionado pela execução das atividades englobadas no contrato, tendo sua remuneração garantida e não se sujeitando a maiores riscos de não recuperação dos investimentos realizados. No caso dos empreendimentos imobiliários de que participam, embora essas empresas assumam parte do risco do negócio – na maioria dos casos compartilhados com o próprio FII Porto Maravilha –, a magnitude do capital imobilizado é incomparável com os investimentos adiantados pelo fundo para custear a implantação da infraestrutura.

O imperativo de valorização dos CEPACs também condiciona o modo de atuação das entidades governamentais que estão à frente dessa intervenção urbanística, a CDURP e a Prefeitura. Para que consigam viabilizar a execução de todas as obras idealizadas para a região sem ter que complementar ainda mais os investimentos feitos pelo FII Porto Maravilha com recursos orçamentários, precisam orquestrar todo o processo de desenvolvimento urbano de modo a criar um ambiente propício à valorização imobiliária. A dinâmica que se estabeleceu nessa intervenção urbanística é representativa de uma tendência mais abrangente de transformação nos padrões intervenção do Estado, que poderia ser caracterizada como um processo de privatização funcional. Embora agentes como a CDURP e o FGTS sejam, do ponto de vista formal, entidades de natureza pública ou paraestatal, passam a atuar sob a égide de uma lógica privada, sujeitando-se a relações contratuais de direito privado, guiando progressivamente suas ações por cálculos econômicos e narrativas típicos de entidades empresariais e engajando-se em ações voltadas para estimular mercado.

Sua transformação em agentes de mercado, entretanto, não é completa, subsistindo diferenças importantes em relação ao modo de atuação dos agentes privados propriamente ditos. Essas diferenças, por sua vez, fazem com que entidades como essas desempenhem um papel-chave na organização dos processos de acumulação. Por não dependerem dos mesmos mecanismos de captação de recursos a que se sujeitam os agentes privados – ou ao menos não na mesma intensidade –, esses agentes são menos influenciados pelo imperativo de demonstrar uma performance tida como adequada sob a ótica do mercado financeiro, o que permite que assumam maiores riscos e façam investimentos com prazo de retorno mais longo ou menor rentabilidade. Por essa razão, tornam-se indispensáveis

para impulsionar saltos nos níveis de concentração do capital no espaço e ampliar a escala de seus circuitos de valorização.

Experiências como a do Porto Maravilha mostram essa maleabilidade dos entes públicos sendo progressivamente deslocada do suporte a demandas sociais de cunho redistributivo para o fomento de ações orientadas para ampliar a força produtiva do espaço. Esse projeto evidencia um processo de migração do *funding* do FGTS de ações voltadas para a provisão de direitos sociais em direção a tomadas de participação em grandes negócios imobiliários, mostrando, assim, a crescente autonomização desse fundo paraestatal em relação a esferas democráticas de decisão. Fenômeno semelhante acontece com a CDURP, que atua nesse projeto fundamentalmente como uma agência de fomento a negócios imobiliários.

Diferentemente de agentes como as empreiteiras e o FII Porto Maravilha, entretanto, instituições governamentais como a Prefeitura a CDURP respondem politicamente pelos impactos sociais do projeto de modo mais direto, o que as coloca numa posição mais delicada. Ao mesmo tempo em que precisam acenar para potenciais investidores com perspectivas convincentes de transformação da zona portuária num campo fértil para a realização de negócios rentáveis, precisam também propagar a imagem de um projeto que trará benefícios para a população da cidade em geral. O estabelecimento de uma configuração socioespacial orientada para promover a valorização imobiliária, entretanto, entra em rota de colisão com o suporte a demandas de diversos segmentos sociais, como os moradores de baixa renda que lutam para permanecer no local, agentes que pleiteiam a ampliação da oferta de moradia acessível na área central, e assim por diante. Diante desse cenário, as instituições governamentais são forçadas a lançar mão de uma estratégia discursiva orientada para a formação de consensos, buscando transmitir a ideia de que não há incompatibilidade entre, de um lado, a chegada de empreendimentos de alto padrão, de equipamentos culturais sofisticados, de grupos sociais de alto poder aquisitivo e, de outro, a permanência dos moradores pobres, das expressões culturais populares e de outros traços característicos da dinâmica urbana previamente existente na região portuária.

As práticas efetivamente adotadas pelas entidades governamentais que estão à frente do Projeto Porto Maravilha, entretanto, não seguem a mesma linha conciliatória que se observa em seus discursos. O modo como vêm sendo conduzidas as remoções, as

políticas de reassentamento de moradores, os mecanismos de participação nos processos decisórios e as ações policiais na região mostram que os reais compromissos desses agentes têm pouquíssimas semelhanças com a roupagem democrática que se tenta conferir a essa intervenção urbanística. Passamos agora a analisar as transformações socioespaciais que estão ocorrendo na região portuária.

3.3. Mudanças no perfil socioespacial da região portuária

Passados seis anos do lançamento oficial do Projeto Porto Maravilha e mais de quatro anos do início das principais intervenções, já é possível notar um processo de transformação significativa no perfil dessa área da cidade. Além das grandes obras de infraestrutura e da implantação das chamadas âncoras culturais, pode-se observar mudanças na dinâmica do mercado imobiliário local, com a proliferação de edifícios corporativos e outros produtos imobiliários de alto padrão, bem como a chegada de agentes de novo perfil para morar e trabalhar na região. As transformações da região vêm sendo marcadas também pela saída de moradores de baixa renda em virtude da ação combinada de processos de remoção não acompanhados por provisão de moradia acessível em escala significativa e da substituição populacional induzida pela elevação dos preços do aluguel e dos imóveis, podendo-se identificar o início de um processo de gentrificação. Passamos agora a mostrar alguns traços constitutivos dessas mudanças.

3.3.1. A espetacularização do espaço: as âncoras culturais e a valorização do patrimônio histórico e arquitetônico

Seguindo uma fórmula semelhante à de outras experiências de intervenção em áreas centrais apresentadas como casos de sucesso, onde projetos nas áreas de cultura e lazer foram introduzidos como "âncoras" de processos de revitalização, a região portuária vem sendo palco da instalação de um conjunto de novos equipamentos culturais emblemáticos, e também da promoção de ações difusas orientadas para a composição de um cenário urbano esteticamente diferenciado.

Dentre as ações de maior vulto, pode-se destacar a introdução de dois grandes museus na região: o Museu de Arte do Rio (MAR) e o Museu do Amanhã. Esses dois museus contam com projetos arquitetônicos nada modestos, figurando simultaneamente

como atrações culturais e como peças de um processo de espectacularização do espaço. Os dois projetos fazem parte das intervenções da operação urbana, integrando o objeto do contrato de PPP.

O MAR, situado na Praça Mauá, foi inaugurado em fevereiro de 2013. A estrutura física do museu compreende dois edifícios contíguos, que foram restaurados e adaptados para abrigá-lo: o Palacete Dom João VI, que é uma construção tombada do século XIX, e um antigo terminal rodoviário de estilo moderno. Foi instalada uma cobertura de concreto em forma de nuvem sobre os dois edifícios, conferindo ao conjunto arquitetônico um toque de excentricidade. Seu acervo abrange obras de artistas brasileiros de diferentes épocas e estilos, e também exposições temáticas rotativas. O museu é gerido pela Fundação Roberto Marinho, ligada às Organizações Globo.

Figura 17 – Museu de Arte do Rio (MAR)



Fonte: fotografias do autor

O Museu do Amanhã, um projeto bem mais ambicioso do que o MAR, está sendo construído sobre o Pôr Mauá, ocupando o mesmo lugar onde havia se cogitado a construção de uma unidade do Museu Guggenheim na década anterior. Sua inauguração está prevista para o final de 2015. Esse museu tem como proposta explorar possibilidades futuras em temas como tecnologia, ecologia, crescimento populacional, expressões culturais, e assim por diante. A instalação de um museu de proposta futurista nessa área histórica da cidade alinha-se a uma estratégia discursiva mais abrangente associado ao projeto de revitalização da zona portuária em que se busca difundir a imagem de um encontro harmônico entre passado e futuro, tradição e modernidade. O projeto do edifício que abrigará o novo museu foi desenvolvido pelo escritório do arquiteto espanhol Santiago Calatrava. Mais do que simplesmente construir instalações que se adequassem às necessidades do museu, buscou-se trazer para a região portuária uma obra arquitetônica assinada por um escritório com grande projeção internacional, inserindo o Porto Maravilha no circuito global da alta arquitetura. O museu também será gerido pela Fundação Roberto Marinho.

Figura 18 – Perspectiva ilustrada do Museu do Amanhã



Fonte: CDURP

Outra nova atração cultural de grande porte que está sendo construída na zona portuária é o Aquário Marinho do Rio de Janeiro (AquaRio). Trata-se de um projeto privado, voltado para atividades de pesquisa e entretenimento. Em sua página eletrônica, o empreendimento é apresentado como o maior aquário marinho de visitação pública da América Latina.

Além da construção de equipamentos de grande porte, como os museus e o aquário, vêm sendo desenvolvidas ações difusas de restauração de uma série de edifícios e sítios arqueológicos na região. Antes de se iniciar essa operação urbana, já havia sido criado o Projeto SAGAS, destinado à proteção e recuperação do patrimônio histórico e arquitetônico nos bairros de Saúde, Gamboa e Santo Cristo. A lei da operação urbana previu a destinação de 3% dos recursos auferidos com a venda de CEPACs para ações de valorização do patrimônio material e imaterial na região. Criou-se, então, o Projeto Porto Maravilha Cultural, que reúne ações voltadas para a restauração de edifícios e o fomento a expressões culturais relacionadas à história da região. Entre as ações incluídas nesse programa, podem-se destacar a restauração dos Galpões da Gamboa, que funcionavam como armazéns portuários antes do aterramento que deslocou a linha do mar; a reforma do Edifício "A Noite", um marco da arquitetura moderna no Rio de Janeiro, localizado na Praça Mauá; a criação do chamado Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana, um conjunto de sítios arqueológicos e edifícios associados à memória da escravidão e à cultura negra que abrange o Cais do Valongo, a Pedra do Sal, o Jardim Suspenso do Valongo, o Largo do Depósito, o Cemitério dos Pretos Novos e o Centro Cultural José Bonifácio; e a restauração de um conjunto de construções protegidas em virtude de seu valor arquitetônico. A Figura 19 ilustra a restauração do Cais do Valongo, do Edifício A Noite, do Largo de São Francisco da Prainha e dos Galpões da Gamboa:

Figura 19 – Edifícios e sítios arqueológicos em restauração



Fonte: fotografias do autor

Podem-se mencionar ainda outros exemplos de mobilização de elementos culturais como vetores de transformação urbanística dessa região. Em 2008, alguns artistas alugaram áreas e montaram ateliês no interior da Fábrica Bhering, uma antiga instalação industrial desativada que dispunha de espaços amplos (ver Figura 20). A artista plástica Vivian Caccuri – uma das pioneiras do processo – comparou a sensação de montar um ateliê naquele espaço abandonado e insalubre à experiência do *Soho* dos anos 60 – bairro de Nova York que se notabilizou por um processo de gentrificação iniciado pela ocupação de imóveis ociosos por artistas.¹¹⁹ Segundo a entrevistada, após a instalação dos primeiros ateliês, muitos outros artistas se interessaram pelo local, seguindo os passos dos pioneiros e montando suas oficinas na Fábrica Bhering. Algum tempo depois, o espaço transformou-se num polo de produção artística razoavelmente conhecido na cidade. No entanto, o imóvel era objeto de uma disputa judicial, e acabou sendo vendido a uma fábrica de

¹¹⁹ Entrevista concedida para esta pesquisa por Vivian Caccuri (artista plástica), no Rio de Janeiro, em 11 de maio de 2013.

cerveja, que tinha a intenção de construir um complexo de bares e restaurantes no local, o que provocaria a saída dos artistas. A questão ganhou repercussão na mídia, e a Prefeitura acabou intercedendo em favor dos artistas, promovendo a desapropriação do imóvel e garantindo sua permanência no local. A ação pró-ativa da Prefeitura nesse episódio evidencia sua aposta no estímulo à cultura como fator de catalisação de transformações urbanas.

Figura 20 – Fábrica Bhering



Fonte: Página eletrônica da Fábrica Bhering (acima à esquerda) / Casa das Alfaias (acima à direita) / Acervo de Nathan Kunigami (abaixo)

Um projeto de escopo mais amplo lançado recentemente na área onde também se estabelece uma confluência entre cultura, economia e o espaço urbano é o Distrito Criativo do Porto. Lançado em agosto de 2015, o projeto é apresentado em sua página eletrônica como uma iniciativa articulada por representantes da sociedade civil, profissionais e

empresas ligadas à economia criativa, abarcando atividades como arte, moda, design, publicidade, arquitetura, desenvolvimento de softwares, inovação tecnológica, entre outras.¹²⁰ O intuito dessa articulação é estimular a transformação da região portuária num polo de economia criativa. Segundo depoimento de um de seus idealizadores, veiculado em reportagem sobre o lançamento do projeto¹²¹, vem ocorrendo há algum tempo um afluxo de agentes ligados à economia criativa para a região portuária, o que motivou a criação do Distrito Criativo do Porto. Em suas palavras, a criação de uma organização como essa constituía um elemento necessário para "ajudar a re-significar este espaço como um lugar da criação".

Um aspecto que chama atenção em discursos de idealizadores desse projeto é a importância atribuída ao espaço urbano como fator-chave para o desenvolvimento das atividades econômicas associadas à noção de economia criativa. Mais do que simplesmente um meio físico para a realização dessas atividades, a composição de um cenário urbano que ofereça condições propícias para o seu desenvolvimento se confunde com o próprio escopo das atividades realizadas por esses agentes. Os idealizadores do projeto entendem que, juntamente com a requalificação da infraestrutura e a instalação dos novos museus, os atributos culturais e estéticos da região portuária configuram um ambiente com potencial singular para a constituição de um *cluster* de economia criativa. Nas palavras de outro idealizador do projeto, citadas na mesma reportagem, a pretensão dos participantes dessa iniciativa é "ser o *software* que vai rodar neste *hardware*". As ambições do projeto não envolvem apenas a concentração de atividades econômicas com esse perfil na região portuária, mas também a vinda de representantes da chamada "classe criativa" para morar no local. Outro de seus idealizadores afirma que, cinco anos atrás, jamais moraria ali. Com as mudanças que vêm ocorrendo, entretanto, acredita que "essa região vai receber os filhos da Zona Sul, que não vão conseguir se manter por lá". Em sua visão, "essa geração já nasce com mentalidade de negócios totalmente diferenciada", caracterizando-se como "uma geração mais empreendedora que a anterior".

Apresentado à CDURP, o projeto foi recebido com entusiasmo pela empresa, que se prontificou a estimular a iniciativa. Ainda é cedo para saber quais serão os impactos

¹²⁰ Ver Distrito Criativo do Porto. Disponível em: <<http://www.districtocriativo.com.br/>> Acesso em: 20/10/2015.

¹²¹ Os trechos de fala de idealizadores do Distrito Criativo do Porto citados neste parágrafo e no seguinte foram extraídas da matéria intitulada "Muito prazer, Distrito Criativo do Porto", publicada no sítio eletrônico RIOetc em 07/08/2015. Disponível em <<http://www.rioetc.com.br/muito-prazer/muito-prazer-districto-criativo-do-porto/>> Acesso em: 20/10/2015.

concretos de uma articulação como essa na dinâmica socioespacial da região portuária. Independentemente de quais sejam seus desdobramentos, a concepção de um projeto como esse já é em si um elemento bastante emblemático dos fundamentos econômicos de projetos de revitalização urbana em áreas como o Porto Maravilha. Esse projeto evidencia a exploração de novos conteúdos econômicos associados aos atributos culturais e estéticos de áreas centrais nas estratégias de acumulação que emergiram no capitalismo contemporâneo. A re-significação desses espaços representa também um processo de invenção de novas mercadorias e necessidades de consumo, ampliando as esferas de acumulação.

O entusiasmo pouco refletido dos depoimentos mencionados acima deixa transparecer também os conflitos de classe subjacentes a processos de transformação urbana impulsionados pela tomada dos centros urbanos pela chamada "classe criativa". Como apontado em um dos depoimentos a que fizemos referência, uma das expectativas dos idealizadores do Distrito Criativo do Porto é a colonização dessa região pobre da cidade pelos "filhos da Zona Sul". Em outras palavras, a criação de um polo de economia criativa nessa área tem como um de seus pressupostos a gentrificação. Experiências como essa explicitam os fundamentos da economia política dos processos de dispossessão que vêm se difundindo em centros urbanos no capitalismo contemporâneo (HARVEY, 2003), evidenciando um processo de ressignificação de elementos identitários de territórios populares e sua funcionalização como substrato de novas estratégias de acumulação (LEY, 2003). Nesses processos, atributos simbólicos que remetem a usos populares e à história do lugar são dissociados de usos concretos do espaço e mobilizados como cenário, transmutando-se em produtos culturais exóticos.

A força ideológica dos discursos de inspiração pós-moderna que acompanham esses processos constitui um fator chave para se compreender o entusiasmo com que o projeto do Distrito Criativo do Porto foi recebido pela CDURP e, de modo mais amplo, o papel estratégico que as políticas de revitalização de centros urbanos exercem na produção de consensos e na estabilização política do capitalismo contemporâneo. Embora esses processos frequentemente envolvam impactos excludentes na escala local, iniciativas como a do Distrito Criativo do Porto e as ações voltadas para a criação de um cenário urbano espetacular exercem um papel-chave na legitimação das atuais estratégias de acumulação, contribuindo para se difundir a imagem de uma cidade próspera e dinâmica, conectada às tendências da economia global. Como aponta Carlos Vainer (2002), ações

desse tipo – apoiadas na exploração ideológica de um sentimento de identidade e pertencimento – favorecem a emergência de um "patriotismo urbano", ofuscando conflitos e abrindo o caminho para a subsunção progressiva do espaço social à lógica abstrata da acumulação capitalista.

Para além desse papel mais abrangente que essas intervenções de apelo estético e cultural exercem enquanto dispositivos de legitimação, essas ações também são instrumentalizadas para o alcance de objetivos mais imediatos no contexto desses projetos. Essas iniciativas favorecem diretamente a dinamização de negócios imobiliários, contribuindo para impulsionar processos de valorização. Passamos agora a tratar das transformações no circuito imobiliário local.

3.3.2. Os novos empreendimentos imobiliários.

Nesta seção, apresentamos um panorama das atividades de incorporação imobiliária que estão ocorrendo na área de abrangência do Projeto Porto Maravilha. A partir de uma análise de alguns dos principais projetos em andamento, buscamos evidenciar algumas características da dinâmica assumida pelo mercado imobiliário nessa área da cidade, abordando aspectos como o tipo de produto imobiliário que vem sendo desenvolvido, o perfil de seus incorporadores, as relações de propriedade constituídas em torno desses empreendimentos e suas articulações com a esfera financeira. Os projetos abordados não representam todo o universo de incorporações imobiliárias em implementação ou em estudo na região, mas respondem por uma parte relevante dessas atividades. Assim, podem ser tomados como um termômetro das transformações que estão ocorrendo nessa área da cidade.

Trataremos dos três empreendimentos desenvolvidos pela empresa Tishman Speyer (Rio Corporate, Pátio Marítima e Lumina Residence), do Edifício Barão de Tefé, do complexo Porto Atlântico Business Square, do Residencial Porto Vida, do complexo Moinho Fluminense e do Trump Towers Brazil. A figura 21 mostra a localização desses projetos.

Figura 21 – Principais projetos imobiliários na região portuária



Fonte: elaborado pelo autor com uso de imagem de satélite do Google Earth

3.3.2.1. Os empreendimentos da Tishman Speyer

O grupo norte-americano Tishman Speyer foi um dos pioneiros na concepção de projetos imobiliários para a região portuária. A empresa foi responsável pela construção do primeiro grande empreendimento corporativo da região. Com os dois últimos lançamentos anunciados, consolidou-se como um dos agentes protagonistas nas atividades de desenvolvimento imobiliário na área de abrangência dessa operação urbana.

O primeiro empreendimento promovido pela empresa na zona portuária foi o Rio Corporate, um edifício de lajes corporativas com área total edificada de 38.379,60 m², classificado como "Triple A". Sua construção foi concluída em 2014. Esse projeto foi desenvolvido num terreno que já era privado, numa área onde não estava prevista a utilização de CEPACs. Sua aprovação exigiu o pagamento de outorga onerosa de mudança de uso, uma vez que o zoneamento definia a área como de uso industrial.¹²² O empreendimento foi desenvolvido com base numa sociedade de propósito específico

¹²² Nessa operação urbana, a outorga de direitos construtivos segue um regime híbrido. Nos trechos onde é possível utilizar os CEPACs, a outorga de potencial construtivo adicional é feita por meio desses certificados. Nas áreas onde não é possível utilizá-los, pode haver pagamento de outorga onerosa para de mudança de uso. É o que aconteceu no caso desse empreendimento, situado no Setor N.

controlada pela Tishman Speyer, denominada SPE STX 07 Desenvolvimento Imobiliário S/A, destinando-se à locação.

