

Os caminhos contemporâneos da financeirização urbana no Rio de Janeiro: análises iniciais do terceiro mandato do prefeito Eduardo Paes (2021 - 2024)

Jefferson de O. Vinco¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a complexificação do processo de financeirização urbana no terceiro mandato do prefeito Eduardo Paes. A reflexão parte da produção do espaço urbano carioca no contexto das tensões e conflitos que marcaram a revisão e a votação do Plano Diretor (2021–2024), articulando-se ao aprofundamento do debate em torno da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, da venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) e de sua expansão para o bairro de São Cristóvão. Argumenta-se que o conjunto de legislações aprovadas nesse período contribuiu para a intensificação do emaranhado financeiro que estrutura a metrópole, ao mesmo tempo em que ampliou a fragmentação social e urbana no Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Eduardo Paes, Financeirização Urbana, Rio de Janeiro, Operação Urbana Consorciada (OUC).

ABSTRACT

This article aims to analyze the growing complexity of the process of urban financialization during the third term of Mayor Eduardo Paes. The reflection stems from the production of Rio de Janeiro's urban space in the context of the tensions and conflicts that marked the revision and approval of the Master Plan (2021–2024), while engaging with the deepening debate around the Porto Maravilha Urban Operation, the sale of Additional Construction Potential Certificates (CEPACs), and their expansion into the neighborhood of São Cristóvão. It is argued that the set of legislations approved during this period contributes to the intensification of the financial web that structures the metropolis, while simultaneously amplifying social and urban fragmentation in Rio de Janeiro.

Keywords: Eduardo Paes, Urban Financialization, Rio de Janeiro, Urban Operation.

¹ Doutorando no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPG-GEO UFRRJ). Jefferson.vinco@gmail.com.

Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRRJ pelo apoio no desenvolvimento da pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 / This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo iniciar as reflexões sobre os impactos e as transformações na produção do espaço urbano ao longo da última gestão de Eduardo Paes na Prefeitura do Rio de Janeiro (2021-2024). Para além do debate sobre empreendedorismo urbano, urbanização neoliberal e city marketing, que tratam da produção da cidade como mercadoria, construiremos uma análise sobre a produção e consumo do espaço urbano no projeto político-econômico liderado por Paes. Focaremos na financeirização urbana e suas diversas repercussões para compreender como estas aparecem na circulação de capital na produção imobiliária. Entender como essas políticas moldaram a dinâmica da cidade por meio da criação e alteração de legislações urbanísticas, empréstimos bilionários e as constantes tentativas de invisibilizar os movimentos sociais.

A partir de elevados investimentos em propaganda, marketing e um intenso *rebranding*, a persona de Eduardo Paes foi transformada, tornou-se uma imagem caricaturada de carioca boa praça, eficiente gestor e nas suas palavras: “um urbanista à la Pereira Passos”². O ímpeto por grandes transformações urbanas acompanhou as gestões de Eduardo Paes causando fortes impactos na ordem econômica, política e cultural do Rio de Janeiro.

Compreendemos que a financeirização do espaço urbano é um dos aspectos presentes na esteira de um processo maior e mais complexo, não apenas de dominação financeira sobre o setor produtivo, mas de engendramento de práticas financeirizadas em todas as relações sociais e econômicas significativas do capitalismo atual (SANFELICI. 2013). Por isso, é essencial compreender as transformações nas dinâmicas de produção do espaço urbano no Rio de Janeiro, especialmente relacionadas à aprovação do Novo Plano Diretor e a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (OUC), capitaneadas pelo projeto político de Eduardo Paes.

Finalizado seu terceiro mandato (2021 - 2024) e saindo vitorioso para um quarto (2025 - 2028), Eduardo Paes executou medidas que redirecionaram o uso e ocupação do solo, conduziu mais uma elaboração de Plano Diretor, marcada por diversas intransigências, e consolidou o título de prefeito que mais removeu moradores de suas casas³. Envolvido pela atmosfera de progresso e virtudes do crescimento urbano, uma complexa teia de financeirização do espaço urbano foi desenvolvida e ampliada. Portanto, a investigação proposta visa rastrear

² <<https://oglobo.globo.com/rio/em-campanha-paes-tenta-vincular-sua-imagem-as-transformacoes-feitas-por-pereira-passos-5433676>> Acesso em 24.05.2025.

³ FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. 2015.

e compreender os fundamentos financeiros deste processo e suas reverberações na geografia urbana da metrópole.

METODOLOGIA

O conjunto metodológico utilizado neste artigo esteve amparado em três eixos fundamentais: (I) Análise de referências bibliográficas, a partir da conexão dos estudos urbanos e a geografia. (II) Acompanhamento de audiências e debates públicos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em destaque os associados à revisão do Plano Diretor e a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha – São Cristóvão (OUC PM-SC). (III) Análise de matérias veiculadas em jornais de grande circulação e leitura crítica de relatórios institucionais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico da pesquisa está amparado na abordagem crítica sobre a dinâmica político-econômica da cidade do Rio de Janeiro, com ênfase no processo de produção e financeirização do espaço urbano e em suas estruturas na metrópole carioca, especialmente no desenvolvimento singular e complexo da OUC Porto Maravilha. Neste percurso, destacam-se os caminhos teóricos construídos por David Harvey (1989), as pesquisas desenvolvidas por Mariana Fix (2007, 2009), Daniel Sanfelici (2013). Erick Omena (2024), Ermínia Maricato (2010, 2013), Otília Arantes (2013) e Carlos Vainer (2013) entre outros, cujas contribuições foram fundamentais no auxílio de nossas interpretações e diagnósticos acerca do terceiro mandato do prefeito Eduardo Paes.

Os Caminhos da Financeirização Urbana no Rio de Janeiro

É urgente reunirmos esforços para desenvolver interpretações sobre a produção do espaço urbano na segunda metrópole mais importante do país. A cidade do Rio de Janeiro, entre seus processos de ascensão e queda, requer da Geografia o comprometimento de análises em diversidade. A compreensão das contradições contemporâneas do fenômeno urbano é fundamental, e seguindo os apontamentos de David Harvey (1989), tal compreensão é importante por dois motivos: 1º - O capitalismo sobreviveu no século XX graças à produção do espaço (Lefebvre), e um espaço cada vez mais urbanizado. O que diz muito sobre os mecanismos de autorreprodução do capitalismo. 2º - A crescente urbanização faz com que este



seja o nível mais imediato em que a população experimenta, vivencia e reage às transformações em seu redor. Por isso, esmiuçar o processo de urbanização em sua completude significa revelar as raízes da formação da consciência nas realidades materiais da vida cotidiana.

Para iniciarmos nossas reflexões, precisamos resgatar alguns processos pretéritos. A tão falada revitalização da Zona Portuária e sua transformação midiático-narrativa em Porto Maravilha, requereu uma longa articulação político-financeira. Em agosto de 2010, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro solicitou à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) o aval para a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), títulos mobiliários emitidos pelo poder público para serem utilizados como instrumento de financiamento em Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), cada CEPAC confere ao comprador o direito de utilizar potencial construtivo adicional ou outros benefícios urbanísticos (como mudança de uso do solo ou aumento de gabarito) dentro da OUC. Na operação do Rio, o objetivo era obter recursos para a obra de revitalização da Zona Portuária⁴.

Como atestado pelo prefeito, a obra de reconstrução do Porto, chamada oficialmente Porto Maravilha, o deixava feliz por “não usar recursos do tesouro municipal”. Ainda que não fossem exatamente recursos municipais, essa avaliação soou estranha, pois a reportagem trazendo a declaração do prefeito indicava que a Caixa Econômica Federal (CEF) liberava 877 milhões de reais para as obras, recursos públicos, portanto. Meses depois, no apagar das luzes do governo Lula, o próprio administrador da cidade do Rio assinou um novo acordo com a CEF no gabinete do presidente, garantindo o amparo da instituição para a continuidade do projeto, que incluiria tanto a demolição do viaduto da Perimetral quanto a construção de novos edifícios e museus na área, num total de gastos de 7,6 bilhões de reais. Em seu site oficial, a prefeitura apresenta as cifras bilionárias desse acordo, diz que as obras realizadas não gerarão ônus econômicos para o município e esconde a total participação do banco público na operação⁵.