Figura 22 – Edifício Rio Corporate



Fonte: Tishman Speyer

O segundo projeto desenvolvido pelo grupo norte-americano na região foi o Pátio Marítima. Sua construção foi iniciada em 2013, encontrando-se em estágio bastante avançado. O empreendimento tem um porte bem maior do que o Port Corporate, compreendendo dois grandes edifícios de lajes corporativas de padrão "Triple A" com área total edificada de 152.438,02 m², sendo destinado à locação. Esse projeto conta com um apelo midiático bastante significativo. A empresa contratou o escritório do arquiteto britânico Norman Foster, um dos mais celebrados representantes da chamada arquitetura de grife no mundo (ARANTES, 2010), para projetar esse empreendimento. O projeto está sendo implantado num dos terrenos repassados ao FII Porto Maravilha pela CDURP, o Pátio da Marítima. A incorporação foi feita por meio de uma sociedade de propósito específico denominada TS 19 Participações Ltda. Sua aprovação envolveu o consumo de 194.490 CEPACs, que representam 3,02% do estoque total da operação urbana. O fundo usou seus ativos para se associar ao projeto, permutando o terreno e os CEPACs consumidos por um percentual de 22% da área construída. A presença das marcas "Norman Foster" e "Tishman Speyer" nesse empreendimento vem sendo bastante explorada em materiais publicitários do Projeto Porto Maravilha, sendo apresentada como uma evidência de que está se constituindo na região um polo corporativo de padrão global. Segundo o gerente do FII Porto Maravilha entrevistado, além da projeção que esse empreendimento deu ao processo de revitalização como um todo, contribuiu também para

"ancorar" uma área com menos visibilidade dentro do perímetro da operação urbana, afastada do polo dos museus e do eixo da Avenida Francisco Bicalho (ver Figura 21).

Figura 23 – Perspectiva ilustrada do projeto Pátio Marítima



Fonte: Skycraper City

O terceiro projeto da Tishman Speyer na região portuária, anunciado no primeiro semestre de 2015, é um complexo residencial denominado Lumina Rio Residence. Este é o

primeiro empreendimento residencial da empresa no Rio de Janeiro. O estilo arquitetônico e o conceito desse projeto foram inspirados em outro empreendimento residencial de luxo desenvolvido pela empresa na cidade de São Francisco (EUA), também sob a marca "Lumina". O projeto compreende quatro torres de 30 andares, com área total edificada de 79.112, 02 m² e 1.440 unidades residenciais ao todo, nesse caso destinadas à venda. O complexo está sendo implantado em dois terrenos contíguos, ambos de origem privada. A primeira fase do empreendimento – abrangendo um dos terrenos mencionados – encontra-se em estágio inicial de construção, enquanto que a segunda fase ainda está em processo de licenciamento. A incorporação desse empreendimento foi estruturada com base numa sociedade de propósito específico denominada TS 16 Participações Ltda. A parte do projeto que já está em construção consumiu 39.348 CEPAC. Ainda não há informações oficiais sobre a quantidade de CEPACs que serão consumidos na outra etapa do projeto, nem sobre os termos em que se deu a negociação dos certificados entre o FII Porto Maravilha e a Tishman Speyer.¹²³ Esse projeto, destinado a um público-alvo de renda elevada, evidencia a aposta da empresa na existência de demanda por imóveis residenciais de alto padrão na região.

¹²³ Os dados referentes ao consumo de CEPACs, ao número de unidades e à área construída em cada empreendimento foram obtidos na página eletrônica da CDURP. A empresa divulga um mapa interativo dos empreendimentos em construção ou em licenciamento na região portuária, sistematizando suas principais características. Esse mapa está disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/mapa_empreendimentos> Acesso em: 20/10/2015. Os dados referentes à participação do FII Porto Maravilha em alguns desses empreendimentos foram obtidos a partir das demonstrações financeiras do fundo, divulgadas pela CVM. Esses documentos estão disponíveis em: <<http://sistemas.cvm.gov.br/?fundosreg>> Acesso em: 20/10/2015. A última demonstração financeira publicada refere-se ao ano de 2014. Esses documentos divulgam informações referentes aos negócios efetivamente fechados pelo fundo e com licenciamento aprovado. Assim, não foi possível obter dados referentes à forma de participação do fundo em todos os projetos abordados nesta seção, uma vez que aqueles iniciados mais recentemente, ou ainda em fase de licenciamento, não estão discriminados na última demonstração financeira disponível.

Figura 24 – Perspectiva ilustrada do projeto Lumina Rio Residence



Fonte: Skycraper City

A Tishman Speyer constitui um exemplo típico de agente do setor imobiliário que passou por transformações profundas na esteira do processo de globalização financeira das últimas décadas. Sediada em Nova York, a empresa atua como desenvolvedora, proprietária, operadora e administradora de empreendimentos imobiliários de alto padrão em várias cidades do mundo. O grupo é uma sociedade fechada que se formou a partir da fusão de duas empresas imobiliárias tradicionais no final dos anos 1970. Ao final da década seguinte, iniciou seu processo de internacionalização, estabelecendo-se primeiro no mercado europeu e, posteriormente, na América Latina e na Ásia. Sua carteira de ativos engloba alguns edifícios bastante conhecidos, como o Rockefeller Center (Nova York), o Chrysler Building (Nova York), o Sony Center (Berlim), entre outros. Embora seja uma sociedade de capital fechado, o grupo tem uma estrutura financeira bastante complexa e ramificada, ligando-se a fundos de investimento, sociedades de propósito específico e outros veículos de investimento baseados em diferentes países.

O grupo iniciou suas atividades no Brasil em 1995, associando-se inicialmente a uma empresa local, a Construtora Método S.A.. Ao longo desse período, a empresa participou do desenvolvimento de alguns edifícios bastante emblemáticos localizados em polos terciários das principais cidades do país, tendo como foco principal a construção de lajes corporativas de altíssimo padrão para locação, mas atuando também no segmento residencial de alta renda. A empresa desenvolveu projetos como a Torre Norte do Centro Empresarial Nações Unidas (localizada na região da Marginal Pinheiros, em São Paulo) e o Ventura Corporate Towers (localizado na Avenida República do Chile, na área central do Rio de Janeiro), ambos considerados marcos de uma arquitetura corporativa nas respectivas cidades. O projeto da Torre Norte, desenvolvido em parceria com a Construtora Método, contou com investimentos de um grande fundo de pensão brasileiro, a FUNCEF.

Esses e outros empreendimentos fizeram com que essa empresa se tornasse uma espécie de difusora de práticas de desenvolvimento imobiliário de padrão global no país, replicando aspectos relacionados tanto à tipologia arquitetônica quanto ao modelo de negócio. Como ocorreu no projeto da Torre Norte, o grupo vem adotando uma estratégia de captação de recursos para financiar seus empreendimentos focada em fundos de pensão e outros tipos de investidores institucionais, concebendo produtos voltados para atender às exigências de investidores desse perfil. A empresa também pode ser considerada um elo entre o setor imobiliário brasileiro e o mercado financeiro internacional. O grupo estruturou recentemente alguns fundos de investimento baseados nos Estados Unidos (*equity funds*) com o propósito de captar recursos para investir no mercado imobiliário brasileiro, desenvolvendo e gerenciando empreendimentos cujos fluxos de receita gerados pelo aluguel ou venda das unidades produzidas remuneram esses veículos de investimento.¹²⁴

3.3.2.2. O Edifício Barão de Tefé

Promovido pela GTIS Partners, o Edifício Barão de Tefé é outro exemplo típico de empreendimento corporativo de alto padrão desenvolvido por um grupo imobiliário transnacional na região portuária. O projeto tem um porte equivalente ao Port Corporate,

¹²⁴ Dentre os fundos criados pela companhia com foco no mercado brasileiro, podem-se mencionar veículos como o Tishman Speyer Brazil Fund I, L.P.; o Tishman Speyer Brazil Fund II, L.P.; o Tishman Speyer Brazil Fund III, L.P.; o Tishman Speyer Brazil Investment, L.P.; e o Tishman Speyer Brazil Master, L.P.

com área total edificada de 31.129,09 m². O projeto consumiu 66.162 CEPACs (1,03% do estoque total). A incorporação do Edifício Barão de Tefé envolveu a criação de uma sociedade de propósito específico denominada GTIS Barão de Tefé Empreendimentos Imobiliários Ltda, que tem a GTIS Partners como principal cotista. Iniciada em 2013, a construção deste edifício está praticamente concluída.

Figura 25 – Perspectiva ilustrada e construção do Edifício Barão de Tefé



Fonte: Ecogen (esquerda) / Wikimapia (direita)

A GTIS Partners também é uma sociedade de capital fechado sediada em Nova York. No entanto, tem um perfil um pouco diferente da Tishman Speyer. Em primeiro lugar, é um grupo muito menor e menos verticalizado, não exercendo atividades de construção, por exemplo. Além disso, a GTIS Partners não é uma empresa tradicional do setor imobiliário que tenha reformulado suas estratégias de negócio e sua cultura gerencial no contexto da globalização financeira, mas um grupo econômico gestado nesse contexto. A fundação da empresa se deu em 2005, tendo como pano de fundo o cenário de euforia econômica e excesso de liquidez dos anos que antecederam a crise financeira de 2007/2008. Seu modelo de negócio é baseado no desenvolvimento de produtos

imobiliários de alta rentabilidade e na venda dos recebíveis a serem gerados pelos empreendimentos para fundos de *private equity*.

O mercado brasileiro foi um dos focos prioritários da estratégia de expansão internacional do grupo, respondendo atualmente por uma parte significativa de suas operações. Assim como a Tishman Speyer, este grupo também estruturou fundos de investimento para captar recursos no mercado financeiro norte-americano e investir em empreendimentos imobiliários no Brasil.¹²⁵ O grupo vem desenvolvendo produtos imobiliários de perfil diversificado no país, tais como galpões de logística, plantas industriais e empreendimentos comerciais e residenciais de alto padrão.

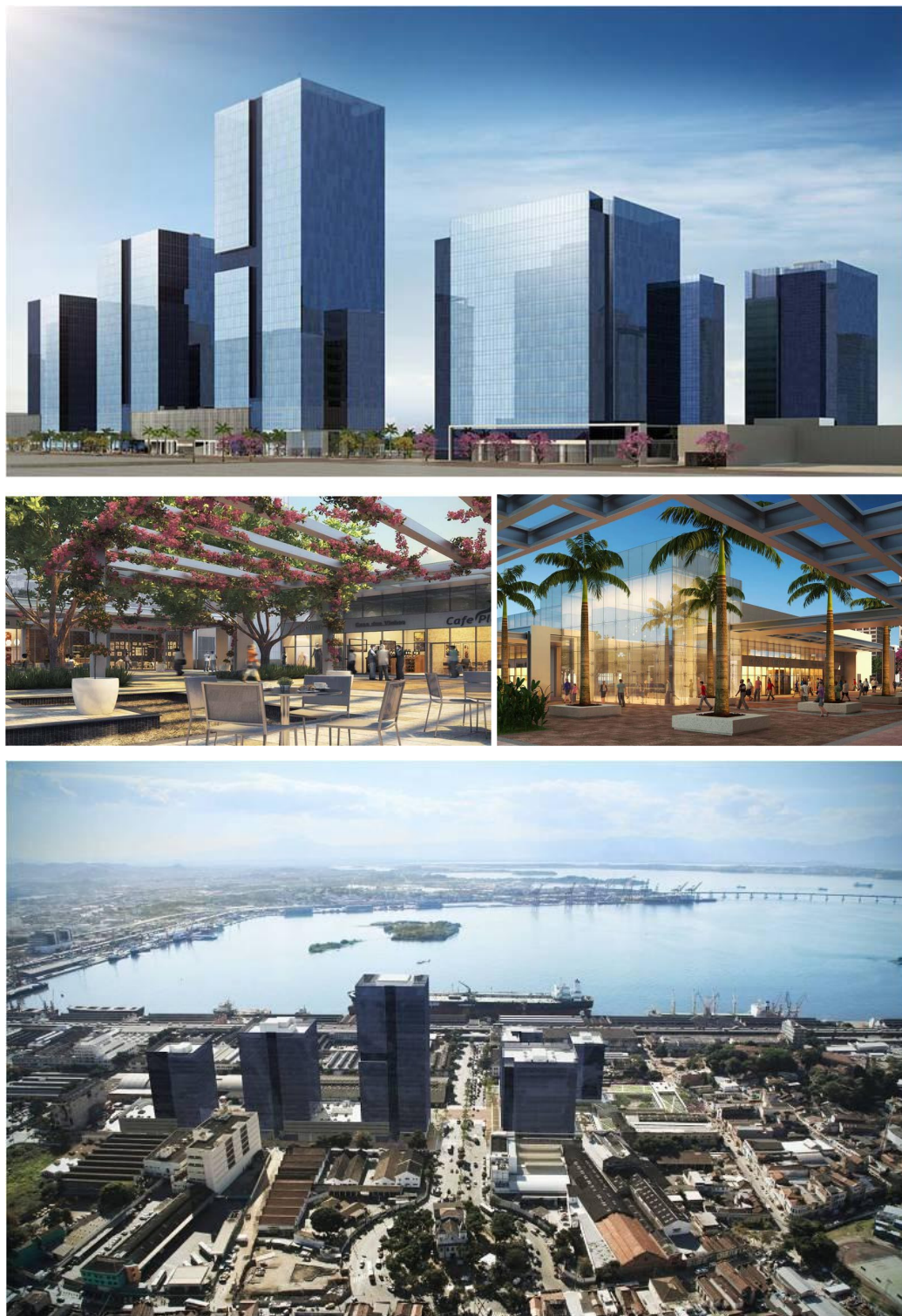
A empresa responsável pela construção do Edifício Barão de Tefé é outro grupo internacional com uma filial brasileira, a HOCHTIEF do Brasil. Essa empresa esteve à frente da construção de alguns empreendimentos bastante emblemáticos, tais como o complexo Cidade Jardim, em São Paulo. O Edifício Barão de Tefé é mais um exemplo de produto imobiliário desenvolvido por corporações transnacionais na região portuária que reproduz um estilo arquitetônico global e que conecta o circuito imobiliário local ao mercado financeiro internacional.

3.3.2.3. O Porto Atlântico Business Square

O complexo Porto Atlântico Business Square foi um dos primeiros megaempreendimentos imobiliários promovidos na região portuária. Sua construção foi iniciada em 2012. O projeto é liderado pela Odebrecht Realizações Imobiliárias, o braço imobiliário desse conglomerado empresarial. Tem como parceiros a Performance Empreendimentos Imobiliários (uma incorporadora imobiliária local) e o FII Porto Maravilha. O projeto engloba no conjunto a construção de seis torres, com área total edificada de 140.745,75 m². Abrange três edifícios de salas comerciais, duas torres corporativas e uma torre de hotéis (Ibis e Novotel).

¹²⁵ Podem-se mencionar como exemplos os fundos GTIS Brazil Real Estate Fund I, GTIS Brazil Real Estate Fund II e GTIS Brazil Real Estate Fund III, registrados na SEC.

Figura 26 - Perspectiva ilustrada do complexo Porto Atlântico Business Square



Fonte: página eletrônica <invistanporto.com.br>

Ocupando dois terrenos contíguos de origem privada localizados em lados opostos da Avenida Professor Pereira Reis, o projeto foi desmembrado em duas partes, o Porto Atlântico Leste e o Porto Atlântico Oeste. O Porto Atlântico Leste, que engloba uma das torres corporativas, uma das torres de salas comerciais e a torre dos hotéis, encontra-se em estágio final de construção. O Porto Atlântico Oeste, que engloba uma torre corporativa e duas torres de salas comerciais, ainda não está integralmente licenciado. Nesse caso, apenas uma das torres de salas comerciais está em construção. A negociação das unidades destinadas à venda iniciou-se no primeiro trimestre de 2013. O lançamento do projeto foi um grande sucesso comercial, concluindo-se a venda de todas as áreas destinadas a essa finalidade em poucas semanas.

A estrutura de propriedade que se estabeleceu para a incorporação desse empreendimento é complexa. Foram criadas duas sociedades de propósito específico, às quais se atribuiu a execução de partes do projeto conforme a divisão mencionada anteriormente: a Leste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda. e a Oeste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda. A Odebrecht Realizações participa dessas duas entidades por meio das seguintes subsidiárias, respectivamente: a Arrakis Empreendimentos Imobiliários S.A. e a Askella Empreendimentos Imobiliários S.A. Também participam de ambas a Performance Empreendimentos Imobiliários e o FII Porto Maravilha. O FII Porto Maravilha associou-se ao negócio aportando CEPACs em troca de participações na Leste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda. e na Oeste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda. O fundo detém atualmente 35.305.867 das cotas da Leste Empreendimento Imobiliário Ltda. (99,8% do capital social) e 1.199 das cotas da Oeste Maravilha Empreendimento Imobiliário Ltda. (uma pequena parcela do capital social). Nesse caso, como os terrenos eram de origem privada, o fundo entrou apenas com os CEPACs. No caso do Porto Atlântico Leste, foram consumidos 57.273 CEPACs. No Porto Atlântico Oeste, a parte do projeto que já está em execução consumiu 18.601 CEPACs.

Esse empreendimento foi objeto de duas operações de securitização imobiliária. A mais significativa delas, realizada em agosto de 2014, incidiu sobre um dos edifícios ainda em fase de licenciamento que integram o Porto Maravilha Oeste. Denominado Edifício Odebrecht Rio de Janeiro, trata-se de uma torre corporativa de padrão "Triple A" que abrigará os escritórios do grupo na cidade. Esse edifício lastreou a emissão de uma série de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) com valor de aproximadamente R\$ 225

milhões.¹²⁶ A amortização dos CRIs emitidos foi atrelada aos fluxos de receita a serem gerados pela locação do edifício pela Odebrecht Properties. Essa subsidiária do grupo basicamente comprou o edifício a ser construído por uma sociedade integrada por outra subsidiária do grupo – a Odebrecht Realizações Imobiliárias –, financiando essa transação por meio da securitização dos fluxos de recebíveis a serem gerados pelo aluguel do edifício por ela mesma. Assim, a empresa organizou uma das chamadas operações de securitização do tipo *built to suit*, valendo-se dessa alternativa para evitar a imobilização de capital em instalações físicas. Para a subsidiária do grupo envolvida em sua incorporação – a Odebrecht Realizações Imobiliárias –, essa transação significou a realização antecipada do lucro envolvido nessa empreitada.

A outra operação de securitização imobiliária incidiu sobre o Porto Atlântico Leste. Realizada em janeiro de 2013, foi uma operação bem menor que a anterior, tendo sido realizada para custear a aquisição de um lote de CEPACs. O valor da série de CRIs emitidos nessa operação foi de aproximadamente R\$ 45 milhões. O FII Porto Maravilha havia promovido um pequeno leilão de CEPACs na Bolsa de Valores em outubro de 2012, em que foram ofertados cem mil certificados. Esse leilão resultou na venda de 26 mil certificados ao Banco Votorantim¹²⁷. Esse lote de CEPACs foi posteriormente negociado pelo banco com a Arrakis Empreendimentos Imobiliários S.A., uma das sociedades de propósito específico por meio das quais a Odebrecht Realizações Imobiliárias participa do empreendimento. Esta empresa adquiriu esse lote de certificados para utilizá-los na construção do Porto Atlântico Leste. Ao invés de pagar em dinheiro, encomendou uma emissão de CRIs lastreados em fluxos de receitas futuras a serem geradas pelo empreendimento, transferindo-os ao banco como forma de pagamento dos CEPACs.¹²⁸

¹²⁶ A operação foi realizada pela securitizadora paulistana Nova Securitização S.A., e os CRIs originados têm como agente fiduciário a distribuidora de valores carioca Pentágono DTVM S.A. O termo de securitização dessa operação pode ser encontrado no endereço eletrônico <http://pentagonotrustee.com.br/Files/Series/ac5ca1ac-5d60-45f6-b4a2-a463496b01dc_Termo%20de%20Securitiza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 20/10/2015.

¹²⁷ Segundo o gestor do FII Porto Maravilha entrevistado, o intuito desse leilão não foi monetizar ativos, mas simplesmente "testar" os CEPACs no mercado e, assim, estabelecer um valor de referência para futuras negociações. Processado na Câmara de Liquidação e Custódia da BM&F Bovespa em 22 de outubro de 2012, o leilão resultou na venda dos 26 mil certificados ao valor unitário de R\$ 1150,00, o preço mínimo disposto no referido anúncio, perfazendo um valor total de aproximadamente R\$ 30 milhões.

¹²⁸ A operação foi realizada pela securitizadora Brazilian Securities Companhia de Securitização S.A., e os CRIs originados têm como agente fiduciário a distribuidora de valores Oliveira Trust DTVM S.A. O termo de securitização dessa operação pode ser encontrado no endereço eletrônico: <http://www.bfre.com.br/braziliansecurities/images/arquivos/cri/documentos/BS_CRI%20296_CEPAC%20-%20OR_Termo%20de%20Securitiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20/10/2015.

Essa transação é um exemplo bastante emblemático das transformações no modo de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário no capitalismo contemporâneo. Ela representa uma troca entre dois ativos financeiros – CEPACs e CRIs – que têm seu conteúdo econômico lastreado por dois diferentes direitos incidentes sobre o imobiliário – o potencial adicional de construção e a expectativa de receita a ser gerada por um empreendimento –, evidenciando o processo de financeirização da produção do espaço e a abstração progressiva da forma jurídica da propriedade imobiliária.