Para não termos dúvida, o emaranhado financeiro inaugurado pela venda de CEPACs pode ser explicado da seguinte forma: o banco estatal adianta uma verba bilionária em troca de certificados que serão ofertados futuramente no mercado de títulos, isto é, papéis que serão obtidos por fundos, incorporadoras ou construtoras interessadas em erguer edifícios nessa nova fronteira do investimento imobiliário carioca. Mas a coisa é ainda mais intrincada, pois a posse dos Certificados permite a construção para além dos limites estabelecidos na legislação municipal (é a isso que se refere o Potencial Adicional de Construção). Ou seja, a municipalidade delega aos agentes imobiliários e ao mercado financeiro a possibilidade de

⁴ Detalharemos, mais à frente, as complexidades e consequências desta operação.

⁵ <<https://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1341344>> Acesso em 25.08.2025.



driblar oficialmente as regras de zoneamento urbano, podendo, entre outras coisas, construir acima do gabarito permitido (as únicas áreas que não têm potencial adicional de construção são as de interesse histórico, que devem ser preservadas)⁶.

As iniciativas do urbanismo neoliberal de Eduardo Paes demandam um complexo arcabouço jurídico e uma intensa campanha de marketing para atrair o mercado imobiliário e convencer a opinião pública de que esses arranjos financeiros são essenciais para a cidade. Mariana Fix (2009, p.52) nos apresenta a definição de CEPACs para a Bovespa: “ativos de renda variável, uma vez que sua rentabilidade está associada à valorização dos espaços urbanos”. Uma consequência destas emissões é que o Poder Executivo Municipal necessita assegurar as condições para que esses ativos se valorizem, ou criarão um tipo de moeda podre. Sabemos o que aconteceu no Rio de Janeiro, 15 anos após o investimento de 3,5 bilhões de reais pela Caixa Econômica Federal, realizado em um único lance com recursos do FGTS para a compra e posterior venda dos certificados, o resultado foi um fiasco, devido ao fraco interesse do mercado. A podridão se consolidou⁷.

Destacar a crescente influência da finança capitalista na produção social do espaço urbano é urgente, nas palavras do professor Erick Omena,

[...] Pelo menos desde a década de 1980, há uma tendência de utilização da propriedade imobiliária como ativo financeiro com o intuito de aumentar a liquidez e, ao mesmo tempo de permitir o escoamento mais rápido e ágil de montantes crescentes de capital sobreacumulado em outros setores (Harvey, 2018). O debate sobre as diferentes facetas desse movimento ganhou bastantes espaço nas duas últimas décadas, sobretudo após a crise econômica mundial de 2007 – 2008, cujo epicentro esteve localizado justamente na imbricação desregulada de hipotecas “podres” com títulos na Bolsa de Valores estadunidense (Klink; Souza, 2017).

Aqui está uma característica fundamental deste modelo de produção de cidades: pagando, os agentes produtores do espaço urbano podem fazer o que desejarem. Zoneamentos, gabaritos e padrões construtivos são obsoletos. A cidade é um balcão de negócios. Para além dessas características e ampliando sua complexidade, os apontamentos de Castells e Borja (1996) delineiam a produção e ascensão das cidades como atores políticos internacionais, mas

⁶ Em 2009, o Executivo Municipal sancionou a Lei Complementar (LC) Nº 102 que criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), um mecanismo para acelerar e executar novas concessões no município. A lei supracitada foi alterada em 2022, pois foi sancionada uma LC que incorporou a Companhia Carioca de Securitização S.A à CDURP, criando a que passou a ser denominada Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos – CCPar <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/102/lei-complementar-n-102-2009-cria-a-companhia-de-desenvolvimento-urbano-da-regiao-do-porto-do-rio-de-janeiro-cdurp-e-da-outras-providencias>> Acesso em 25.08.2025.

⁷ Após mais de dez anos de OUC (Porto Maravilha), apenas 10% do total de 6.436.722 certificados foi comercializado. (OMENA, 2024)

como aponta Botelho (2018) tal processo se realizou num sentido negativo, os prefeitos são elevados à condição de “promotores de eventos”, performam uma espécie de nova identidade de “gestores de sucesso” e para alcançar a criação de um ambiente de negócios favorável aos investimentos, efetuam um salto escalar, regional e nacional, para negociar diretamente em âmbito internacional.

No caso do Rio de Janeiro dos “megaeventos”, isso se tornou mais simbólico do que qualquer outro lugar, com o prefeito pessoalmente convidando ou contratando celebridades internacionais, diretores de cinema e arquitetos-artistas para atuarem na (temporária) centralidade emergente da Cidade Maravilhosa. (BOTELHO, 2018, p.329)

Cabe destacar, ainda na esfera dos grandes e espetacularizados eventos, que no decorrer do terceiro mandato de Eduardo Paes, uma nova estratégia foi desenvolvida: a criação de um show anual, na praia de Copacabana, com gigantesca infraestrutura, similar a estabelecida no réveillon, para receber artistas da música *pop*. A primeira edição, em 2024, contou com a apresentação da cantora Madonna para um público de 1,6 milhão de pessoas. Em 2025, Lady Gaga foi a artista convidada, e se apresentou para um público de 2,1 milhões de pessoas, segundo dados da prefeitura do Rio⁸. Projetar a cidade no cenário global como organizadora de atividades complexas e eventos gigantescos e suavizar a imagem do prefeito junto à comunidade LGBTQIAPN+ são dois objetivos claros desta estratégia.

Nesse contexto de novas estratégias e processos, concordamos com o professor Daniel Sanfelici (2013) quando apresenta que o esforço por converter o espaço urbano em um título financeiro, provido de um grau mais elevado de liquidez, constitui a condição indispensável para os investidores se apropriarem dessa fonte gigantesca de rendimentos. Uma consequência é que

a presença de nexos financeiros na produção do espaço urbano redundou em um recrudescimento do processo de fragmentação socioespacial, sobretudo em razão da ênfase dos grandes grupos no setor imobiliário na oferta de mega-projetos que apontam para graus mais ou menos elevados de ruptura com o tecido urbano como decorrência de sua natureza “introvertida” (SANFELICI, 2013, p.43)

Compreendemos que na fase atual do capitalismo, este só é realizável e só se sustenta quando produz novos espaços, pressionado pelas exigências da acumulação, a produção do

⁸ A equipe da BBC verify contestou os números apresentados pela prefeitura do Rio de Janeiro para o show da cantora Lady Gaga, em 2025. <https://www.bbc.com/news/articles/cm20rg0vvp9o> (Acessado dia 20 de agosto de 2025).



urbano está intimamente conectada com o mercado mundial das cidades. Há um crescente descolamento da produção econômica real, evidenciado pela ascensão de capitais fictícios. Assim, cabe-nos entender que o mercado onde se estabelece a cidade do Rio de Janeiro é movido e move o mercado imobiliário financeirizado. Este processo aprofunda desigualdades territoriais, pois a infraestrutura, parques urbanos, edifícios e demais construções ao mesmo tempo que caracterizam fisicamente o espaço, nos revela que a cidade se constituiu como uma paisagem de poder e dinheiro (Zukin, 1996).