Esse empreendimento evidencia também outro vetor de transformação na dinâmica de funcionamento do setor imobiliário no país: a entrada das grandes empreiteiras em atividades de incorporação imobiliária. O ingresso da Odebrecht nesse segmento é relativamente recente, tendo ocorrido na década de 2000 com a criação das subsidiárias Odebrecht Realizações Imobiliárias e Odebrecht Properties. Esse movimento da empresa sinaliza o enfraquecimento de uma separação historicamente estabelecida no país entre o setor de construção pesada – ligado a obras de infraestrutura e dominado por grandes empreiteiras nacionais –, e o setor de incorporação e construção de imóveis – dominado por agentes locais. As grandes empreiteiras tradicionalmente se concentraram nas atividades de construção pesada, onde teoricamente as margens de retorno são mais significativas. A entrada da maior empreiteira do país no segmento de incorporação imobiliária mostra uma estratégia de verticalização nas atividades relacionadas à produção do espaço exercidas pela empresa, o que pode se transformar numa tendência mais ampla no país e resultar num processo de maior concentração do capital num segmento historicamente pulverizado.

A participação da empresa em grandes empreendimentos imobiliários na região portuária (como veremos, este não é o único), juntamente com sua presença na realização de obras de infraestrutura e na operação de serviços públicos, mostra o desempenho de um papel estrutural por parte da empresa enquanto agente econômico à frente do processo de produção do espaço. Ainda que essa operação individual seja um negócio potencialmente lucrativo para a empresa, promover um empreendimento com o perfil e o porte do Porto Atlântico Business Square não é um fim que se esgota em si mesmo, mas é também uma ação estratégica de um agente que depende da dinamização do mercado imobiliário local para que possa alcançar todo o potencial de retorno existente no conjunto de atividades de que participa na região. Esse empreendimento segue a mesma lógica de outras intervenções concebidas com o intuito de "ancorar" a operação urbana como um todo.

3.3.2.4. O Porto Vida 2016

O Porto Vida 2016 foi o primeiro empreendimento residencial de grande porte lançado na região portuária. O projeto prevê a construção de três grandes torres com apartamentos de dois e três dormitórios, com área total edificada de 71.897,52 m² e 1333 unidades residenciais. O projeto foi promovido por um consórcio formado entre a Odebrecht Realizações Imobiliária, a OAS, a Carioca Engenharia e a EBX (o braço imobiliário do grupo de Eike Batista), constituindo-se uma sociedade de propósito específico chamada Iota Empreendimentos Imobiliários S.A., denominação posteriormente alterada para Porto 2016 Empreendimentos Imobiliários S.A. Assim, as mesmas empreiteiras integrantes da Concessionária Porto Novo se associavam ao então magnata Eike Batista para desenvolver mais um grande empreendimento imobiliário na região. Sua construção foi iniciada no início de 2013, encontrando-se paralisada no momento atual.

A concepção desse empreendimento iniciou-se com um concurso promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) requisitando a elaboração de um projeto urbanístico e ser implantado nos antigos terrenos públicos da região situados no eixo da Avenida Francisco Bicalho (Gasômetro, Cedae, Usina de Asfalto, Clube dos Portuário, Galpão do Aplauso e Praia Formosa). Esse concurso resultou no projeto Porto Olímpico, um complexo que abrangeria edifícios residenciais, comerciais, hotéis, um centro de compras e um centro de convenções, ocupando boa parte dos terrenos públicos repassados ao FII Porto Maravilha.

Nos documentos que subsidiaram a candidatura do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016, a região portuária não estava incluída entre as localidades que receberiam instalações relacionadas ao evento. Num momento posterior, entretanto, o prefeito Eduardo Paes propôs às autoridades olímpicas que se transferisse para a região portuária a construção da vila dos árbitros e da mídia, estruturas que inicialmente seriam implantadas na mesma área onde se concentraram as principais instalações relacionadas aos jogos, na região da Barra da Tijuca. Com essa alteração, o prefeito buscava reforçar a associação entre os Jogos Olímpicos e o projeto de revitalização da zona portuária. Por um lado, o Porto Maravilha passava a figurar como parte do "legado" dos jogos para a cidade. Por outro lado, aproveitava-se o contexto dos jogos e a obrigação assumida de construir as instalações que abrigariam os participantes do evento para impulsionar a promoção de

empreendimentos imobiliários na região portuária. Após uma rodada de negociações, a modificação dos planos originais foi aceita pelas autoridades olímpicas. O IAB/RJ promoveu, então, o concurso mencionado. Seu escopo inicial não se limitava à construção de edifícios residenciais, mas apenas essa parte foi efetivamente encaminhada, além da construção de um hotel da rede Holiday Inn. Iniciou-se, assim, o projeto do Porto Vida 2016.

Figura 27 – Perspectiva ilustrada do Residencial Porto Vida



Fonte: página eletrônica <lancamentosdorio.com.br>

O projeto está sendo implantado numa área desmembrada de um dos maiores terrenos repassados ao FII Porto Maravilha, o Praia Formosa. Nesse caso, o FII Porto Maravilha permutou terrenos e CEPACs por um percentual da área construída, recebendo o equivalente a 26,3% da área do complexo residencial e 23% da área do hotel. Ambos os projetos foram desenvolvidos para venda. O hotel consumiu 8.278 CEPACs, enquanto que o Residencial Porto Vida 2016 consumiu 68.631.

Após o lançamento do projeto, passou-se a estudar o modo de comercialização dos apartamentos. O preço das unidades anunciado à época oscilava entre R\$ 420 mil e R\$ 590 mil. O Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (PREVI-RIO) chegou a anunciar a abertura de uma linha de financiamento para sua compra por funcionários públicos municipais. Essa linha de financiamento foi desenhada para atender um público-alvo de poder aquisitivo razoavelmente elevado, claramente acima das faixas

de renda mais altas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). A título ilustrativo, para que se aprovasse uma operação de crédito para a compra das unidades de menor valor (R\$ 420 mil), exigia-se renda familiar mensal mínima de R\$ 7.300 se a entrada fosse de R\$ 200 mil; renda familiar mensal mínima de R\$ 10.500 caso a entrada fosse de R\$ 100 mil; ou renda familiar mensal mínima de R\$ 13.700 se não houvesse entrada. O preço das unidades e as condições de financiamento previstas foram um primeiro obstáculo para que a comercialização dos apartamentos de viabilizasse. O uso dos apartamentos para abrigar a vila dos árbitros e da mídia nos Jogos Olímpicos trouxe complicações adicionais. Do ponto de vista das incorporadoras, seria preciso executar todo o projeto de uma vez, o que seria pouco conveniente em termos de fluxo de caixa. Do ponto de vista de eventuais compradores, ter que aguardar a realização dos jogos para poder receber apartamentos cujas parcelas já estariam sendo pagas figurava como um fator de desestímulo. Segundo o Presidente da CDURP, diante dessa situação, as empresas pleitearam que a Prefeitura ou as autoridades olímpicas pagassem uma compensação financeira para que o empreendimento fosse executado de uma vez só e cedido para os jogos. Diante do impasse, transferiu-se a vila dos árbitros e da mídia de volta para o complexo principal da Barra da Tijuca, e o Residencial Porto Vida 2016 foi convertido num empreendimento imobiliário convencional. Em virtude dessa mudança e das dificuldades encontradas para a comercialização dos apartamentos, sua construção foi interrompida no primeiro semestre de 2014.

Figura 28 – Obras paralisadas do Porto Vida 2016



Fonte: UOL Notícias

Após a paralisação das obras, o projeto está passando por adaptações, e a forma de comercialização das unidades está sendo redefinida. Ainda não há informações oficiais sobre as mudanças que serão feitas no projeto, nem sobre a previsão de retomada das obras. Esse episódio dá os primeiros sinais de dificuldade de se imprimir às atividades de desenvolvimento imobiliário na região portuária o ritmo que se estimou inicialmente, em especial no caso de empreendimentos residenciais. Embora os representantes da Prefeitura e do FII Porto Maravilha venham minimizando o problema em declarações dadas à imprensa¹²⁹, essa dificuldade tende a se agravar num cenário de crise econômica e escasseamento de crédito para a compra de imóveis no país.

3.3.2.5. O Moinho Fluminense

Diferentemente dos empreendimentos mencionados até aqui, todos caracterizados pela implantação de novos edifícios, este projeto combina construções novas com a adaptação de edificações históricas existentes no local. O Moinho Fluminense é um complexo industrial tombado que foi construído no final do século XIX, funcionando desde então como uma fábrica de farinha. O projeto prevê a transformação de sua estrutura física num complexo que abrigará lojas, escritórios, consultórios médicos, apartamentos do tipo *loft* e um hotel. Seu lançamento está previsto para ocorrer em 2018.

Na linha dos celebrados projetos de *retrofit*, que vêm se difundindo rapidamente em processos de reurbanização de antigas áreas industriais e portuárias ao redor do mundo, esse empreendimento é apresentado em materiais de divulgação como um projeto que vai "promover o encontro entre o antigo e o moderno", combinando "o charme dos prédios históricos com tecnologia de ponta" e criando "um ambiente que foge ao lugar comum".¹³⁰ Os antigos galpões industriais serão adaptados para abrigar o Moinho Mall, o Moinho Medical Center, o Moinho Hotel Design, o Moinho Long Stay Lofts e o Moinho Comercial Lofts. O projeto prevê também a construção de uma nova torre em estilo arquitetônico contemporâneo, que abrigará o Moinho Corporate.

¹²⁹ Para exemplo de declarações nesse sentido, ver a matéria intitulada "Fora da Olimpíada, obra na zona portuária do Rio está parada há oito meses", publicada na página eletrônica UOL Notícias em 11/02/2015. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/02/11/unico-projeto-residencial-do-porto-maravilha-rj-tem-obra-parada-ha-um-ano.htm>> Acesso em: 20/10/2015.

¹³⁰ As caracterizações mencionadas foram extraídas do vídeo institucional de apresentação do projeto. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1YDacXbSA20>> Acesso em: 20/10/2015.

Figura 29 – Perspectiva ilustrada do Moinho Fluminense



Fonte: Skycraper City

O empreendimento demandará certo montante de CEPACs por conta da construção da nova torre e do acréscimo de área previsto nos galpões industriais, mas provavelmente de magnitude reduzida. O projeto ainda está em fase de licenciamento, não havendo dados oficiais sobre a quantidade de CEPACs a serem consumidos e eventuais permutas com o FII Porto Maravilha.

O projeto está sendo promovido pela Vinci Real Estate Gestora de Recursos Ltda., o braço imobiliário do grupo Vinci Partners. Esse grupo é uma distribuidora de valores mobiliários brasileira fundada em 2009, com escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Nova York, atuando na estruturação de produtos financeiros de perfil bastante variado. O grupo se apresenta como uma plataforma de investimentos com um conceito diferenciado e único no país, em que supostamente sócios e clientes investem nos mesmos produtos, pagam as mesmas taxas e submetem-se às mesmas condições de risco. Uma das modalidades de produto financeiro estruturado pelo grupo são os fundos de investimento imobiliário. O foco do grupo não é distribuir produtos financeiros de base imobiliária originados por outros agentes, mas estruturar os negócios que compõem uma carteira de investimentos, como está sendo feito no projeto do Moinho Fluminense.

Esse empreendimento mostra, por um lado, a proliferação de agentes com uma cultura de negócio semelhante àquela dos *equity funds* norte-americanos no mercado financeiro brasileiro. Por outro lado, mostra a simbiose entre as estratégias de investimento seguidas por agentes com esse perfil e os projetos de revitalização urbana, que se apresentam como campos férteis para a estruturação de produtos financeiros de base imobiliária capazes de atender às exigências desse tipo de investidor.

3.3.2.6. O Trump Towers Brazil

Os empreendimentos mencionados até aqui são bastante ilustrativos da disseminação de um padrão financeirizado e especulativo de produção do espaço, e também da difusão de um padrão arquitetônico orientado para a replicação da estética das ditas cidades globais nessa região. Nenhum deles, entretanto, expressa esses fenômenos de modo tão emblemático como o projeto da Trump Towers Brazil. O projeto prevê a construção de cinco torres de lajes corporativas de padrão "Triple A", cada uma com trinta e oito andares, perfazendo uma área total edificada de 322.086, 56 m². Trata-se, portanto, de um projeto muito maior do que todos os anteriores. Na página eletrônica oficial do empreendimento, afirma-se que este será o maior complexo de edifícios corporativos nos países que integram o grupo BRICS, envolvendo investimentos da ordem de US\$ 2,4 bilhões. Afirma-se ainda que o projeto busca atender a uma demanda reprimida por espaços corporativos de alto padrão na cidade, que tende a crescer substancialmente nas próximas décadas em virtude da expansão das atividades ligadas à cadeia de exploração de

gás e petróleo no Estado do Rio de Janeiro, o que justificaria a realização de um investimento dessa magnitude. Os idealizadores do projeto afirmam acreditar que haverá interesse por parte de investidores com horizonte de longo prazo em aplicar recursos num empreendimento desse perfil.

Figura 30 – Perspectiva ilustrada do projeto Trump Towers Brazil



Fonte: página eletrônica oficial do projeto Trump Towers Brazil

Apresentado oficialmente ao público num evento que contou com a participação do prefeito Eduardo Paes e do empresário norte-americano Donald Trump Jr, realizado no final de 2012, esse projeto ganhou grande repercussão na mídia, tornando-se uma espécie de ícone do processo de transformação da região portuária num polo corporativo de padrão internacional. A realização de um empreendimento desse porte com a marca Trump vem sendo evocada como evidência da entrada do Porto Maravilha no circuito mundial de ambientes corporativos de primeira linha.

Embora carregue a marca Trump, esse empreendimento não é um projeto efetivamente promovido pela Trump Organization. O grupo norte-americano não é sequer um dos investidores por trás do projeto, participando dele apenas na condição de cedente do direito de uso da marca Trump. O empreendimento está sendo promovido por um consórcio liderado por um grupo de origem búlgara chamado MRP International, agente que atua na concepção de projetos de desenvolvimento imobiliário em diversos países do mundo. Participam do consórcio também o grupo Salamanca Capital Partners LLP, um banco de investimento sediado em Londres, e a Construtora Even, grupo sediado em São Paulo. O empreendimento está sendo estruturado com base numa sociedade de propósito específico denominada Landmark Properties Participações Ltda.

O projeto foi concebido para ser implantado no Clube dos Portuários, um dos terrenos públicos oriundos da Companhia de Docas. Segundo estimativas apresentadas em matérias publicadas na imprensa, se vier a ser realizado conforme previsto no projeto original, o empreendimento consumirá algo em torno de 515 mil CEPACs.¹³¹ Segundo o gestor do FII Porto Maravilha entrevistado, também está sendo negociada nesse projeto uma permuta do terreno e dos CEPACs por alguma forma de participação no empreendimento. Ainda não foram divulgados dados oficiais sobre os termos dessa transação.

A previsão de início da implantação do empreendimento vem sofrendo uma série de adiamentos desde que foi anunciada. Inicialmente, previu-se que as obras começariam no segundo semestre de 2013. Essa previsão não se concretizou, e desde sua apresentação inicial vêm sendo anunciadas novas datas para seu início. Até o momento, entretanto,

¹³¹ Nesse sentido, ver a matéria "Caixa terá participação em arranha céus de Donald Trump no Rio", publicada pela Folha de São Paulo em 29/09/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2012/12/1203109-caixa-tera-participacao-em-arranha-ceus-de-donald-trump-no-rio.shtml>> Acesso em: 10/12/2015.

ainda não se concluiu o licenciamento junto aos órgãos municipais, sendo difícil estimar quando – e se – a construção desse empreendimento será iniciada efetivamente. Os atrasos sistemáticos no início das obras geraram rumores de que o projeto teria sido cancelado em virtude das mudanças no cenário econômico no país. Nas últimas entrevistas que fiz, afirmou-se que a realização do empreendimento está confirmada, e que os atrasos em relação ao cronograma inicialmente previsto se devem a necessidades de adaptação do projeto original.

O desenho desse negócio mostra um grau bastante elevado de articulação entre o circuito imobiliário local e o capital internacional, assim como a exacerbação de uma lógica especulativa. Trata-se de uma coalizão formada por iniciativa de um desenvolvedor imobiliário sediado num país do leste europeu, que conta com a presença de um banco de investimento sediado numa das principais praças financeiras do mundo e com uma construtora local, e que se propõe a pagar pelo uso da marca de um desenvolvedor imobiliário norte-americano com grande projeção internacional para dar um tom de exclusividade ao empreendimento. A obtenção do *branding* Trump, como dito em entrevista pelo gestor do FII Porto Maravilha, é bastante representativa do conteúdo econômico alcançado pela exploração publicitária da imagem em processos de produção do espaço na cidade contemporânea. Os promotores do empreendimento basicamente pagam pelo direito de mobilizar a imagem associada a uma grife do mundo dos edifícios corporativos com a expectativa de que esse artifício permita o alcance de margens de retorno mais elevadas nas transações envolvendo este produto imobiliário. A Trump Organization, que não tem um envolvimento direto com o negócio, apenas se apropria de uma renda decorrente do senso de exclusividade e distinção que sua marca é capaz de conferir a um empreendimento imobiliário. Ao mesmo tempo, a implantação de um complexo de torres corporativas com a bandeira Trump na região torna-se um fator-chave nas estratégias de marketing em torno do Projeto Porto Maravilha, figurando ao mesmo tempo como termômetro e catalisador de seu sucesso. Como aponta Harvey (1994), o triunfo da imagem sobre a substância é total.

3.3.3. Os conflitos pela apropriação da cidade: a fragilidade do direito à moradia e o aprofundamento da segregação socioespacial

Em discursos de representantes da CDURP e da Prefeitura, afirma-se reiteradamente que um dos objetivos fundamentais do projeto de revitalização da zona portuária é promover um padrão de ocupação mais intensivo do território com diversidade de usos e a presença de todas as classes sociais. Assim, esse projeto teria entre seus princípios norteadores a ampliação da oferta habitacional para a população de baixa renda e a provisão de condições para a permanência de moradores pobres na região, de modo que as intervenções a serem implementadas não ajam como um vetor de aprofundamento da segregação socioespacial. Pode-se observar, entretanto, um distanciamento entre esse discurso e as práticas que vêm sendo efetivamente adotadas pelos agentes governamentais à frente do projeto. Esse contraste fica claro ao se observar a dinâmica das remoções que vêm acontecendo na região portuária, as alternativas habitacionais de fato oferecidas à população de baixa renda e as formas de participação das comunidades afetadas pelas intervenções em andamento em seus processos decisórios.

A oferta de habitação de interesse social (HIS) na região – um fator de importância central para qualquer intervenção urbanística em que haja preocupação efetiva em se evitar processos de expulsão populacional – limitou-se a um conjunto de ações de pouquíssima expressividade durante os cinco primeiros anos do projeto. Perspectivas de oferta de moradia em escala mais significativa entraram em discussão apenas em meados 2015, quando a CDURP anunciou o lançamento do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto). Além de ter sido formulado tardiamente, esse plano não decorreu propriamente de uma escolha feita pela CDURP ou pela Prefeitura, mas de uma exigência feita pelo Ministério das Cidades para que o FGTS pudesse fazer um novo aporte de recursos no FII Porto Maravilha, como será explicado mais à frente.

Antes do lançamento desse plano, a oferta de habitação de interesse social na área de abrangência do Projeto Porto Maravilha restringiu-se às ações promovidas no âmbito do Programa Novas Alternativas e do Programa Morar Carioca. O Novas Alternativas é um programa municipal de reabilitação de imóveis ociosos em áreas centrais lançado em 1998, sendo conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) com o apoio do Governo Federal, que financia o programa com recursos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O Morar Carioca, por sua vez, é um programa municipal de reurbanização de favelas lançado em 2010, também sendo promovido pela

SMH com apoio financeiro do Governo Federal. O programa abrange diversas áreas da cidade, entre elas o Morro da Providência. As ações do Novas Alternativas na região portuária têm uma escala bastante reduzida, tendo impacto pouco significativo na ampliação da oferta de HIS nessa área da cidade. O Morar Carioca, por sua vez, é um programa de reurbanização, de modo que a construção de moradias é destinada ao reassentamento da população removida por conta das intervenções previstas. Assim, o programa não envolve a ampliação da oferta de moradia, mas apenas o remanejamento de moradores. Além disso, como veremos, as ações desse programa no Morro da Providência previam a construção de unidades habitacionais em quantidade inferior à que seria necessária para reassentar todos moradores a serem removidos, contrariando as promessas da Prefeitura de que se garantiria a permanência da população de baixa renda no local. Além disso, é importante ressaltar que esses dois programas não receberam nenhuma parcela dos recursos oriundos da venda dos CEPACs.