Sendo assim, a financeirização urbana no Rio de Janeiro não deve ser compreendida como o desenvolvimento de um arranjo técnico-jurídico-financeiro, mas como um projeto político que reconfigura a cidade segundo a lógica do capital global. A cidade passa a ser tratada um ativo negociável, sujeita às volatilidades do mercado e subordinada às exigências da valorização financeira. No caso carioca, essa dinâmica resultou em um processo de produção e consumo do espaço urbano que privilegia megaempreendimentos e megaespetáculo ao mesmo tempo que busca, a todo custo, resgatar da crise o circuito financeiro empreendido na região portuária.

Perspectivas e Tensões Urbanas no Terceiro Mandato de Eduardo Paes

O terceiro mandato de Eduardo Paes, iniciado em 2021, foi intensamente marcado pelo debate urbano. A revisão do Plano Diretor era o principal assunto na Câmara Municipal de Vereadores, movimentando políticos da base e da oposição. Uma Comissão Especial foi criada para acompanhar as discussões e um longo e polêmico processo se deu até a aprovação da lei complementar 270 de 2024.

Uma série de legislações urbanísticas foram enviadas pelo Poder Executivo à Câmara Municipal entre 2021 e 2024. Contudo, é importante ressaltar uma argumentação que esteve presente em diversas audiências públicas, debates e encontros com a sociedade civil e especialistas: os projetos de lei enviados pela prefeitura deveriam ser discutidos dentro do plano diretor e não em pautas separadas. Em destaque, apontamos o chamado Reviver Centro.

Consideramos importante resgatar o histórico de ações que acompanharam o debate em torno da revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em 2021. O Secretário de Planejamento Urbano (SMPU) naquele momento era o arquiteto e urbanista Washington Fajardo, que estabeleceu o primeiro contato oficial da nova gestão da secretaria com interlocutores da sociedade civil, vale destacar que estes já participavam de grupos destinados à revisão do plano, ainda sob a gestão do prefeito anterior, Marcelo Crivella.



A proposta de participação popular apresentada pela Secretaria de Planejamento Urbano foi estruturada na divisão de 4 eixos, cada entidade e/ou organização da sociedade civil deveriam se inscrever: 1 - Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais; 2 - Ordenamento Territorial; 3- Instrumentos da Política Urbana; 4 - Estratégias de Implementação e Controle.

Contudo, após a proposta apresentada, algumas associações e conselhos se manifestaram contrários ao caminhar do processo liderado pela SMPU, destaque para a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAM-Rio) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), acusando-o de não participativo e antidemocrático. Escreveram e publicaram uma carta-protesto criticando duramente a organização da secretaria.

Em um comunicado oficial, a Secretaria de Planejamento Urbano, após as críticas, suspendeu os trabalhos e apresentou que lançaria um edital de chamamento público para que as entidades interessadas participassem da revisão do plano diretor e da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo. Quando o edital foi lançado mais um problema surgiu, o edital proposto pela secretaria criou um processo seletivo das entidades, estabeleceu critérios problemáticos sobre quais poderiam participar. Depois de mais críticas e tensões, a seleção seguiu, sendo estabelecido um chamamento público que contemplou 111 instituições, separadas em 6 grupos: 1- Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais; 2 - Ordenamento Territorial; 3 - Instrumentos da Política Urbana; 4 - Estratégias de implementação, acompanhamento e gestão democrática do Plano Diretor; 5 - Parcelamento do Solo; 6 - Uso e Ocupação do Solo.

Em Março de 2021, a Câmara Municipal de Vereadores instituiu uma Comissão de Representação do Plano Diretor com o objetivo de estabelecer estudos e avaliação do Plano Diretor vigente e subsidiar o Projeto de Lei Complementar (PLC) que ainda seria enviado pela prefeitura. Composta por 19 vereadores e vereadoras, a maioria compondo a base do governo na câmara, muitas reuniões foram feitas com a presença do secretário Washington Fajardo. Em 21 de Setembro de 2021 o PLC chega à Câmara Municipal do Rio e foi definitivamente aprovado em Novembro de 2024.