Enquanto a provisão de alternativas habitacionais para a população de baixa renda manteve-se limitada a um conjunto de ações inexpressivas até o momento, os processos de remoção – iniciados antes mesmo do lançamento do Projeto Porto Maravilha – avançaram em maior velocidade. A onda de remoções na zona portuária e em suas imediações teve forte impulso a partir da segunda metade dos anos 2000. Em contraste com os discursos que caracterizam a região como um vazio urbano, como disse o Presidente da CDURP em entrevista, havia um conjunto significativo de ocupações nos inúmeros imóveis ociosos existentes na região. Preparando-se o terreno para as transformações urbanísticas idealizadas, iniciou-se um ataque sistemático às ocupações a partir do final dos anos 2000. Nessa época, removeram-se ocupações como o Quilombo das Guerreiras, o Casarão Azul, a Flor do Asfalto, a Zumbi dos Palmares, dentre outras ocupações difusas. Grande parte dessas ocupações situavam-se na área plana do perímetro da operação urbana. No início da década de 2010, quando o Projeto Porto Maravilha já havia sido lançado, a política de remoções da Prefeitura se intensificou. Para além das ocupações situadas na área plana, as remoções passaram a atingir também o Morro da Providência. Com o início das ações do Programa Morar Carioca, este morro tornou-se um dos principais alvos de remoções na cidade. Passamos agora a analisar mais detalhadamente o modo como o projeto de reurbanização do Morro da Providência foi concebido e seus desdobramentos.

3.3.3.1. O Programa Morar Carioca no Morro da Providência

O projeto de reurbanização do Morro da Providência ilustra de modo emblemático a transformação de lugares ocupados por segmentos sociais de baixa renda nas áreas centrais em novas "fronteiras" de expansão urbana. No livro *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*, Neil Smith (1996) analisa a dinâmica dos processos de gentrificação na cidade de Nova York, argumentando que eles se tornaram um fenômeno generalizado nessa e em outras cidades do capitalismo avançado a partir dos anos 1980. O autor mostra nessa obra como a noção de "fronteira" foi re-significada e mobilizada para propiciar a difusão de condições ideológicas favoráveis aos processos de gentrificação. Smith (1996) inicia sua reflexão mostrando como o "mito da fronteira" foi construído e mobilizado em processos de colonização e dominação civilizacional em outros contextos, como na época da "conquista do oeste" que precedeu a atual configuração territorial do Estado norte-americano. O autor caracteriza a noção de "fronteira" como um limite que não se define a partir de referenciais meramente físicos, mas a partir de relações de identidade socialmente construídas. Nesse sentido, a "fronteira" expressa a delimitação imaginária do espaço de uma determinada civilização. Do ponto de vista territorial, esse conceito se manifesta na identificação de limites que marcam a ruptura de um determinado padrão civilizacional, separando os "civilizados" dos "bárbaros". Avançar sobre uma fronteira significa impor aos "outros" os modos de produção, as relações de poder e os referenciais simbólicos que conferem identidade a uma determinada civilização, passando pela conquista territorial, mas assumindo um sentido mais abrangente.

De modo semelhante ao que vem acontecendo em outras favelas do Rio de Janeiro, as ações de reurbanização do Morro da Providência foram precedidas pela ocupação militar de seu território. Preparando o terreno para o que se costuma chamar de "entrada do Estado" num território controlado por facções criminosas, a reconfiguração das relações de poder no Morro da Providência envolveu a mobilização ostensiva de forças de segurança pública estaduais e federais. Esse processo se iniciou com a entrada do Exército Brasileiro no morro. No bojo da implementação de um projeto habitacional denominado "Cimento Social", iniciado em 2007, o morro foi ocupado por tropas do Exército, que foram incumbidas de garantir a segurança de equipamentos e materiais de construção. Essa incursão do Exército na área teve um desfecho trágico, culminando num caso de abuso de autoridade que se transformou em escândalo nacional, provocando inclusive um pedido oficial de desculpas por parte do Presidente da República às famílias de jovens que foram

assassinados após um desentendimento com soldados que faziam a patrulha do morro.¹³² Esse episódio deixou claro que as forças policiais não poupariam o emprego de meios violentos para tomar o controle do morro.

O capítulo seguinte da "retomada" do Morro da Providência foi a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), inaugurada em 26 de abril de 2010. Com o estabelecimento de uma UPP, o Morro da Providência passou a ser monitorado permanentemente por forças policiais, o que mudou a dinâmica do poder territorial na área. Além de coibir a demonstração ostensiva de poderio militar pelo tráfico¹³³, a UPP passou a disciplinar aspectos da vida social e econômica da comunidade em geral, cortando acessos clandestinos a redes de serviços, disciplinando o uso de espaços públicos, controlando a realização de festas, entre outros aspectos. A chegada da UPP no Morro da Providência marcou o início de um processo de conformação da dinâmica dessa comunidade ao direito estatal. Usualmente seguida por ações de regularização fundiária e titulação, pela formalização de serviços públicos e por projetos de reurbanização, a instalação de UPPs constitui o primeiro passo de um processo de transformação socioespacial que vai muito além do desmantelamento do poder de organizações

¹³² Na manhã de 14 de junho de 2008, três jovens que retornavam às suas casas no Morro da Providência, supostamente embriagados e falando alto, foram abordados por soldados que faziam a patrulha do Morro. Os soldados desconfiaram de um "volume suspeito" no bolso da calça de um dos rapazes, submetendo-os a revista. Após constatar que o referido objeto era um telefone celular, iniciou-se uma discussão entre os rapazes e os soldados, que decidiram conduzi-los ao quartel do exército para "averiguação". Os jovens tentaram fugir, mas foram capturados e levados ao quartel do Bairro do Santo Cristo. As famílias dos rapazes e outros moradores da comunidade, preocupados com o que poderia acontecer, dirigiram-se ao local para acompanhar os desdobramentos do caso. Os três rapazes foram levados clandestinamente para o Morro de São Carlos, onde o tráfico era controlado pela ADA ("Amigos dos Amigos), uma facção rival do Terceiro Comando, que controlava o tráfico no Morro da Providência, e oferecidos "de presente" aos traficantes locais. Os três foram assassinados. Para maiores detalhes sobre esse caso, ver: "O exército, o político, o morro e a morte", Revista Piauí, n. 46, jul 2010, disponível em <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-46/questoes-de-seguranca/o-exercito-o-politico-o-morro-e-a-morte>> Acesso em: 20/10/2015.

¹³³ Segundo relatos de moradores do Morro da Providência, diferentemente do que se afirma em discursos de autoridades públicas, a UPP não acabou com o tráfico no local, nem com o poder dos traficantes. Se, no momento de instalação dessas unidades policiais, as forças de segurança pública são inquestionavelmente superiores ao poderio militar das facções locais, contando com um contingente expressivo e, frequentemente, com o apoio das Forças Armadas, o mesmo não acontece no momento posterior à ocupação, quando as forças policiais ficam muito mais vulneráveis, sendo obrigadas a estabelecer negociações com o tráfico para que possam permanecer no local sem que ocorram novos enfrentamentos. Segundo relatos de moradores e pesquisadores, o que acontece efetivamente quando se instala uma UPP é a apreensão massiva de armas e o estabelecimento de acordos tácitos entre os traficantes e as forças de segurança pública em que a continuidade do comércio de drogas é tolerada em outros moldes, coibindo-se o uso ostensivo de armas e a intimidação de moradores da comunidade pelos traficantes, mas sem que seus negócios sejam efetivamente interrompidos. Ao contrário do que costuma ser noticiado, o tráfico permanece exercendo expressivo poder econômico e político nessas comunidades, ainda que passe a agir de maneira mais discreta.

criminosas, estabelecendo condições para que essas localidades possam se tornar novas frentes de expansão do mercado imobiliário formal e de outras atividades econômicas.¹³⁴

Pouco tempo depois da instalação da UPP no Morro da Providência, iniciou-se a implementação do Programa Morar Carioca. Em linhas gerais, esse projeto de reurbanização previu a instalação de um conjunto de equipamentos de transporte, com a construção de um teleférico e de um plano inclinado, a abertura de novas vias e espaços de circulação, a restauração de edificações e sítios arqueológicos com relevância histórica, bem como uma ação abrangente de regularização fundiária e reassentamento de moradores. Essa intervenção tornou-se um dos principais focos de conflito envolvendo o direito à moradia na cidade.¹³⁵ Previa-se no projeto original a demolição de 832 casas, o que levaria à remoção de mais da metade da população residente no morro. Desse universo, 317 casas foram demarcadas para serem removidas em virtude das obras a serem realizadas, e outras 515 casas por estarem supostamente em situação de risco.

Segundo relatos de moradores, o projeto foi formulado sem que houvesse diálogo efetivo com a comunidades, sendo conduzido de modo autoritário. Em entrevista realizada com Cosme Felippen, integrante da Comissão de Moradores do Morro da Providência¹³⁶, pôde-se constatar uma percepção bastante crítica em relação ao projeto como um todo. Em suas palavras, "a Prefeitura chegou com o projeto todo pronto, maravilhoso, para os

¹³⁴ A relação entre as UPPs e os interesses do setor imobiliário pode ser evidenciada por casos de doação de recursos de empresários para a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro com o intuito de acelerar a ampliação do programa. Em agosto de 2010, o empresário Eike Batista anunciou a intenção de doar R\$ 20 milhões por ano ao programa até 2014, conclamando outros empresários a fazer o mesmo. Nesse sentido, ver: "Eike anuncia doação de R\$ 20 mi para UPPs no Rio", Exame.com, ago 2010, disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/eike-anuncia-doacao-r-20-mi-upps-rio-590747>> Acesso em: 20/10/2015.

¹³⁵ Em entrevista concedida para esta pesquisa por Maria Lúcia Pontes (Defensora Pública que atua junto ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro), no Rio de Janeiro, em 9 de maio de 2013, perguntamos quais eram as áreas da cidade onde as remoções estavam ocorrendo com maior frequência. A defensora disse que as remoções vinham ocorrendo de modo generalizado, não se restringindo a lugares específicos, mas que havia dois focos principais: a região da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes, onde tinham como causa principal a realização de grandes obras viárias (a Trans-Olímpica, a Trans-Carioca e a Trans-Oeste); e a região portuária, por conta dos projetos Porto Maravilha e Morar Carioca.

¹³⁶ A Comissão de Moradores do Morro da Providência foi uma entidade criada por um grupo de moradores insatisfeitos com as posturas assumidas pela Associação de Moradores do Morro da Providência nas negociações, uma entidade representativa que estaria agindo conforme os interesses da Prefeitura.

macaquinhos faveladinhos do Morro da Providência. Isso aqui é lindo, maravilhoso, veio do céu para vocês".¹³⁷

Este morador queixou-se também da ausência de disponibilização de informações sobre o projeto pela Prefeitura. Segundo ele, muitos moradores tomaram conhecimento de que seriam removidos ao se deparar com a inscrição "SMH" (Secretaria Municipal de Habitação) em suas casas, sem que fossem informados sobre quando e por que suas casas seriam demolidas, nem sobre quais seriam as alternativas oferecidas pela Prefeitura.¹³⁸ Essa situação provocou enorme insegurança entre os moradores, que passaram a se mobilizar para resistir às remoções.

Juntamente com o Fórum Comunitário do Porto, outra entidade que se constituiu para organizar ações de resistência às ameaças de expulsão populacional na região portuária como um todo, a Comissão de Moradores elaborou um documento questionando as ações da Prefeitura no Morro da Providência e denunciando as violações de direitos que vinham sofrendo, publicando em 12 de setembro de 2012 a Carta Aberta à População do Rio de Janeiro.¹³⁹ Nesse documento, os moradores relatam que o projeto de reurbanização do morro foi formulado sem que houvesse qualquer diálogo com a comunidade, decidindo-se o que seria feito na região sem que fossem abertos canais de participação por meio dos quais pudessem opinar, apontar suas demandas, debater as propostas da Prefeitura, apresentar alternativas que mitigassem os impactos das intervenções, e assim por diante. Questiona-se também no referido documento se as intervenções propostas trariam efetivamente benefícios para a comunidade, se refletiam suas principais necessidades, ou se serviriam fundamentalmente a outros interesses, como fazer do Morro da Providência uma nova atração turística da cidade. O trecho transcrito a seguir ilustra o tom deste documento:

Obras e mais obras pensadas pelo grandes empresários do setor imobiliário e do turismo estão destruindo a nossa memória, nossa história e toda nossa vida! A grande imprensa não divulga que as construções do Teleférico e do Plano inclinado do Morro da Providência estão sendo implementados de cima para baixo, sem nenhum tipo de participação

¹³⁷ Entrevista concedida para esta pesquisa por Cosme Felippen (membro da Comissão de Moradores do Morro da Providência), no Rio de Janeiro, em 20 de outubro de 2015.

¹³⁸ A sigla "SMH", usada pela Secretaria Municipal de Habitação para demarcar imóveis a serem removidos, ficou conhecida entre moradores do Morro da Providência e de outras comunidades como "saia do morro hoje".

¹³⁹ Esse documento está disponível em: <<http://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/09/12/carta-aberta-a-populacao-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em: 20/10/2015.

social da comunidade e sem nenhum estudo técnico que comprove a necessidade da construção desses equipamentos de transporte! Mas será que eles realmente sevem para isso? Já sabemos que o teleférico do Complexo do Alemão está subutilizado e que não atende as necessidades dos moradores!!! A mídia também não informa que o próprio projeto de Urbanização Morar Carioca prevê a remoção de 832 casas da Providência! Estas já foram criminosamente pichadas pela Secretaria Municipal de Habitação e, infelizmente, algumas delas já foram removidas! [...] Para a construção do Teleférico roubaram a nossa única área de lazer – A Praça Américo Brum! Para a construção de uma rua que vai ligar o Teleférico à Vila Portuária várias famílias da área da 'Toca' já foram desapropriadas com valores baixíssimos! Para a construção de um centro esportivo, que também não nos consultaram sobre a necessidade, a área conhecida como AP na Ladeira do Farias foi demolida e desalojou cerca de 60 famílias de um dia para o outro. Nesse caso a Prefeitura demoliu casas ainda com pessoas dentro!!!

Outro aspecto questionado pela Comissão de Moradores e pelo Fórum Comunitário do Porto foi o número de casas demarcadas para remoção sob o argumento de que estariam em situação de risco. As referidas entidades reconhecem que havia casas efetivamente nessa situação, mas que os números apresentados pela Prefeitura não correspondiam à realidade. Com o auxílio de profissionais especializados, os moradores elaboraram um contra-laudo, em que se atestou que a maioria dos imóveis demarcados para remoção não estavam efetivamente em situação de risco. Este documento concluiu também que o número de imóveis efetivamente ameaçados poderia ser bastante reduzido com obras de mitigação de risco, o que possibilitaria uma redução substancial do universo de moradores a serem retirados do local.

As alternativas habitacionais oferecidas pela Prefeitura aos moradores que se encontravam sob ameaça de remoção à época constituem outro aspecto controverso das ações do Programa Morar Carioca no Morro da Providência. Nos discursos oficiais, alega-se que as remoções tinham como objetivo melhorar a vida dos moradores, e que todas as ações foram conduzidas dentro dos parâmetros legais, sem implicar qualquer violação ao direito de moradia. Ressalta-se também a preocupação em manter os moradores removidos próximos ao local de origem, afirmando-se que foram oferecidas alternativas habitacionais nas imediações do próprio morro. Nas palavras do Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP:

A gente pegou vários imóveis da região e desapropriou para que se fizesse habitação, Minha Casa Minha Vida, tendo como prioridade os moradores daqui, para que eles possam se manter aqui, e não sair e ir

para outro lugar [...] Você precisa dessas pessoas. Primeiro porque elas já estão aqui há dez, vinte, trinta, quarenta anos. Elas já conhecem a região, já estão na região, morando. Algumas, vamos dizer, em situação difícil, precária, então tem que se construir casas com qualidade para que elas possam continuar na região [...] Das pessoas que a gente tinha e teve que tirar, umas foram para o aluguel social, para esperar o retorno aqui; outros, por exemplo, quando viram que já tinha casa pronta em outro lugar, optaram por outro lugar, outros aceitaram indenização ou aquisição assistida [...] Então isso dependeu muito do que a pessoa queria, mas sempre tendo a opção de ficar na região.¹⁴⁰

Pode-se observar uma disputa de narrativas sobre o modo como a implementação do Programa Morar Carioca no Morro da Providência foi conduzida. Agentes como os membros da Comissão de Moradores, os integrantes do Fórum Comunitário do Porto e os defensores públicos que atuam no local têm uma leitura bastante distinta da que é feita por agentes como o diretor da CDURP sobre a dinâmica desse processo. Esses agentes questionam o discurso de que a Prefeitura tenha oferecido condições para que os moradores pudessem permanecer na região, ressaltando aspectos como a insuficiência do número de unidades habitacionais a serem construídas, a incerteza quanto à provisão de alternativas habitacionais definitivas e o uso de estratégias coercitivas para pressionar os moradores a aceitar as propostas da Prefeitura e entregar suas casas. Segundo a defensora pública Maria Lúcia Pontes:

O que eu observo hoje, falando do que está acontecendo hoje [maio de 2013], é que o Município não oferece nenhuma solução habitacional para o lugar. As famílias são removidas com a promessa de serem reassentadas depois [...] Na Providência especificamente tem uma promessa de construção de alguns conjuntos ali próximo [...], mas eles não estão oferecendo para todo mundo da Providência. Então assim, na verdade, a tentativa é a remoção, indo para o aluguel social, para esperar uma casa, e algumas promessas de ser atendido no entorno, e muitos casos de indenização, oferecendo-se indenização como solução. E valores muito baixos, é impossível você se manter naquela região.¹⁴¹

De acordo com a carta aberta elaborada pela Comissão de Moradores e pelo Fórum Comunitário do Porto, os empreendimentos que estavam sendo construídos na zona portuária para o reassentamento da população removida até a data de publicação do

¹⁴⁰ Entrevista concedida a esta pesquisa por Rogério Riscado (Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da CDURP), no Rio de Janeiro, em 2 de março de 2013.

¹⁴¹ Entrevista concedida para esta pesquisa por Maria Lúcia Pontes (Defensora Pública Estadual), no Rio de Janeiro, em 9 de maio de 2013.

documento (setembro de 2012) compreendiam 639 unidades habitacionais, número inferior ao das 832 casas demarcadas para demolição. Segundo o documento, o desequilíbrio entre a oferta de unidades habitacionais e o número de pessoas a serem removidas se agravaria ao se considerar que a maioria das casas era habitada por mais de uma família, o que ampliaria significativamente o número de unidades necessárias que toda a população removida fosse reassentada nas proximidades.¹⁴²

Além da insuficiência do número de unidades habitacionais oferecidas, outro aspecto problemático foi a sequência cronológica das ações. O processo de remoção de moradores iniciou-se muito antes da entrega dos empreendimentos que teoricamente seriam construídos para reassentá-los, o que impôs uma dinâmica bastante distinta do cenário de remoções acompanhadas pelo reassentamento na própria região que é apresentado em discursos oficiais. Dentre os moradores que tiveram suas casas demarcadas para remoção, muitos saíram do morro, tendo sido atendidos por meio do pagamento de indenização, da inscrição em programas de aluguel social até que fossem oferecidas unidades habitacionais para a compra, da compra assistida ou do oferecimento de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida em outras áreas da cidade. Segundo relatos de moradores e da defensora pública entrevistada, os valores pagos a título de indenização foram, de modo geral, bastante reduzidos, não permitindo a compra de imóveis em áreas próximas. O mesmo aconteceu com aqueles que ingressaram no aluguel social. O valor pago mensalmente a esses moradores, de R\$ 400,00 por família à época, mostrou-se insuficiente para a locação de imóveis nas imediações do Morro da Providência, especialmente num cenário de elevação dos preços imobiliários na região, o que obrigou as pessoas nessa condição a se deslocarem para áreas mais distantes. Além disso, muitos dos moradores removidos que ingressaram no aluguel social permaneceram por muito tempo em situação incerta quanto ao atendimento definitivo. Os moradores que aceitaram a proposta de atendimento pelo Programa Minha Casa Minha Vida, por sua vez, foram majoritariamente alocados em empreendimentos construídos na Zona Oeste da cidade, a dezenas de quilômetros de seu local de origem (FAULHABER, 2012).

¹⁴² Nesse sentido, afirma-se no documento: "Segundo a 'Planta Geral de Urbanização do Projeto Morar Carioca' o número de unidades habitacionais planejadas para serem construídas ao longo de dois anos é menor do que o número de remoções! São apenas 639 unidades habitacionais previstas! 58 unidades na Ladeira do Farias nº 91; 20 na Ladeira do Barroso; 4 no Centro Histórico; 131 na rua Nabuco de Freitas, 77 na rua Cardoso Marinho nº68; 349 na Aldomiro Costa nº83. Faltariam ainda 193 casas se considerarmos que em cada casa vive só uma família, no entanto, na comunidade a maioria das casas possui mais de uma família morando."

O próprio Presidente da CDURP reconheceu em entrevista que o modo como foram conduzidas as remoções foi problemático. Segundo ele, houve um descompasso entre as tentativas de remoção e o oferecimento de alternativas habitacionais, o que provocou insegurança entre os moradores. Em suas palavras:

A negociação do projeto com a comunidade foi mal conduzida. A gente fez o projeto e achou que, como o projeto era bom, o povo ia ficar feliz. Teve uma reação e, num dado momento, não se teve habilidade de negociar o projeto. [...] Então há um descompasso? É ruim? Você diz 'olha, vou tirar você daí' sem definir o lugar onde você vai morar. Gera insegurança? Gera. Isso é motivo para o cara falar 'não, espera aí, quando você me der certeza de para onde eu vou eu libero para você'. Corretíssimo, era isso mesmo que tinha que fazer. A Prefeitura tinha por obrigação dela dizer 'olha, sua alternativa é essa, essa e essa'.¹⁴³

Além da precariedade das alternativas habitacionais que foram oferecidas pela Prefeitura – fator que já seria suficiente para se questionar o respeito ao direito de moradia e a legalidade das ações do Programa Morar Carioca –, há relatos de uso de mecanismos ilegais de coerção para forçar os moradores a aceitar as propostas oferecidas. Nesse sentido, a defensora pública Maria Lúcia Pontes relatou em entrevista o uso de uma série de práticas de intimidação e pressão psicológica pela Prefeitura, adotadas com o intuito de forçar os moradores a entregar suas casas. Em suas palavras:

Tem várias estratégias de intimidação. Primeiro essa inscrição [SMH]. E depois a demolição de casas que são coladas, geminadas. Você está num cenário de guerra. Você já mora num lugar precarizado e você vai morar num lugar pior ainda, onde para você passar, você vai ter que passar em cima dos entulhos. Não é à toa que existe uma vontade grande de demolir logo. Quando a gente consegue fazer uma liminar para impedir demolição, eles ficam loucos, porque eles sabem que a estratégia vai ser muito mais difícil. 'Ah, mas eu comprei a casa do lado', eles falam exatamente isso, 'a casa é minha, eu posso demolir' [...] Eles fazem a demolição do lado, e você, que quer ficar ali, vai acabar ficando numa situação insustentável. E aí desligam a luz mas não cortam a fiação, deixam a fiação solta. Você tem filho, sabe? Eles criam uma situação de que 'ah não, mas eu não estou forçando ninguém a sair'. Mas essa situação força a pessoa a sair. Eles criam uma situação de intimidação. É mandando funcionário que eles nem dizem que é funcionário, mas que é, que está ligado à Prefeitura, que vai lá para ameaçar, que vai dizer que se você não aceitar você vai sair sem nada, que você não tem direito a nada porque a casa não é sua, você não tem título. Então tem toda uma estratégia de terror que eles fazem que vai desde a inscrição até essa presença constante de pessoas que são da Prefeitura, mas que não têm

¹⁴³ Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

vínculo formal, para dizer para você que você tem que aceitar porque senão você vai sair sem nada [...] Eles criam uma situação que fica insustentável, poucas comunidades conseguem resistir.¹⁴⁴

Figura 31 – Casas demarcadas e entulhos no Morro da Providência



Fonte: fotografias do autor (maio de 2013)

Diante das denúncias de violação de direitos, a Defensoria Pública impetrou uma Ação Civil Pública (Processo nº 0115786-70.2012.8.19.0001) em face do Município do Rio de Janeiro em 23 de março de 2012, requerendo a interrupção das obras do Programa Morar Carioca no Morro da Providência. A fundamentação do pedido baseou-se em argumentos como a falta de disponibilização de informações aos moradores quanto ao cronograma do projeto, a falta de participação dos moradores em sua formulação, a existência de irregularidades na elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental, o não cumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação estadual quanto aos procedimentos de convocação da audiência pública, entre

¹⁴⁴ Entrevista concedida para esta pesquisa por Maria Lúcia Pontes (Defensora Pública Estadual), no Rio de Janeiro, em 9 de maio de 2013.

outros. Em 28 de novembro de 2012, a juíza Maria Teresa Pontes Gazineu, da Segunda Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, expediu decisão favorável ao pedido formulado, concedendo liminar que determinou a interrupção das obras do Programa Morar Carioca até que os vícios identificados fossem sanados. No julgamento dessa ação, a juíza condenou a Prefeitura a interromper o andamento das obras do referido programa até que se realizasse audiência pública com ampla participação dos moradores e se promovessem adequações do projeto conforme as reivindicações que viessem a ser apresentadas, que se obtivesse as licenças exigidas nos órgãos de fiscalização competentes e que se criassem mecanismos de amplo acesso à informação quanto ao projeto. Condenou a Prefeitura também a recolher os entulhos das demolições que já haviam sido realizadas, que em muitos casos ainda permaneciam no local. Esclareceu também que a decisão proferida não teria o condão de impedir a atuação do Poder Público na região, particularmente no tocante às casas em situação de risco.¹⁴⁵ A decisão foi agravada pela Prefeitura, sendo parcialmente reformada na segunda instância. A decisão do recurso determinou a retirada da interrupção das obras do teleférico da decisão expedida na primeira instância, autorizando a Prefeitura a prosseguir com sua construção. O Tribunal acatou o argumento de que a paralisação das obras do teleférico, já bastante adiantadas à época, seria mais prejudicial à comunidade do que sua conclusão. O julgamento definitivo da ação ainda não ocorreu.

O Presidente da CDURP caracterizou essa ação judicial como uma prática questionável por parte de agentes que assumem uma postura de defesa do direito à moradia. Em seu entendimento, os defensores públicos não sofrem as consequências de uma obra paralisada, usando a defesa do direito à moradia de modo oportunista para alimentar uma luta política em detrimento dos interesses dos moradores do Morro da Providência. Em suas palavras:

¹⁴⁵ Segue um trecho do dispositivo da referida decisão judicial: "Assim, determino a suspensão da execução do Projeto Morar Carioca no Morro da Providência, devendo a parte ré providenciar a realização de audiência pública, nos moldes legais e, se necessária, a readequação do projeto original aos reclamos da população interessada. Deverá, ainda, providenciar a criação de mecanismos de amplo acesso a informação à comunidade acerca do andamento da obra, inclusive para resolver eficazmente eventuais reclamações dos moradores atingidos pela mesma, mantendo-os, ainda, informados sobre o cronograma para desocupação dos seus imóveis, sendo certo que seus moradores deverão ser previamente notificados. Por fim, deverá apresentar a devida autorização do órgão responsável em razão da preservação do ambiente culturalmente protegido para a execução do projeto. Tão logo adotadas as providências ora determinadas, vindo aos autos à devida comprovação e dando-se vista às partes, será apreciada a conveniência da manutenção da liminar. Restam preservadas as execuções de intervenções em razão de riscos, nos termos já aqui mencionados. Na hipótese de descumprimento, incidirá em multa diária estipulada em R\$ 50.000,00. Intime-se com urgência. Após, dê-se vista a DP e ao MP". Ver Ação Civil Pública, Processo nº 0115786-70.2012.8.19.0001.

A Defensoria saiu [de uma reunião de negociação entre a Prefeitura e os moradores] e entrou com uma ação civil pública, mandando parar a obra. Esta ação civil pública até hoje mantém a obra parada [...] Aí o que acontece com isso? Esse povo não mora lá. Esse povo não está convivendo com uma obra parada. Esse povo não está esperando a moradia ficar pronta na Nabuco de Freitas para se mudar e morar numa casa descente. Então, os moradores da Providência, em nome de um direito – a luta pela moradia – estão sendo privados do direito a uma moradia digna [...] O projeto foi suspenso, então não faço mais nada aqui. Foi bom para quem isso? Para quem mora lá não foi [...] Para quem defendeu emenda lá da constituição de reforma urbana na constituinte, para quem defendeu fundo nacional de moradia que virou o FNHIS, quem defendeu o Estatuto da Cidade, estava na conferência das cidades, vê um negócio desse! Eu não sei que movimento de defesa de moradia é esse. Entendeu? Eu preciso desse problema para fazer minha luta política. Isso é um absurdo.¹⁴⁶

Essa passagem mostra como o argumento da urgência vem sendo acionado de modo seletivo pelos representantes da Prefeitura à frente desse projeto. Não houve nenhuma pressa por parte desses agentes em iniciar a elaboração de um plano habitacional para a região portuária. No entanto, no momento em que as obras de reurbanização do Morro da Providência são interrompidas por conta de uma ação judicial em que se cobra maior diálogo com os destinatários desse projeto, o enfrentamento da precariedade das condições de moradia na região é evocado como argumento para deslegitimar ações de resistência que interfiram na celeridade das intervenções idealizadas, e aqueles que se mobilizam para impedir a violação de direitos são responsabilizados pela ausência de soluções para os problemas habitacionais da região.

Essa ação civil pública – talvez o ápice do acirramento dos conflitos decorrentes das intervenções promovidas na região – é mais um elemento entre diversas manifestações de resistência aos planos da Prefeitura. Podem-se mencionar vários outros exemplos de mobilização envolvendo membros da comunidade e ativistas em geral com o intuito de interferir nos rumos das transformações que estão ocorrendo na região portuária.

A formação da Comissão de Moradores do Morro da Providência é um dos principais marcos desse processo. Essa entidade foi constituída em virtude da insatisfação de muitos moradores com relação às posturas assumidas pela Associação de Moradores do Morro da Providência (uma entidade mais antiga) nas negociações com a Prefeitura.

¹⁴⁶ Entrevista concedida para esta pesquisa por Alberto Silva (Presidente da CDURP), no Rio de Janeiro, em 12 de dezembro de 2014.

Diante da posição ambígua dessa entidade representativa na defesa dos direitos dos moradores sob ameaça de remoção, uma parcela da comunidade começou a desconfiar de que suas lideranças estivessem sendo cooptadas pela Prefeitura, e então mobilizou-se para criar outra entidade representativa. Pode-se observar também uma forte presença de organizações não governamentais e agentes ligados à universidade nas mobilizações de resistência às ações da Prefeitura na região. O Fórum Comunitário do Porto, constituído no início do processo de implementação do Projeto Porto Maravilha a partir de um projeto de extensão universitária, é um espaço onde são promovidos diálogos e costuradas articulações políticas entre grupos de moradores, movimentos sociais, entidades acadêmicas e membros de organizações não governamentais. Esse fórum exerceu um papel importante no sentido de dar visibilidade às situações de violação de direitos e às reivindicações da comunidade, bem como na articulação de ações políticas conjuntas. Outra entidade que assumiu um papel relevante na resistência às ações da Prefeitura no Morro da Providência foi o Comitê Popular da Copa e da Olimpíada. Esse fórum congrega uma série de atores engajados na mobilização contra as violações de direitos associadas aos megaeventos esportivos na cidade como um todo, tendo forte atuação na região portuária. Outra frente de resistência é o uso de mídias digitais para a difusão de contranarrativas sobre o processo de "revitalização" da região portuária. Ambientes virtuais como o "Favela não se Cala"¹⁴⁷, o "Pela Moradia"¹⁴⁸ o "Agências de Notícias de Favelas"¹⁴⁹, o "Ideais De Uma Luta Morro da Providência"¹⁵⁰, entre outros, vêm divulgando sistematicamente textos e vídeos retratando a situação vivenciada no Morro da Providência e em outras comunidades ameaçadas. Também têm sido utilizadas diversas formas de expressão artística para chamar a atenção da sociedade para a situação vivenciada pelos moradores do Morro da Providência e da região portuária em geral. O grupo de teatro Reciclato, por exemplo, vem realizando intervenções em eventos como as inaugurações de obras do Projeto Porto Maravilha, buscando evidenciar que nem todos estão sendo beneficiados pelas transformações que estão ocorrendo na região. Outro exemplo é o do artista português Alexandre Farto (conhecido como Vhils), que vem

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://favelanaosecala.blogspot.com.br/>> Acesso em: 20/10/2015.

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://pelamoradia.wordpress.com/>> Acesso em: 20/10/2015.

¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.anf.org.br/>> Acesso em: 20/10/2015.

¹⁵⁰ Disponível em: <<https://www.facebook.com/ideais.marinho.2012>> Acesso em: 20/10/2015.

retratando rostos de moradores que sofreram remoção em paredes de imóveis vizinhos às suas antigas casas.

Figura 32 – Expressões artísticas no Morro da Providência



Fonte: fotografias do autor (maio de 2013)

A defensora pública Maria Lúcia Pontes aponta como um dos principais desafios enfrentados em situações como a do Morro da Providência a construção de formas coletivas de mobilização política. Em sua opinião, essas ameaças de remoção não são problemas de indivíduos, mas sim problemas de uma classe social, que tem seus direitos sistematicamente negados em virtude de interesses econômicos que buscam se apropriar de áreas da cidade tidas como estratégicas para a promoção de negócios imobiliários. Embora esteja à frente da ação que paralisou as obras do Morar Carioca no Morro da Providência e de processos judiciais semelhantes em outras comunidades, a defensora pública entende que a litigância judicial é uma alternativa que não tem por si só o poder de evitar que o direito à moradia seja violado, nem de conter o processo de segregação nas cidades, devendo ser encarada como parte integrante de um processo político mais

abrangente. Para ela, ações desse tipo, embora nem sempre garantam a permanência dos moradores ou o oferecimento de alternativas adequadas, ajudam a dar visibilidade a esses conflitos, favorecendo sua percepção como uma luta política de caráter coletivo. A defensora pública entende que uma ação como essa contribui para reduzir a vulnerabilidade de moradores, dando condições mínimas para que eles se reconheçam enquanto sujeitos de direito e se organizem para resistir às remoções.

A mobilização política que se constitui em torno da resistência às remoções no Morro da Providência teve êxito em impedir que o desfavelamento do morro ocorresse conforme os desígnios da Prefeitura. Isso não significa, entretanto, que a luta contra o processo de expulsão populacional que atinge essa área da cidade tenha sido vencida. Um fator menos visível que os despejos forçados que ameaça a permanência de moradores de baixa renda no Morro da Providência, porém mais persistente, é a chamada remoção branca. Com a mudança dos padrões urbanísticos, a instalação do teleférico, a formalização dos serviços públicos e o aquecimento do mercado imobiliário nos arredores, já está ocorrendo um processo de valorização dos imóveis e de encarecimento dos custos de vida na região, fenômenos que tendem a se intensificar.

O Morro da Providência ainda ocupa uma posição marginal no projeto de revitalização da região portuária. No entanto, como lembram Fernanda Sanchez e Anne-Marie Broudehoux (2013) num artigo em que tratam do Projeto Porto Maravilha, a simples vista para a favela é um fator que causa redução substancial do preço de imóveis no Rio de Janeiro. Numa intervenção urbanística tão dependente da valorização imobiliária, a existência de uma favela como o Morro da Providência constitui um fator crítico para o sucesso do projeto como um todo. Se a Prefeitura não conseguiu emplacar uma intervenção "de atacado" como logrou fazer na área plana da região portuária, a tentativa de "retomada" do Morro da Providência persiste, combinando ações localizadas de expulsão violenta com os efeitos silenciosos e persistentes da remoção branca.

3.3.3.2. O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto)

O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha (PHIS-Porto) foi a primeira proposta de provisão habitacional em escala relevante apresentada pela Prefeitura desde que se iniciou a implementação do Projeto Porto Maravilha. O plano foi anunciado

no final do primeiro semestre de 2015, quase seis anos depois da aprovação da operação urbana. Embora a Prefeitura e a CDURP venham evocando este plano como prova de seu compromisso com a oferta de habitação de interesse social na região portuária, sua formulação se deu, não simplesmente em virtude de uma iniciativa desses agentes, mas antes de uma condição imposta pelo Ministério das Cidades para que o FGTS fizesse novos investimentos em operações urbanas consorciadas que recebem recursos do fundo.¹⁵¹ Como o FII Porto Maravilha precisou de um aporte adicional do FGTS para seguir pagando as despesas da operação urbana, a criação do PHIS-Porto foi uma condição necessária para que as intervenções na zona portuária não fossem interrompidas.

O PHIS-Porto encontra-se atualmente em estágio de formulação. Assim, ainda não é possível avaliar seus impactos na região, mas apenas as diretrizes previstas¹⁵². A primeira apresentação do plano foi feita em junho de 2015 pela CDURP, que está coordenando sua formulação. Desde então, a CDURP promoveu cinco reuniões públicas para discutir as diretrizes do plano.

Na proposta apresentada inicialmente, previa-se a provisão de cinco mil unidades habitacionais. Nas audiências públicas, foi apresentada uma demanda de ampliação da meta para dez mil unidades. Nos últimos documentos publicados pela CDURP, foi estabelecido como meta encaminhar a provisão de cinco mil unidades habitacionais inicialmente, com o indicativo de se chegar a dez mil unidades. O plano abrange diferentes

¹⁵¹ A Instrução Normativa n.º. 33 do Ministério das Cidades, de 17 de dezembro de 2014, estabeleceu como condição para que o FGTS faça investimentos numa operação urbana consorciada e provisão de um "Programa de Atendimento Econômico e Social" que incluía, entre outros elementos, a provisão de habitação enquadrada nas faixas de renda do SFH. Nas disposições transitórias desta instrução normativa, previu-se que, no caso de operações urbanas já em andamento que receberam recursos do FGTS, a realização de investimentos adicionais ficaria condicionada à criação de um Plano de Habitação de Interesse Social pela Prefeitura na área de abrangência do projeto. Nesse sentido: " 8. DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS. 8.1 Operações contratadas antes da edição desta IN serão enquadradas pelo Agente Operador mediante comprovação da existência de lei municipal específica, baseada no plano diretor, que institui a Operação Urbana Consorciada em conformidade com os artigos 32, 33 e 34 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). 8.2 Novos aportes financeiros relativos às operações de que trata o item 8.1 ficam sujeitos à formalização de compromisso da Prefeitura Municipal responsável pela implementação da Operação Urbana Consorciada que lastreia a operação, em elaborar, de forma participativa, Plano de Habitação de Interesse Social para a área da Operação Urbana Consorciada, contendo, no mínimo: I - Quantificação e qualificação da demanda por habitação na área da OUC (necessidades habitacionais), com foco na habitação de interesse social; II - Levantamento de áreas e imóveis disponíveis para provisão de HIS; III - Indicação de ações e estratégias para oferta habitacional em formatos variados, visando o atendimento ao passivo existente e à demanda projetada ao final da operação; IV - indicação de áreas e/ou imóveis para instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) bem como demais medidas para proporcionar a permanência da população de baixa renda na área da OUC".

¹⁵² Os documentos que apresentam as diretrizes do PHIS-Porto estão disponíveis em: <http://www.portomaravilha.com.br/habilitacao_social> Acesso em: 20/10/2015.

modalidades de provisão habitacional, incluindo a produção de novas unidades, a reabilitação de imóveis ociosos e a criação de um programa de locação social, com subsídio ao aluguel para moradores de baixa renda. Foi previsto que 20% da meta do plano deverá ser atendida por meio de locação social. O plano se destina às três faixas de renda do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Ainda não foi discriminado o percentual que será destinado a cada uma das faixas. Segundo os documentos do plano, as metas previstas deverão ser alcançadas por meio de uma combinação de diferentes linhas de provisão habitacional, envolvendo principalmente alguns programas promovidos pela Prefeitura e o PMCMV. Os documentos apontam como principais fontes de recurso para o financiamento do plano aportes a serem feitos pelo tesouro municipal e pelo Orçamento Geral da União por meio do PMCMV.

Embora a formulação do PHIS-Porto represente um elemento novo no âmbito de uma intervenção urbanística que, até então, não contava com nenhuma perspectiva concreta de provisão de moradia popular em escala significativa, seu lançamento está sendo recebido com ressalvas por parte de alguns moradores da região e de ativistas que acompanham a implementação do Projeto Porto Maravilha. Um aspecto que vem ensejando questionamentos é a localização das unidades habitacionais a serem produzidas. Os documentos preliminares do plano prevêem que as metas de oferta de unidades habitacionais estabelecidas poderão ser alcançadas por meio da provisão de moradia na área central como um todo, prioritariamente, mas não necessariamente, no perímetro da operação urbana. Essa disposição abre margem para que as unidades habitacionais se concentrem em áreas mais afastadas do foco principal das intervenções e de menor interesse econômico, o que pode levar à constituição de guetos e à frustração do objetivo anunciado de se promover um padrão de ocupação do território com mistura de classes.

Outro aspecto que vem sendo questionado é o modo como se deu a participação social no processo de formulação do plano. Segundo relatos de alguns moradores da região e de ativistas que participaram das reuniões públicas, muitas discussões foram atropeladas sob o argumento de que o plano precisava ser aprovado com rapidez. Segundo esses agentes, constituiu-se nesses fóruns um ambiente hostil a qualquer tipo de discussão mais profunda sobre as diretrizes previstas, buscando-se difundir a ideia de que as críticas ao plano vinham de pessoas de fora da comunidade, interessadas fundamentalmente em obstruir o processo por razões políticas. Numa das reuniões, por exemplo, havia a presença massiva de participantes usando camisetas com a frase "eu acredito na CDURP". Nessa

ocasião, participantes que fizeram falas questionando aspectos como a quantidade de unidades habitacionais previstas, a origem dos recursos para o seu custeio e a ausência de destinação de terras públicas para fins de moradia na operação urbana, por exemplo, foram ostensivamente vaiados pela plateia. Há também relatos de estratégias de intimidação mais agressivas. No seminário "Minha Casa é Meu Porto", realizado em outubro de 2015 na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), o fotógrafo Maurício Hora – um antigo morador do Morro da Providência notadamente identificado como um crítico das ações da Prefeitura na região – alegou ter sofrido ameaças de um grupo de participantes numa das reuniões públicas do plano, sendo forçado a deixar o local. Relatos como esse mostram a história do Programa Morar Carioca no Morro da Providência se repetindo, com a encenação de um processo democrático e participativo sendo usada pela Prefeitura para legitimar decisões autoritárias e invisibilizar conflitos.

Embora o volume de oferta habitacional previsto nas diretrizes do plano seja considerável, há barreiras significativas para que suas metas sejam efetivamente alcançadas. A disponibilidade de terras para a produção habitacional na região é um grande gargalo para a implementação do plano, especialmente num cenário de valorização imobiliária acelerada. Os documentos do plano prevêem que a principal fonte de recursos para sua implementação será o PMCMV. No entanto, diversos estudos mostram que as condições de financiamento previstas nesse programa federal não viabilizaram a produção de moradia em áreas centrais sem que houvesse doação de terras públicas, uma vez que o custo da terra nessas áreas não permite que se produzam empreendimentos que se enquadrem nos limites de valor financiável por unidade habitacional previstos nesse programa (SANTO AMORE et al., 2015).

A destinação de terras públicas para o PHIS-Porto, entretanto, encontra-se bastante dificultada. Uma parcela significativa do estoque fundiário que era controlado por entes públicos na região foi transferida para o FII Porto Maravilha e utilizado na incorporação de empreendimentos imobiliários de alto padrão. Além disso, a CDURP ainda não disponibilizou ao FII Porto Maravilha opções de compra de terrenos públicos na quantidade necessária para exigir o pagamento completo dos R\$ 8 bilhões previstos no contrato de alienação de CEPACs. Conforme explicado anteriormente, o destravamento da maior parte desse valor se dá no ciclo de amortização do "POC", que se inicia após a disponibilização de opções de compra que permitam a absorção de 60% dos CEPACs, e se encerra quando o estoque de terrenos oferecidos permitirem a absorção de 75% dos

CEPACs. Conforme as condições previstas no contrato de alienação de CEPACs, os terrenos que a CDURP já disponibilizou, que possibilitam a absorção de 62,3% dos CEPACs, permitiram o destravamento de aproximadamente metade do valor total a ser pago pelo fundo, de modo que a empresa ainda precisa oferecer opções de compra que permitam a absorção de 12,7% dos CEPACs para destravar o restante. Assim, a necessidade de cumprir essa disposição contratual competirá com a destinação de terras públicas para o plano habitacional. A desapropriação de imóveis privados, por sua vez, tende a ficar cada vez mais cara por conta da valorização imobiliária, o que dificultará ainda mais o alcance das metas previstas no plano.

Além das dificuldades para o alcance das metas de provisão de unidades habitacionais, outro desafio a ser enfrentado é a fixação dos beneficiários do PHIS-Porto na região. O plano prevê a locação social como uma das modalidades de provisão habitacional a serem utilizadas, incorporando uma antiga reivindicação presente nos debates sobre a reforma urbana e em mobilizações de defasa do direito à moradia em geral. No entanto, de acordo com os documentos preliminares, a locação social se limitará a 20% das metas do plano, o que representa uma parcela bastante reduzida. Diante da elevação dos custos de vida e do preço dos imóveis na região, um plano habitacional majoritariamente baseado na propriedade pode se mostrar pouco efetivo no sentido de garantir a permanência de moradores de baixa renda na região, podendo resultar na substituição da população beneficiada pela oferta de moradia num curto espaço de tempo.

Nesta etapa do projeto de revitalização, o feitiço se virou contra o feiticeiro. Se a expectativa de valorização futura foi o ativo com que a Prefeitura trabalhou para colocar essa intervenção urbanística em marcha, como afirmou o prefeito Eduardo Paes¹⁵³, a mesma valorização imobiliária se impõe agora como principal obstáculo para que a Prefeitura viabilize a implementação de um plano de habitação social dessa magnitude e garanta a fixação de moradores de baixa renda na região. Ainda que este plano apresente metas quantitativas de magnitude considerável e conte com alternativas que representam um salto qualitativo em relação ao modelo dominante de provisão habitacional no país, o arranjo que se estruturou para a implementação desse projeto de revitalização e as transformações socioespaciais por ele induzidas constituem obstáculos consideráveis para que os objetivos anunciados num plano como esse sejam atingidos, sendo pouco provável que os rumos de uma intervenção urbanística assentada desde o início em fundamentos

¹⁵³ Ver seção 3.2.1 deste trabalho.

antagônicos aos de uma política voltada para a inclusão social sejam substancialmente alterados por conta da implementação tardia de um plano de habitação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto Porto Maravilha constitui um marco da chamada volta do capital ao centro na cidade do Rio de Janeiro, tendo impulsionado um processo de gentrificação que já vinha se desenhando em focos territoriais específicos e sendo incentivado por meio de ações esparsas, mas que foi elevado a um novo patamar com o início dessa intervenção urbanística. A zona portuária vem sofrendo um processo de transformação acelerada, observando-se a proliferação de empreendimentos imobiliários de alto padrão, a instalação de equipamentos culturais sofisticados e uma mudança significativa no perfil da população que mora, trabalha e frequenta a região. Essa mudança de padrões urbanísticos é caracterizada por um processo combinado de espetacularização do espaço e valorização imobiliária, que tem como condição e resultado a exclusão de segmentos sociais de baixa renda, levando ao aprofundamento de um padrão histórico de segregação socioespacial. Essa intervenção urbanística insere-se num processo mais amplo de redefinição da escala da interface global da cidade do Rio de Janeiro, em que a antiga zona portuária emergiu como nova fronteira de expansão urbana.

A viabilização de uma intervenção urbanística dessa magnitude foi possibilitada fundamentalmente pela aglutinação de uma massa crítica de capital capaz de detonar um processo de reconfiguração espacial cuja escala e velocidade proporcionaram perspectivas de retorno tidas como adequadas por parte de investidores "profissionais", o que fez com que esse projeto tivesse um rumo diferente das inúmeras tentativas de revitalização promovidas na mesma região em períodos anteriores. A constituição dessa massa crítica de capital foi permeada por uma combinação de investimentos de natureza produtiva e especulativa, envolvendo, por um lado, a ampla produção de valor na construção de infraestrutura e edifícios e, por outro, a canalização massiva de recursos para a aquisição de títulos que conferem a seus detentores a expectativa de se apropriar de uma parcela dos fluxos de receita decorrentes da exploração econômica de produtos imobiliários. As atividades econômicas de natureza produtiva e especulativa presentes nesse projeto, entretanto, não se diferenciam claramente na figura de agentes específicos. Como vimos, os principais grupos empresariais e agentes financeiros à frente do processo de desenvolvimento imobiliário na região agem simultaneamente como capital produtivo e como capital rentista, buscando obter retornos econômicos com base em atividades que

intercalam a realização de lucro e a apropriação de renda. Entretanto, ainda que as expectativas de retorno desse capital não se realizem sem que se façam investimentos de natureza produtiva, a estratégia dos agentes econômicos à frente do processo é marcada pela proeminência de uma lógica de valorização financeira, caracterizada pela exacerbação do rentismo em suas diversas formas e por uma tendência de encurtamento do horizonte temporal dos ciclos de realização de investimentos. Tais estratégias de valorização assentaram-se amplamente em mecanismos mais ou menos velados de apropriação de fundos públicos e em processos de dispossessão. A primazia de uma lógica de valorização financeira tem se imposto, aliás, como uma tendência generalizada desde a deflagração da crise do regime de acumulação fordista (HARVEY, 1992; CHESNAIS, 2002). No entanto, esse fenômeno se desenvolve de maneira espacialmente desigual, manifestando-se com maior intensidade em fragmentos territoriais específicos, como se observa nesse projeto.

A canalização de um montante significativo de investimentos para essa área da cidade foi um processo que ocorreu, em grande medida, sob a liderança do Estado. Essa área já vinha se desenhando como uma fronteira em potencial para a expansão imobiliária há muito tempo. Como aponta Neil Smith (1996), a ampliação progressiva do hiato entre a renda capitalizada e a renda potencial (*rent gap*) é um fator explicativo de importância central para se compreender as razões pelas quais uma área como essa passou a ser identificada como "estratégica" em discursos de agentes governamentais e grupos empresariais, e por que tornou-se objeto de sucessivos ensaios de reinvestimento. A transposição do hiato entre a renda capitalizada e a renda potencial numa área estigmatizada e relativamente marginalizada pelo mercado imobiliário como a região portuária do Rio de Janeiro, entretanto, não ocorreria automaticamente pela simples realização de investimentos isolados por capitalistas individuais, dependendo de um fluxo de investimento em massa para que pudesse se concretizar. Como em outros projetos similares, a iniciativa privada não se arriscou a ingressar numa aventura como essa sozinha, demandando amplo suporte do Estado para que um mero potencial de valorização se convertesse numa perspectiva concreta.

As ações do Estado nessa intervenção urbanística se assemelharam a um jogo de luzes e sombras. Por um lado, o Estado se fez claramente presente em diversos momentos para gerar confiança entre potenciais investidores, sinalizando que não pouparia esforços (nem recursos) para fazer com que o projeto se viabilizasse. Por outro lado, disfarçou sua presença com base numa engenhosa estratégia discursiva, concebida com o intuito de

difundir a percepção de que o projeto estaria sendo financiado por meio de investimentos privados, e de que seu papel não iria além do de um mero facilitador. A criação dessa "cortina de fumaça" está associada a duas razões principais. Em primeiro lugar, serviu à legitimação política do projeto, transmitindo a ideia de que os estímulos concedidos, tais como a flexibilização de normas de zoneamento e a transferência de terras públicas, seriam um preço baixo a ser pago diante dos investimentos a serem feitos pelo setor privado e dos benefícios que eles trariam para a cidade. Além disso, prestou-se também à criação de um ambiente favorável à própria atração de investimentos privados. Afinal, para se transmitir a ideia de que investir na região poderia ser um bom negócio, nada mais persuasivo do que a imagem de um projeto assentado em fundamentos de mercado, que tem a iniciativa privada como protagonista.

A despeito da minimização que foi feita no plano do discurso quanto aos papéis exercidos pelo Estado nesse projeto, o que se observou na prática foi a mobilização intensiva de mecanismos de intervenção estatal. A canalização de recursos públicos de natureza financeira e fundiária para tornar o projeto atraente, apesar de extremamente importante, foi apenas uma das dimensões desse processo. Além dessa forma de estímulo, o projeto também foi amplamente favorecido pela provisão de condições adequadas para a canalização de investimentos privados, o que envolveu a mobilização de instrumentos e formas jurídicas associados a diferentes camadas regulatórias. Ao final da pesquisa, poderíamos identificar ao menos três fatores determinantes para a aglutinação da massa crítica de capital reunida em torno desse projeto que estão intrinsecamente relacionados às condições regulatórias em que se deu sua implementação: a provisão de mobilidade ao capital no espaço, a coordenação de fluxos de investimento e a absorção de riscos por entes públicos. Esses aspectos não são dissociáveis, como se decorressem exclusivamente da mobilização de um ou de outro instrumento regulatório em determinado momento. Ao contrário, eles se reforçam mutuamente, assentando-se numa conjunção de fatores complementares que permeiam diferentes escalas geográficas.

O marco regulatório da propriedade e do financiamento imobiliário que se estabeleceu no país a partir das reformas iniciadas nos anos 1990 conferiu maior mobilidade e liquidez aos investimentos feitos no espaço, abrindo caminho para o aprofundamento das conexões entre o urbano e as finanças. As transformações qualitativas na forma da propriedade imobiliária observadas nesse contexto também se fizeram presentes na criação de títulos como os CEPACs, um instrumento que operou a

transformação do direito de construir num valor mobiliário. Como vimos no terceiro capítulo, instrumentos jurídicos criados nesse período como os FIIs, os CEPACs e os CRIs foram amplamente utilizados na estruturação de negócios imobiliários no âmbito do Projeto Porto Maravilha, seja na estruturação do que chamamos de "espinha dorsal" da engenharia econômico-financeira do projeto, seja em empreendimentos imobiliários individuais. Em todos os empreendimentos que apresentamos, os fluxos de receita a serem gerados pelos produtos imobiliários em questão foram usados de alguma forma como lastros de ativos financeiros e veículos de investimento, evidenciando a tendência preconizada por Harvey (2006) de transformação da propriedade imobiliária num ativo puramente fictício. Esse arsenal de formas jurídicas possibilitou a estruturação de cadeias complexas de relações de crédito lastreadas em imóveis, facilitando a canalização de recursos captados por investidores institucionais, no Brasil e em outros países, para atividades de desenvolvimento imobiliário no âmbito desse projeto. Além disso, esse ambiente regulatório permitiu que se contornassem barreiras à circulação de ativos financeiros controlados por um fundo paraestatal como o FGTS no espaço construído, pavimentando o caminho para que investimentos de uma entidade como essa fossem usados para financiar projetos de escopo completamente alheio ao seu papel institucional, como, por exemplo, a construção de torres corporativas e empreendimentos residenciais destinados a um público de alta renda. Nesse sentido, tal conjunto de formas jurídicas – cuja modelagem regulatória está mais diretamente relacionada à escala nacional – exerceu papel decisivo na criação da possibilidade de se acessar uma massa de capital da magnitude necessária para se colocar uma intervenção urbanística desse porte em andamento.

A mobilização de mecanismos regulatórios orientados para coordenar o emprego de capital no espaço, por sua vez, foi fundamental para que se criassem possibilidades de valorização elevadas, figurando como condição indispensável para que esse vultoso volume de capital escoasse efetivamente para a região portuária. A montagem de um arranjo regulatório tecido a partir da articulação entre uma operação urbana consorciada, uma empresa municipal de propósito específico, uma parceria público-privada e um fundo de investimento imobiliário com papel de investidor estrutural criou condições propícias para que se configurasse um processo de ajuste espaço-temporal capaz de detonar um processo de valorização imobiliária acelerada. A engenharia financeira da operação urbana poderia ser considerada a linha mestra desse arranjo regulatório. Como ressalta Mariana

Fix (2011, p. 183), ativos financeiros como os CEPACs introduzem um salto na escala da atividade especulativa. De imóveis específicos, esta passa a atuar sobre fragmentos urbanos. A realização de uma massa de capital investida em ativos como os CEPACs passa a depender de um processo abrangente de reestruturação de um trecho da cidade, alterando qualitativamente a lógica das atividades de desenvolvimento imobiliário. Experiências como a do Porto Maravilha evidenciam que, ao invés de funcionar como um mecanismo de gestão social da valorização imobiliária, como sugerem alguns autores, as operações urbanas vêm sendo usadas fundamentalmente como um dispositivo de ampliação da taxa de investimento em atividades de desenvolvimento imobiliário, promovendo a captação antecipada de expectativas de valorização e garantindo sua canalização para a promoção de saltos no que Swyngedouw (1992a) e Brenner (2000) chamam de força produtiva do espaço. Se a venda de CEPACs financia antecipadamente a construção da infraestrutura, o investimento adiantado é recuperado por proprietários imobiliários posteriormente sob a forma de incrementos de renda. Ao possibilitar a gestão centralizada de uma massa de capital e garantir seu reinvestimento num fragmento urbano específico, esse mecanismo regulatório introduz a possibilidade de se auferir margens de retorno que não poderiam ser alcançadas por capitais individuais agindo de modo desarticulado. Na operação urbana do Porto Maravilha, o processo de ampliação da escala da especulação com ativos de natureza imobiliária teve um novo salto qualitativo em comparação a projetos anteriores estruturados a partir desse mesmo mecanismo regulatório. As "soluções de atacado" que foram adotadas, como a alienação de todo o estoque de CEPACs a um único comprador e a reunião da maioria das intervenções previstas num único contrato de parceria público-privada, permitiram que se imprimisse a esse projeto de reurbanização uma nova temporalidade. Essa modelagem regulatória abriu caminho para que se promovesse uma reestruturação urbanística de grande magnitude num curto espaço de tempo, criando a possibilidade de que capitais conectados a ativos imobiliários na região se valorizassem em ritmo acelerado. A provisão dessas condições fez também com que empreendimentos imobiliários locais se tornassem matérias primas amplamente utilizadas na estruturação de ativos que circulam no mercado financeiro global, ampliando a escala das conexões estabelecidas entre a produção do espaço urbano e a esfera financeira. A dinâmica que se constituiu nessa intervenção urbanística evidencia a imbricação entre os grandes projetos urbanos e o processo de globalização financeira, ilustrando o fenômeno que Swyngedouw (1992b) e Brenner (2000) chamam de *glocal*

developments, bem como o que Pacewicz (2013b) chama de regulação de reescalonamento (*regulatory rescaling*).

Outro aspecto regulatório que teve importância determinante para a aglutinação da massa crítica de capital que possibilitou a viabilização desse projeto foi a mitigação de riscos para investidores. Como vimos no segundo capítulo, a provisão de segurança para investimentos de base imobiliária se fundamenta primeiramente em mecanismos de proteção a credores disciplinados em normas federais, como a alienação fiduciária, o patrimônio de afetação e o regime fiduciário. Já na escala urbana, a mitigação de riscos é reforçada por meio de outros mecanismos. No Projeto Porto Maravilha, por exemplo, montou-se uma engenharia financeira em que um fundo paraestatal como o FGTS absorveu uma parcela substancial do risco sistêmico do projeto, antecipando os recursos necessários para custear a maior parte das intervenções previstas e contando com a gestão dos CEPACs e de um estoque de terrenos para recuperar o investimento realizado. Com isso, as empreiteiras à frente da PPP – que assumiram também o papel de incorporadoras na região – foram favorecidas pela perspectiva de execução integral do contrato. Incorporadores imobiliários em geral, por sua vez, puderam contar com a perspectiva de que a região receberia um vultoso investimento em infraestrutura em poucos anos, o que tornava a valorização imobiliária quase certa. Esses agentes podem acelerar ou frear as atividades de incorporação imobiliária conforme as condições do mercado, tendo maleabilidade para investir em momentos que julgarem oportunos. O FII Porto Maravilha, por sua vez, não conta com essa possibilidade. Além de estar contratualmente obrigado a custear as intervenções previstas, para recuperar os investimentos já realizados e aqueles ainda a serem feitos, o fundo depende fortemente do ritmo do desenvolvimento imobiliário na região, o que o pressiona a seguir investindo, ainda que as condições do mercado imobiliário estejam adversas. Este agente, por seu turno, blindou-se contra o risco de que os agentes governamentais municipais não cumprissem as incumbências que lhes foram atribuídas no desenho dessa intervenção urbanística, sujeitando-os a relações contratuais de direito privado bastante rígidas. As relações contratuais estabelecidas entre o fundo e a CDURP reduziram substancialmente as margens para que decisões de cunho político interferissem na equação econômico-financeira estruturada nessa intervenção urbanística, garantindo que a gestão do estoque de potencial construtivo adicional e de parte significativa dos terrenos da região fosse submetida ao total controle do fundo, e que os valores pagos pela aquisição desses ativos fluíssem necessariamente para o custeio das

intervenções previstas no contrato de PPP. Assim, o arranjo regulatório adotado introduziu um cenário em que riscos políticos foram praticamente eliminados e riscos econômicos foram majoritariamente absorvidos por um fundo paraestatal, permitindo que se transmitisse confiança a investidores privados.

O alinhamento entre as três esferas de governo foi um fator conjuntural que teve importância decisiva para a montagem desse arranjo regulatório e a viabilização do projeto como um todo. O Governo Federal forneceu os pilares de sustentação da modelagem econômico-financeira desse projeto: a terra pública e um investimento massivo feito por um fundo paraestatal. Diante das especificidades da situação fundiária da região e da magnitude dessa intervenção urbanística, a Prefeitura não teria condições de colocá-la em andamento caso o Governo Federal não tivesse colaborado ativamente. O apoio dado ao projeto pelo Governo Estadual, embora tenha sido menos determinante, também foi um elemento facilitador.

Se essa intervenção urbanística foi marcada pela forte atuação do Estado, que assumiu um rol de funções bastante amplo em sua viabilização e implementação, a presença estatista não se traduziu num vetor de supressão do mercado. O intervencionismo estatal presente nesse projeto não foi orientado para conter a busca desenfreada de maximização de lucros por agentes privados, nem para condicionar o funcionamento de instituições econômicas ao atendimento de demandas sociais de cunho redistributivo organizadas politicamente, mas sim para impulsionar a superação de fragilidades do próprio mercado e ampliar suas possibilidades. Essa configuração ilustra um paradoxo presente no capitalismo contemporâneo de modo mais amplo, em que o emprego intensivo de mecanismos de intervenção estatal convive com o aprofundamento de uma lógica de mercado – esta, por sua vez, cada vez mais centrada em estratégias de valorização financeira.

O estudo da modelagem regulatória dessa intervenção urbanística trouxe constatações que corroboram em parte a primeira hipótese apresentada neste trabalho – a de que os padrões de regulação urbanística não são meros reflexos da reestruturação do capitalismo contemporâneo, mas sim um de seus elementos constitutivos. Por um lado, é importante frisar que a formatação jurídica deste projeto se alinha a tendências de reconfiguração de padrões regulatórios que se manifestam numa escala geográfica mais ampla, acompanhando o movimento geral de reestruturação do capitalismo. A

disseminação de um instrumento como o *Tax Increment Financing* (TIF) em cidades norte-americanas ao mesmo tempo em que os CEPACs passam ser usados de modo cada vez mais frequente em cidades brasileiras, a difusão de operações urbanas num universo cada vez maior de cidades brasileiras, a adoção crescente de parcerias público-privadas como fórmulas para a realização de obras e serviços públicos em cidades do mundo todo, a assimilação generalizada de políticas de revitalização de centros urbanos como ações estratégicas para o desenvolvimento urbano em diferentes contextos, o engajamento de diversos Estados nacionais na criação de condições para o desenvolvimento de atividades de securitização imobiliária, entre outros indicadores de um processo de convergência de padrões regulatórios, não devem ser encarados como se fossem uma mera coincidência. Esses padrões regulatórios não se manifestam em diferentes lugares num mesmo período histórico por obra do acaso. Por outro lado, embora essas mudanças regulatórias sejam expressivas de uma lógica que se impõe de modo generalizado, esta não se inscreve em ordenamentos jurídicos nacionais e em realidades locais de modo automático e indiferenciado. As mediações institucionais e normativas introduzidas pelo Estado em diferentes escalas geográficas são elementos críticos da conformação da realidade econômica – e também fatores constitutivos de seu desenvolvimento geograficamente desigual. Como mostrado neste trabalho, a formatação regulatória adotada no Projeto Porto Maravilha teve importância decisiva para que a produção do espaço neste fragmento urbano específico se integrasse a circuitos de valorização financeira em maior intensidade. Esta experiência mostra que, embora o padrão financeirizado de acumulação esteja posto como uma tendência generalizada, não se realiza automaticamente sem a mediação de instituições e arranjos locais. Estes últimos, por sua vez, se impõem como um fator de diferenciação de processos de escopo global em diferentes contextos. Acreditamos, assim, ter mostrado ao longo deste trabalho alguns fatores que dão suporte ao argumento de que os arranjos de regulação urbanística não são um mero reflexo – ou seja, uma variável passiva – do processo de reestruturação do capitalismo, mas um nível da realidade a partir do qual essas transformações se organizam.

O estudo do Projeto Porto Maravilha permitiu também reunir elementos que reforçam a segunda hipótese apresentada neste trabalho – a de que as políticas de revitalização de centros urbanos agem como vetores de aprofundamento das conexões entre dinâmicas locais e processos globais, e como incubadoras de novos padrões de regulação urbanística. Essa intervenção urbanística evidencia a existência de uma relação

de reforço recíproco entre a implementação de grandes projetos urbanos e a emergência de novos padrões regulatórios. O projeto analisado não apenas valeu-se de um arsenal de instrumentos e formas jurídicas previamente existentes, mas articulou-os de forma inédita, levando à formatação de um arranjo regulatório que passou a ser tomado como modelo de referência para a estruturação de projetos urbanos por outras cidades, como se observa nas propostas mais recentes de operações urbanas em São Paulo. Um fenômeno semelhante pode ser observado no tocante à dinâmica de funcionamento do circuito financeiro-imobiliário no país. Como discutido no segundo capítulo, observou-se um processo de transformação qualitativa nos padrões de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário no país a partir das reformas macroeconômicas iniciadas nos anos 1990, o que desencadeou mudanças na forma jurídica da propriedade imobiliária e no modo de governança das empresas do setor imobiliário. Como apontam Mariana Fix (2011) e Daniel Sanfelici (2013), embora se apresentem como virtualidade, essas mudanças têm um alcance limitado ao se analisar o quadro geral de funcionamento do circuito financeiro-imobiliário no país. Em fragmentos urbanos como o Porto Maravilha, entretanto, aquilo que esses autores chamam de produção financeirizada do espaço se manifesta como um padrão dominante. O modo como se organiza a produção do espaço no âmbito de um projeto como esse não apenas reflete transformações nesse sentido, mas age como seu catalisador, impulsionando a consolidação de novas formas de articulação entre a esfera financeira e o espaço urbano.

A legitimação social de grandes projetos urbanos como o Porto Maravilha se assenta num equilíbrio político delicado, demandando a mobilização de estratégias discursivas conciliatórias, que buscam criar uma imagem de ausência de conflitos. Uma primeira camada dessas estratégias discursivas é a difusão da ideia de que esses projetos trarão benefícios para todos, combinando promessas de crescimento econômico e inclusão social. Como vimos, o Projeto Porto Maravilha é apresentado ao mesmo tempo como uma oportunidade de expansão imobiliária e como uma intervenção que vai gerar empregos e ampliar a oferta de moradia para a população de baixa renda na área central, supostamente trazendo ganhos para a população da cidade em geral. As experiências desse e de outros projetos com características similares, como as operações urbanas de São Paulo estudadas por Mariana Fix (2001), mostram que as ações de inclusão social propagandeadas em documentos e discursos oficiais tornam-se frequentemente promessas não realizadas, sofrendo postergações sucessivas e reduzindo-se a proporções muito pouco significativas.

Uma segunda e mais profunda camada do processo de legitimação dos grandes projetos urbanos é a exploração ideológica de um senso de modernização. Esses projetos são apresentados como intervenções capazes de desencadear saltos de desenvolvimento econômico nas respectivas cidades, supostamente estimulando a atração de agentes e atividades tidos como estratégicos e, assim, favorecendo sua inserção nos circuitos mais dinâmicos da economia mundial, alimentando o que Otilia Arantes (2002) chama de "mitologia urbanizadora do terciário avançado". A forma urbana figura como um componente fundamental na propagação dessa mitologia. Em sua tese de doutorado, João Whitaker (2007) propõe uma reflexão sobre "o papel da ideologia na produção do espaço urbano". Poderíamos inverter os termos do enunciado e explorar outras dimensões dessa relação na cidade contemporânea, refletindo sobre o papel do espaço urbano na produção da ideologia.

Em *A sociedade do espetáculo*, Guy Debord (1997) afirma que o espetáculo não é apenas um conjunto de imagens, mas um conjunto de relações sociais mediadas por imagens. O autor sintetiza o sentido que atribui à noção de espetáculo em sua conhecida tese 34, onde afirma que "o espetáculo é o capital em tal grau de concentração que se torna imagem". Para o autor, as imagens espetaculares produzidas pela concentração do capital submetem sujeitos a um estado de deslumbramento e passividade, agindo como um poderoso dispositivo de controle social. As proposições de Debord ajudam a vislumbrar o alcance dos mecanismos ideológicos em ação nos grandes projetos urbanos como o Porto Maravilha. A espetacularização do espaço num projeto como esse engendra uma imagem forte de prosperidade, que age como mecanismo de legitimação do projeto em si, e também como dispositivo de fomento à coesão social numa escala mais ampla. Os centros históricos, embora não sejam as únicas áreas onde processos desse tipo aconteçam, tornam-se alvos particularmente visados num estágio do capitalismo em que o conteúdo econômico das imagens toma proporções cada vez mais significativas. Essas áreas dispõem de uma densidade simbólica que não está presente nas frentes de expansão "inventadas", figurando como uma matéria-prima de natureza única para a montagem de cenários urbanos espetaculares.

A força ideológica das imagens se exacerba em cidades do capitalismo periférico. Os grandes projetos urbanos promovidos nessas cidades produzem enclaves onde se simula em pequena escala os padrões estéticos das grandes metrópoles do capitalismo avançado, criando uma ilusão de superação do atraso e de modernização. Os custos sociais

envolvidos na construção desses enclaves também se exacerbam nas cidades do capitalismo periférico. Para que se reúna a massa crítica de capital necessária para a viabilização desses projetos em metrópoles periféricas, é necessário que se concedam estímulos muito mais significativos do que em cidades do centro do capitalismo, o que se traduz numa mobilização mais intensiva de fundos públicos, dispositivos regulatórios de exceção e processos violentos de dispossessão.

Assim, embora sejam capazes de produzir uma imagem de modernização, intervenções urbanísticas como o Projeto Porto Maravilha agem no sentido de reproduzir as condições estruturais do atraso. Esse projeto caracteriza-se como uma intervenção do Estado com impactos claramente regressivos, contribuindo para aprofundar desigualdades e reforçar a segregação socioespacial. Em primeiro lugar, a modelagem econômico-financeira adotada nesse projeto envolveu o comprometimento de um volume significativo de recursos públicos para se garantir a dinamização de atividades de desenvolvimento imobiliário no local, levando ao estreitamento das possibilidades de emprego desses recursos para a promoção de ações de cunho redistributivo. Além disso, ao ancorar a estratégia de revitalização da zona portuária na criação de uma espiral de valorização imobiliária, essa intervenção urbanística impulsionou um processo de gentrificação, levando à expulsão de grupos de baixa renda do local e reforçando um padrão histórico de ocupação do território marcado por uma intensa segregação. Por fim, esse projeto contribuiu para a afirmação de um paradigma de planejamento urbano centrado nas chamadas ações estratégicas, intensificando uma tendência de concentração de investimentos em áreas específicas e minando as possibilidades de se orientar as intervenções do Estado para a equalização das condições de desenvolvimento na escala da cidade. Em síntese, os grandes projetos urbanos como o Porto Maravilha constituem mais um capítulo de uma longa história permeada por experiências sucessivas de modernização conservadora, impulsionando novas rodadas de expansão econômica nas cidades onde são implementados sem que estas sejam acompanhadas por processos de efetivo desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

1. Livros, artigos e relatórios

AALBERS, Manuel. "Corporate financialization". In: Castree, Noel et al. (eds.). *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley, 2015.

_____. "Regulated deregulation". In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (eds.). *Handbook of Neoliberalism*. Londres: Routledge, no prelo.

ABECIP. *O Sistema Financeiro da Habitação em seus 30 anos de existência: realizações, entraves e novas proposições*. Brasília: ABECIP, 1994.

ABREU, Maurício. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, 2006.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGLIETTA, Michel. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

_____. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.

ALFONSIN, Betânia. "Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais-valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico-urbanística brasileira". In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs). *Direito Urbanístico no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. *A política urbana em disputa: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de direito urbanístico comparado (Brasil, Colômbia e Espanha)*. Tese (Doutorado) - Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

ARANTES, Otilia. "Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas". In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002, pp. 11-73.

_____. *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo: Edusp, 2001.

ARANTES, Pedro Fiori. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

_____. *Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

ASCHER, François. "Metropolização e transformação dos centros das cidades". In: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *Os Centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome; Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado, 2001.

_____. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BAITZ, Ricardo. *Uma aventura pelos elementos formais da Propriedade: nas tramas da relativização, mobilidade, abstração, à procura da contra-propriedade*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

BANCO MUNDIAL. *Building institutions for markets*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

_____. *Public-private partnerships reference guide version 1.0*. Washington: World Bank Institute; PPIAF, 2012. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16055>>. Acesso em 14 de abril de 2015

BEAUREGARD, Robert. "Capital switching and the built environment: United States, 1970-89". *Environment and Planning A*, v. 26, 1994, pp. 715-732.

BERCOVICI, Gilberto. "As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, número especial em memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza, 2013, pp. 253-264.

BERCOVICI, Gilberto.; MASSONETTO, Luis Fernando. "A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica". *Boletim de Ciências Econômicas*, v. XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

BLACKBURN, Robin. "Finance and the fourth dimension". *New Left Review*, v. 39, 2006, pp. 39-70.

BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

BORJA, Jordi. "Urbanização e centralidade". In: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome; Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado, 2001a.

_____. "Grandes projetos metropolitanos". In ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome; Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado, 2001b.

BORJA, Jordí; CASTELLS, Manuel. "As cidades como atores políticos". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, jul. 1996, pp. 152-166.

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *Distinction*. Cambridge/MA: Harvard University Press, 1984.

_____. *The field of cultural production*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

BOYER, Robert. "La crise actuelle: une mise en perspective historique: quelques réflexions à partir d'une analyse du capitalisme français en longue période". *Critiques de l'économie politique*, n. 7-8, abr./set. 1979, pp. 3-113.

_____. *La théorie de la régulation*. Paris: La Découverte, 1987.

_____. "Is a finance-led growth régime a viable alternative to fordism?" *Economy and Society*, v. 29, n. 1, feb. 2000, pp. 111-145.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Programas Urbanos. *Reabilitação de Centros Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRENNER, Neil. "The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24.2, 2000, pp. 361-378.

_____. "Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000". *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 3, 2004, pp. 447-488.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell, 2002.

BRENNER, Robert. "The world economy at the turn of the millennium toward boom or crisis?". *Review of International Political Economy*, 8:1, 2001, pp. 6-44.

_____. *The economics of global turbulence: the advanced capitalist economies from long boom to long downturn, 1945-2005*. Londres; Nova York: Verso, 2006.

BUROWAY, Michael. "The extended case-study method". *Sociological Theory*, v. 16(1), 1998, pp. 4-33.

BUTLER, Tim. "Re-urbanizing London Docklands: gentrification, suburbanization or new urbanism?". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 31.4, 2007.

CARNEIRO, Dionísio Dias; GOLDFAJN, Ilan. "A Securitização de Hipotecas no Brasil". *Texto para discussão* n. 426. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica, jun 2000.

CASTELLS, Manuel. *La question urbaine*. Paris: Maspero, 1972.

CHESNAIS, François. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. "A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações". *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1 (18), Campinas, 2002, pp. 1-44.

CHIQUELIER, Loic; LEA, Michael. *Housing finance in emerging markets: policy and regulatory challenges*. Washington: The World Bank, 2009.

CHRISTOPHERS, Brett. "On voodoo economics: theorising relations of property, value and contemporary capitalism". *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 35, 2010, pp. 94–108.

_____. "The limits to financialization". *Dialogues in Human Geography*, v. 5(2), 2015, pp. 183–200.

CLARK, Eric. "The rent gap and urban change: case studies in Malmö 1860–1985". *Geografiska Annaler (B)*, v. 70, 1988, pp. 241-254.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

COMPARATO, Fábio. "O indispensável direito econômico". *Revista dos Tribunais*, n. 353, mar. 1965, pp. 14-26.

_____. "Capitalismo e poder econômico". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, número especial em memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza, 2013, pp. 253-264.

CORREIA, Mayã. *Entre portos imaginados: construções urbanísticas pensadas a partir do projeto Porto Maravilha, cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

COUTINHO, Diogo. "O direito no desenvolvimento econômico". *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 38, 2012, pp. 31-35.

_____. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Diogo; SCHAPIRO, Mario. "Economia política e direito econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal. In: FONTOURA, José Augusto; ANDRADE, José Maria, MATSUO, Alexandra (orgs.). *Direito: teoria e experiência - homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 581-619.

DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DYMSKI, Gary. "The reinvention of banking and the subprime crisis: on the origins of subprime loans, and how economists missed the crisis". In: AALBERS, Manuel (ed.). *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*. Londres: Wiley-Blackwell, 2012.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Boitempo; Unesp, 1997.

ELOY, Cláudia. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FAINSTEIN, Susan. "Mega-projects in New York, London and Amsterdam". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32, n. 4, 2008, pp. 768-785.

FERNANDES, Edésio. "Constructing the 'Right to the City' in Brazil". *Social Legal Studies*, v. 16(2), 2007, pp. 201-219.

_____. "Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?". *Revista UFMG*, v. 20, n.1, 2013, pp. 212-233.

FERREIRA, João Whitaker. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo: Vozes; UNESP; ANPUR, 2007.

FIORI, José Luiz. "O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 40, nov. 1994, pp. 125-144.

FISETTE, Jaques. "Mythodologie de l'obstacle foncier". *Cahiers de Géographie du Québec*, v. 28, n. 75, Montreal, 1984.

FIX, Mariana. "A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo". *Cadernos de Urbanismo*, n.3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma 'nova cidade' em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. "Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma 'cidade global'". *Caderno CRH*, v. 22, n. 55, Salvador, jan./abr. 2009, pp. 41-64.

_____. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FRÚGOLI JR., Heitor. "A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial". *Revista de Sociologia Política*, v. 16, jun 2001, pp. 51-66.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

- GIANELLA, Letícia. "A produção histórica do espaço portuário da cidade do Rio de Janeiro e o projeto Porto Maravilha: correspondência entre os grandes ciclos de acumulação capitalista e as morfologias urbanas". *Espaço e Economia*, n. 3, 2013, pp. .
- GLASS, Ruth. *London: aspects of change*. Londres: Centre for Urban Studies/ MacGibbon & Kee, 1964.
- GOWAN, Peter. "Crisis in the heartland". *New Left Review*, v. 55, 2009, pp. 5–29.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo, Malheiros, 1990.
- HAILA, Anne. "Four types of investment in land and property. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, 1991, pp. 92-121.
- HALL, Peter. *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism". *Geografiska Annaler (B)*, v. 71, n. 1, 1989, pp. 3-17.
- _____. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- _____. "Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city". In: AMIN, Ash. *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.
- _____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *The limits to capital*. London: Verso, 2006.
- _____. "The right to the city". *New Left Review*, n. 53, 2008.
- HELLEINER, Eric. "Explaining the globalization of financial markets: bringing the State back in". *Review of International Political Economy*, v. 2, n.2, 1995, pp. 315-341
- HILFERDING, Rudolf. *Finance capital: a study of the latest phase of capitalism development*. Londres; Boston; Henley: Routledge; Kegan Paul, 1981.
- HODKINSON, Stuart. "Housing regeneration and the private finance initiative in England: unstitching the neoliberal urban straitjacket". *Antipode*, v. 43, n.2, 2011, pp 358–383.
- HUDSON, Michael. "From Marx to Goldman Sachs: The fictions of fictitious capital, and the financialization of industry". *Critique Journal of Socialist Theory*, v. 38(3), 2010, pp. 419–444.
- HUSSON, Michel. "The regulation school: a one-way ticket from Marx to social liberalism?". In: BIDE, Jacques; KOUVELAKIS, Stathis (eds.). *Critical Companion to Contemporary Marxism*. Leiden; Boston: Brill, 2008.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great american cities*. Nova York: Random House, 1961.

JAEGER, Johannes. "Urban land rent theory: a regulationist perspective". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27.2, 2003, pp. 233-249.

JAMESON, Frederic. *Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism*. Durham: Duke University Press, 1991.

JENCKS, Charles. *The language of postmodernist architecture*. Nova York: Rizzoli, 1977.

JESSOP, Bob. "Post-Fordism and the State". In: AMIN, Ash (org). *Fordism: a Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.

_____. "The enterprise of narrative and the narrative of enterprise: place marketing and the entrepreneurial city". In: HALL, Tim; HUBBARD, Phil (orgs). *The entrepreneurial city*. Chichester: Wiley, 1998, pp. 77-99.

_____. "Regulationist and autopoieticist reflections on Polanyi's account of market economies and the market society". *New Political Economy*, v.6(2), 2001, pp. 213-232.

_____. "Capitalism, the regulation approach, and critical realism". In: BROWN, Andrew; FLEETWOOD, Steve; ROBERTS, John Michael. (orgs). *Critical Realism and Marxism*. Nova York: Routledge, 2001, pp. 88-115.

_____. "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective". *Antipode*, v. 34(3), 2002, pp. 451-472.

_____. "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?". *Economy and Society*, v. 24, n. 3, 2006, pp. 307-333.

KARA-JOSÉ, Beatriz. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

KAIKA, Maria; RUGGIERO, Luca. "Land financialization as a 'lived' process: the transformation of Milan's Bicocca by Pirelli." *European Urban and Regional Studies* 0(0), 2013, pp. 1-20.

KLINK, Jeroen. "Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro, Brazil". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37.4, 2013, pp. 1168-1187.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. "On financialization and state spatial fixes in Brazil: a geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life". *Habitat International*, v. 44, 2014, pp. 220-226.

KOOLHAAS, Rem. "Whatever happened to urbanism?". In: KOOLHAAS, Rem; MAU, Bruce (eds.). *S,M,L,XL*. Nova York: The Monicelli Press, 1995, pp. 959-971.

KRIPPNER, Greta. "The financialization of the American economy". *Socio-Economic Review*, v.3, 2005, pp. 173-208.

LAMARÃO, Sérgio. *Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 2006.

LAPAVITSAS, Costa. "Theorizing financialization". *Work, employment and society*, v. 25(4), 2011, pp. 611-626.

LAPAVITSAS, Costa; POWELL, Jeff. "Financialisation varied: a comparative analysis of advanced economies". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 6(3), 2013, pp; 359-379.

LASKA, Shirley; SPAIN, Daphne. *Back to the city: issues in neighborhood renovation*. Elmsford: Pergamon Press, 1980.

LAZONICK, William; O'SULLIVAN, Mary. "Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance". *Economy and Society*, v. 29, 2000, pp. 13-35.

LEBORGNE, Daniëlle; LIPIETZ, Alain. "Conceptual fallacies and open questions on post-Fordism". In: STORPER, Michael; SCOTT, Allen (orgs). *Pathways to industrialization and regional development*. Londres: Routledge, 1992.

LEFEBVRE, Henri. *O pensamento marxista e a cidade*. Póvoa de Varzim: Ulisseia, 1972.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. *Espace et politique*. Paris: Anthropos, 2000a.

_____. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 2000b.

_____. *La survie du capitalisme: la re-production des rapports de production*. Paris : Anthropos, 2002.

_____. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 2009.

LÊNIN, Vladimir. *O imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: Navegando Publicações, 2011.

LEY, David. "Liberal ideology and the postindustrial city". *Annals of the Association of American Geographers*, v. 70, 1980, pp. 238-258.

_____. "Alternative explanations for inner-city gentrification". *Annals of the Association of American Geographers*, v. 76, 1986, pp. 521-535.

_____. "Artists, aestheticisation and the field of gentrification". *Urban Studies*, v. 14, n. 12, 2003, pp. 2527-2544.

LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. "The capitalization of almost everything: the future of finance and capitalism". *Theory, Culture & Society*, v. 24, 2007, pp. 97-115.

LIMA JR., João da Rocha. "Fundos de investimento imobiliário e títulos de investimento de base imobiliária". *Boletim Técnico do Departamento de Engenharia de Construção Civil* - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo BT/PCC/130. São Paulo: EPUSP, 1994.

_____. "Evolução e inovação: reflexões para empresas de real estate". *Carta do Núcleo de Real Estate*, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, n. 9-07, out-dez 2007, São Paulo, 2008.

LIPIETZ, Alain. *Crise et inflation, pourquoi?* Paris: Maspero, 1979.

_____. "Post fordism and democracy". In: Amin, Ash (org.). *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

_____. "Le tribut foncier urbain aujourd'hui: le cas de la France". *Les Cahiers marxistes*, n. 243, 2013.

LIPTON, Gregory. "Evidence of central city revival". *Journal of the American Institute of Planners*, n. 43, 1977. pp. 136-147.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley; Los Angeles: University of California Press. 1987.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002, pp. 121-192.

MARINI, Ruy Mauro. "Dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil". In: SADER, Emir (org.). *Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000, pp. 11-104.

MARTINS, Flávia Elaine. *A (re)produção social da escala metropolitana: um estudo sobre a abertura de capitais nas incorporadoras e sobre o endividamento imobiliário em São Paulo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MASSONETO, Luis Fernando. "Operações urbanas consorciadas: a nova regulação urbana em questão". *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, n. 17, Porto Alegre, 2003, pp. 101-118.

_____. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

NOVAIS, Pedro. *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Francisco. "Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes". *Revista Contraponto*, v. 1, n. 1. Rio de Janeiro, 1976, pp. 5-13.

_____. *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Nelma. O Poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

PACEWICZ, Josh. "Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics". *Socio-Economic Review*, v. 11, 2013a, pp. 413-440.

_____. "Regulatory rescaling in neoliberal markets". *Social Problems*, v. 60, n. 4, 2013b, pp. 433-456.

PANITCH, Leo; KONINGS, Martijn. "Myths of neoliberal deregulation". *New Left Review*, v. 57, 2009, pp. 67-83.

PAULANI, Leda. *Modernidade e discurso econômico*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. "O Brasil na crise da acumulação financeirizada". Artigo apresentado ao IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, 2010. Disponível em: <<http://www.madres.org/documentos/doc20100924143515.pdf>>. Acesso em 06/10/2014.

PECK, Jamie.; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. "Neoliberal urbanism: models, moments, mutations". *SAIS Review*, v. XXIX, n. 1, 2009, pp. 49-66.

PEREIRA, Alvaro. *A montagem de enclaves financeiros numa metrópole periférica: verso e reverso do planejamento urbano*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

_____. "Reflexões sobre o fenômeno da 'centralidade' a partir do quadro teórico da 'Antropologia da Cidade'". *Ponto Urbe*, n. 11, 2012. Disponível em: <<http://pontourbe.revues.org/1075>>. Acesso em: 10/12/2015.

_____. "A gentrificação e a hipótese do diferencial de renda: limites explicativos e diálogos possíveis". *Revista Cadernos Metrôpole*, v. 16, n. 32, nov. 2014, pp. 307-328.

PETERSON, George. *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington: The World Bank, 2009.

PIERSON, Paul. "Increasing returns, path dependence and the study of politics". *The American Political Science Review*, v. 94(2), 2000, pp. 251-267.

PIRES, Hindenburgo. "Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do planejamento estratégico e sua inspiração catalã". *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, v. XV, n. 895 (13), 2010.

POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Nova York: Farrar & Rinehart, 1944.

PRYKE, Michael. An international city going global: spatial change in the City of London. *Society and Space*, n. 9, v. 2, 1991. pp. 197-222.

PRIKE, Michael; ALLEN, John. "Monetized timespace: derivatives – money's 'new imaginary'". *Economy and Society*, v. 29(2), 2000, pp. 264-284.

RACO, Mike. "The privatisation of urban development and the London Olympics". *City*, v. 16(4), 2012a, pp. 452-460.

_____. "The New Contractualism, the privatization of the Welfare State, and the barriers to open source planning". *Planning Practice & Research*, v. 28, n. 1, 2012b, pp. 45-64.

_____. "Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38(1), 2014, pp. 176-197.

RAFFERTY, Michael; BRYAN, Dick. "Financial Derivatives as Social Policy beyond Crisis". *Sociology*, v. 48(5), 2014, pp. 887-903.

RIO DE JANEIRO. *Diário Oficial do Município*, Ano XXI, nº. 192, 2 de janeiro de 2008.

_____. *Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada da Região Portuária do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/canalInvestidor/prospecto-22-03-2013.pdf>>

_____. INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro: 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

_____. CDURP. *Relatórios trimestrais*. Disponíveis em: <<http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/cdurRelatorios.aspx>>

ROLNIK, Raquel. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2, 2009, pp. 31-50.

_____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

ROYER, Luciana. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz. *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

RUTLAND, Ted. "The financialization of urban redevelopment". *Geography Compass*, v. 4, 2010, pp.1167–1178.

SÁNCHEZ, Fernanda; BROUDEHOUX, Anne-Marie. "Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency". *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5(2), pp. 132-153.

SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

_____. "Expanding the terrain for global capital: when local housing becomes an electronic instrument". In: AALBERS, Manuel (ed). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Londres: Wiley-Blackwell, 2012, pp. 74-96.

SANDRONI, Paulo. "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo. In: SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda (eds.). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago: Instituto de Postgrado e Investigación; Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

SANFELICI, Daniel. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SHIMBO, Lúcia. *Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Beatriz (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SLATER, Tom. "Gentrification of the city". In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sophie. (eds). *The New Companion to the City*. Oxford : Blackwell, 2011.

SMART, Alan; LEE, James. "Financialization and the role of real estate in Hong Kong's regime of accumulation". *Economic Geography*, v. 79(2), 2014, pp. 153–171.

SMITH, Neil. "Gentrification and uneven development". *Economic Geography*, n. 58, 1982, pp. 139-155.

_____. *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londres: Routledge, 1996.

_____. "New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy". *Antipode*, v.34, 2002, pp. 427-50.

_____. "A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à 'regeneração' urbana como estratégia urbana global". In: BIDOZ-ZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade*. São Paulo: Annablume, 2006, pp. 58-87.

_____. *Uneven development: nature, capital and the production of space*. Athens: University of Georgia Press, 2008.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, concessão urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. "O centro e as formas de expressão da centralidade urbana". *Revista de Geografia*, v. 10, São Paulo, 1991, pp. 1-18.

SWYNGEDOUW, Erik. "Territorial organization and the space/technology nexus". *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 17, n. 4, 1992a, pp. 417-433.

_____. "The mammon quest: 'glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales". In: DUNFORD; Mick; KAFKALAS, Grigoris; KAUKALAS, Gregores (eds.). *Cities and regions in the new Europe*. Londres: Belhaven Press, 1992b.

_____. "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". In: COX, Kevin (org). *Spaces of globalization*. Nova York: Guilford Press, 1997.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa. "Neoliberal urbanization in Europe: large scale urban development projects and the new urban policy". *Antipode*, v. 34 (3), 2002, pp. 542-577.

TAVOLARI, Bianca. *Direito e cidade: uma aproximação teórica*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

TICKELL, Adam; PECK, Jamie. "Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research". *Progress in Human Geography*, v. 16 (2), 1992, pp. 190-218.

_____. "Searching for a new institutional fix: the after-Fordist crisis and the global-local disorder". In: AMIN, Ash. *Post-Fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

TOURINHO, Andréa de Oliveira. "Centro e centralidade: uma questão recente". In: CARLOS, Ana Fani; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (orgs.). *Geografias das Metrôpoles*. São Paulo: Contexto, 2006.

UN-HABITAT. *Public-Private Partnerships in housing and urban development*. Nairóbi: UN-Habitat, 2011. Disponível em < <http://unhabitat.org/books/public-private-partnership-in-housing-and-urban-development/> >. Acesso em 20 de maio de 2015.

UQBAR (2015). *Anuário UQBAR securitização e financiamento imobiliário 2015*. Disponível em: <<http://www.uqbar.com.br/publicacoes/anuario-securitizacao-financiamento-imobiliario-2015.jsp>>. Acesso em 01/08/2015.

VAINER, Carlos. "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (orgs). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002, pp. 74-104.

_____. "Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro". *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, v. 14, 2011. Disponível em <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2874/2811>>. Acesso em 18 de maio de 2014.

VAN ORDER, Robert. "Public policy and secondary mortgage markets". *Curso Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges*. Washington: Banco Mundial, mar. 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/265047978_Public_Policy_and_Secondary_Mortgage_Markets>. Acesso em: 15/12/2015.

VEDROSSI, Alessandro Olzon. *A securitização de recebíveis imobiliários: uma alternativa de aporte de capitais para empreendimentos residenciais no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

VILLAÇA, Flávio. A terra como capital (ou a terra-localização). *Espaço e Debates*, v.5, n.16, 1985, pp. 5-14.

VIOTTO, Aline. *Direito e Financiamento: as transformações regulatórias na passagem do sistema financeiro da habitação para o sistema financeiro imobiliário*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

WAINWRIGHT, Thomas. "Number crunching: financialization and spatial strategies of risk organization". *Journal of Economic Geography*, v. 12, 2012, pp.1267–1291.

WATSON, Matthew. "House price Keynesianism and the contradictions of the modern investor subject". *Housing Studies*, v. 5(3), 2010, pp. 413-426.

WEBER, Rachel. "Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment". *Antipode*, v. 34, 2002. pp. 519–540.

_____. "Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy". *Economic Geography*, v. 86(3), 2010, pp. 251-274.

WISNIK, Guilherme; FIX, Mariana; LEITE, José; ANDRADE, Júlia; ARANTES, Pedro. "Notas sobre a Sala São Paulo e a nova fronteira urbana da cultura". *Revista Pós da Fauusp*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2001.

WYLY, Elvin; ATIA, Mona; HAMMEL, Daniel. "Has mortgage capital found an inner-city spatial fix?". *Housing Policy Debate*, v. 15(3), 2004, pp. 623-685.

ZUKIN, Sharon. Gentrification: culture and capital in the urban core. *American Review of Sociology*, n. 13, 1987, pp. 129-147.

2. Artigos publicados em jornais e revistas

ANDRADE, Harrikson. Fora da Olimpíada, obra na zona portuária do Rio está parada há oito meses. *UOL Notícias*, Cotidiano, 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/02/11/unico-projeto-residencial-do-porto-maravilha-rj-tem-obra-parada-ha-um-ano.htm>>. Acesso em: 20/10/2015.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. Por um Centro ainda melhor. *Informe Viva o Centro*, n. 248, jan. 2009, p. 2. Editorial. Disponível em: <http://www.vivaocentro.org.br/media/113324/informe_248.pdf>. Acesso em: 20/10/2015.

EXAME. Eike anuncia doação de R\$ 20 mi para UPPs no Rio. *Exame*, Negócios, 24 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/eike-anuncia-doacao-r-20-mi-upps-rio-590747>>. Acesso em: 20/10/2015.

MARTINS, Rodrigo. Eduardo Paes defende obras da Copa e das Olimpíadas no Rio. *Carta Capital*, Política, 9 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/752/voltamos-ao-centro-afirma-eduardo-paes-4078.html>>. Acesso em: 20/10/2015.

NOGUEIRA, Italo. Zona portuária do Rio recebe mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS. *Folha de São Paulo*, Mercado, 29 de setembro de 2015. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1687730-zona-portuaria-do-rio-recebe-mais-r-15-bilhao-do-fgts.shtml>>. Acesso em: 20/10/2015.

PAES, Eduardo. A revolução no Porto do Rio de Janeiro. *Porto Maravilha*, n. 5, ago. 2011, p. 2. Editorial. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/uploads/revistas/65e9e5b211506d074531de749391c284.pdf>>. Acesso em: 20/10/2015.

PETRIK, Tiago. Muito prazer, Distrito Criativo do Porto. *RIOetc*, 07 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.rioetc.com.br/muito-prazer/muito-prazer-distrito-criativo-do-porto/>>. Acesso em: 20/10/2015.

TARDÁGUILA, Cristina. O exército, o político, o morro e a morte. *Revista Piauí*, n. 46, jul. 2010, disponível em <<http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-exercito-o-politico-o-morro-e-a-morte/>>. Acesso em: 20/10/2015.

VETTORAZZO, Lucas. Caixa terá participação em arranha céus de Donald Trump no Rio. *Folha de São Paulo*, Mercado, 29 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2012/12/1203109-caixa-tera-participacao-em-arranha-ceus-de-donald-trump-no-rio.shtml>>. Acesso em: 20/10/2015.

3. Fonte das ilustrações

Figura 1 - Obras para a abertura da Avenida Central (1904). Perfil de Roberto Tumminelli no Fotolog. Disponível em: <<http://www.fotolog.com/tumminelli/21995314/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 2 - Avenida Central no início do século XX. MOURA. Athos. Augusto Malta, os olhos por trás das fotos do Rio antigo. Jornal O Dia, 21/01/ 2015. Disponível em: <<http://blogs.odia.ig.com.br/historia-do-dia/2015/01/21/augusto-malta-os-olhos-por-tras-das-fotos-do-rio-antigo/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 3 - Morro da Providência: a primeira favela do Brasil. Museu de Imagens. Disponível em: <<http://www.museudeimagens.com.br/morro-da-providencia-primeira-favela/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 4 - Quadro "Morro da Favela" - Tarsila do Amaral (1924). Vírus da Arte & Cia. Tarsila - Morro da Favela. Disponível em: <<http://virusdaarte.net/tarsila-do-amaral-morro-da-favela/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 5 - Obras do aterro na região portuária. Blog 'De tudo um pouco'. O Porto do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.elianebonotto.com/2011/01/o-porto-do-rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 6 - Sítio original e área aterrada. CDURP. Operação Urbana Porto Maravilha: reurbanização e desenvolvimento socioeconômico. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cb9d456026c.pdf>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 7 - Renda domiciliar média por setor censitário no Município do Rio de Janeiro. Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Censo Demográfico 2010).

Figura 8 - Lançamento do Projeto Porto Maravilha. Portal Fator Brasil. Porto Maravilha”: revitalização da Zona Portuária e bairros adjacentes do Rio de Janeiro. 24/06/2009. Disponível em: <http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=81755>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 9 - Setores da OUCPRJ. Mapa publicado no Anexo V-A da Lei Complementar Municipal n°. 101/09.

Figura 10 - Setores da OUCPRJ sobre imagem de satélite. Elaboração própria sobre imagem de satélite do Google Earth.

Figura 11 - Densidade demográfica na AEIU Região do Porto do Rio de Janeiro. Elaboração própria a partir de dados do IBGE (Censo Demográfico 2010).

Figura 12 - Perspectiva ilustrada do desenho urbano. CDURP. Fotos e Vídeos. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 13 - Intervenções de mobilidade urbana. CDURP. Fotos e Vídeos. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 14 - Perspectiva ilustrada dos museus e restauração de sítios arqueológicos. CDURP. Fotos e Vídeos. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 15 - Modelagem financeira do Projeto Porto Maravilha. CDURP. Project Presentation. Disponível em: <<http://186.192.129.214:7171/conteudo/portomaravilha/apresentacao.pdf>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 16 - Terrenos Prioritários. Elaborado pelo autor com uso de imagem de satélite do Google Earth.

Figura 17 - Museu de Arte do Rio (MAR). Fotografias do autor.

Figura 18 - Perspectiva ilustrada do Museu do Amanhã. CDURP. Fotos e Vídeos. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/fotos_videos/>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 19 - Edifícios e sítios arqueológicos em restauração. Fotografias do autor.

Figura 20 - Fábrica Bhering. Página eletrônica da Fábrica Bhering. Disponível em: <<http://www.fabricabhering.com/>> (acima à esquerda); Diário das Alfaias. Disponível em: <<http://diariodaalfaias.com.br/2012/09/05/a-antiga-fabrica-da-bhering/>> (acima à direita); KUNIGAMI, Natan. Fábrica Bhering. Disponível em: <<http://nathankunigami.com/2014/09/17/fabrica-behring/>> (abaixo). Acesso em: 15/12/2015.

Figura 21 - Principais projetos imobiliários na região portuária. Elaborado pelo autor com uso de imagem de satélite do Google Earth.

Figura 22 - Edifício Rio Corporate. Tishman Speyer. Disponível em: <http://tishmanspeyer.com.br/data/uploads/cache_9a0a2e2480e834b7882c7b1fff89e9f9_900x650_q100_up1_c_b7.jpg> (à esquerda); Tishman Speyer. Disponível em: <http://tishmanspeyer.com.br/data/uploads/cache_c7ff5fb6ded5a742c985328ed3c70000_900x650_q100_up1_c_b7.jpg> (à direita). Acesso em: 15/12/2015.

Figura 23 - Perspectiva ilustrada do Edifício Pátio Marítima. Skycraper City. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1710199>> (acima); Skycraper City. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1710199>> (acima). Acesso em: 15/12/2015.

Figura 24 - Perspectiva ilustrada do projeto Lumina Rio Residence. Skycraper City. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1805896>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 25 - Perspectiva ilustrada e construção do Edifício Barão de Tefé. Engecon. Disponível em: <<http://ecogenbrasil.com.br/com-quem-fazemos>> (à esquerda); Wikimapia. Disponível em <<http://wikimapia.org/33714173/pt/Edif%C3%ADcio-Corporativo-Bar%C3%A3o-de-Tef%C3%A9-em-constru%C3%A7%C3%A3o>> (à direita). Acesso em: 15/12/2015.

Figura 26 - Perspectiva ilustrada do complexo Porto Atlântico Business Square. Invistanoporto. Disponível em <<http://invistanoporto.com.br/porto-atlantico-business-square/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 27 - Perspectiva ilustrada do Residencial Porto Vida. Lançamentos do Rio - Porto Vida Residencial. Disponível em: <<http://www.lancamentosdorio.com.br/imoveis/detalhes/porto-maravilha-porto-vida-residencial>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 28 - Obras paralisadas do Porto Vida 2016. Uol Notícias, 20/02/2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/02/11/unico-projeto-residencial-do-porto-maravilha-rj-tem-obra-parada-ha-um-ano.htm#fotoNav=3>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 29 - Perspectiva ilustrada do Moinho Fluminense. Skycraper City. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?p=124997873>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 30 - Perspectiva ilustrada do projeto Trump Towers Brazil. Página oficial do Projeto Trump Towers Brazil. Disponível em: <<http://www.trumptowersrio.com/pt-br/>>. Acesso em: 15/12/2015.

Figura 31 - Casas demarcadas e entulhos no Morro da Providência. Fotografias do autor.

Figura 32 - Expressões artísticas no Morro da Providência. Fotografias do autor.

4. Entrevistas realizadas

Alberto Silva – Presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP). Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2014.

Antônio Augusto Veríssimo – Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio de Janeiro (SMH). Rio de Janeiro, 28 de janeiro de 2014.

Cosme Felippsen – membro da Comissão de Moradores do Morro da Providência. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2015.

Flávio Chueire. Funcionário da empresa Hines. São Paulo, 15 de outubro de 2015.

Isabel Cristina da Costa Cardoso – Professora da Faculdade de Serviço Social da UERJ/coordenadora de projeto de extensão universitária desenvolvido na Região Portuária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 10 de maio de 2013.

José Marcelo Zacchi – ex-coordenador do Projeto UPP Social. Ligação telefônica, 30 de maio de 2013.

Marcelo Gonçalves – Analista da Quest Investimentos. São Paulo, 3 de outubro de 2014.

Maria Lúcia Pontes – Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 9 de maio de 2013.

Marina Esteves – Diretora da Superintendência de Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU–RJ). Rio de Janeiro, 2 de março de 2013.

Maurício Hora – fotógrafo e morador do Morro da Providência. Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2014.

Rafael Daltro de Almeida – Gerente de Relações Institucionais da Concessionária Porto Novo S.A. Rio de Janeiro, em 26 de novembro de 2014.

Rodrigo Possenti – Gerente de Distribuição da Companhia Brasileira de Securitização (Cibrasec). São Paulo, 6 de outubro de 2014.

Rodrigo Machado – Diretor da área de investimentos imobiliário da corretora de valores XP Investimentos. São Paulo, 13 de novembro de 2014.

Rogério Riscado – Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP). Rio de Janeiro, 2 de março de 2013.

"Senhor Bené" – antigo morador do Morro da Providência. Rio de Janeiro, 10 de maio de 2013.

Sérgio Lopes Cabral – Diretor Financeiro da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro (CDURP). Rio de Janeiro, 8 de julho de 2013.

Timor Spallargas – Diretor de Estruturação e Produtos da Companhia Brasileira de Securitização (Cibrasec). São Paulo, 6 de outubro de 2014.

Vitor Hugo dos Santos Pinto – Gerente Nacional de Fundos para o Setor Imobiliário da Caixa Econômica Federal (CAIXA). São Paulo, 11 de junho de 2013.

Vivian Caccuri – artista plástica, locatária de um ateliê na Fábrica Bhering. Rio de Janeiro, 11 de maio de 2013.