Entre a apresentação do PLC até sua aprovação, intensas transformações ocorreram na estrutura político-institucional do Rio. Em agosto de 2022, o então secretário de Planejamento Urbano, Washington Fajardo deixou o cargo, devido às divergências sobre os PLC 88/2022, que buscava legalizar construções irregulares na Zona Sul, Barra da Tijuca e Recreio, conhecida como lei dos puxadinhos. Outra modificação significativa aconteceu em outubro de 2023, a integração da Secretaria de Planejamento Urbano com a Secretaria de Desenvolvimento

Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), essa fusão resultou na criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE). Tanto a Secretaria de Planejamento Urbano quanto a Secretaria de Meio Ambiente e Clima já não eram mais responsáveis por avaliar, negar ou aprovar licenciamentos, todas essas responsabilidades agora se concentram na SMDUE.

Sem dúvida, trata-se de uma estratégia bem-sucedida para subordinar o planejamento urbano e ambiental aos interesses econômicos representados pelos novos pedidos de licenciamento. Disfarçada sob os argumentos oficiais de desburocratização e agilidade nos processos, a gestão de Eduardo Paes conseguiu inverter a lógica: o planejamento que deveria orientar o licenciamento, foi submetido aos desmandos e interesses de agentes que visam produzir o espaço urbano. Ou seja, no modelo atual, o licenciamento que orienta o planejamento. A criação da nova secretaria representa a concretização e o aprofundamento de práticas neoliberais que reduzem a produção do espaço urbano e do cotidiano às demandas do mercado, ao mesmo tempo que buscam reduzir drasticamente — ou até mesmo anular — a participação social.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha - São Cristóvão

É relevante iniciar esta seção do trabalho com a definição de Operação Urbana Consorciada apresentada no site oficial da prefeitura do Rio de Janeiro.

A operação urbana consorciada é um recurso previsto no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10257/2001) para recuperação de áreas degradadas. Para conseguir recursos para a operação urbana, a prefeitura aumentou o potencial de construção de imóveis da Região Portuária, área que atrai a atenção de investidores do setor imobiliário para projetos comerciais e residenciais. Interessados em explorar esse potencial devem comprar **Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepacs)**, títulos usados para custear operações urbanas que recuperam áreas degradadas nas cidades. Todo o valor arrecadado com a venda dos Cepacs é obrigatoriamente investido na requalificação da região, inclusive áreas de preservação em que os imóveis não podem ter aumento de potencial. Além disso, pelo menos 3% da venda dos Cepacs são obrigatoriamente investidos na valorização do patrimônio material e imaterial da área.

Contudo, é necessário trazer clareza às informações que não são explicadas pela prefeitura do Rio. A OUC Porto Maravilha é pioneira no desenvolvimento e complexificação neste tipo de operação no Brasil, marcando uma diferença significativa quando comparada com os modelos de operação urbana realizados em São Paulo. A modelagem desta operação

começou a ser construída ainda em 2006 com a publicação do decreto 26.852/06⁹. Neste texto foram estabelecidas as considerações que delinearam a lógica político-econômica na produção do espaço urbano carioca, em destaque a região portuária do Rio

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 nº 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 área¹⁰.

Decreto-se a criação e delimitação da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária (AEIU PORTUÁRIA) e no artigo 4º empresas privadas, isoladamente ou em consórcio puderam requerer autorização formal do município para efetuar estudos de modelagem que fossem necessários à viabilização de concessão ou parceria público-privada com a intenção de implementar a intervenção requerida para a área, bem como a operação e a manutenção do sistema viário pelo período a ser contratualmente estabelecido. Ou seja, todo o projeto de reestruturação/revitalização foi deslocado para ser construído por operadores privados.

Logo, as empreiteiras mais importantes do país: OAS, Odebrecht e Carioca engenharia formaram um consórcio, em 2007, para elaborar os estudos. Os pesquisadores Laisa Stroher e Nilcio Regueira Dias, “apontam que tais empresas já haviam acumulado experiência com a OUCs paulistanas” (2019, p.16). O caso da OUC Porto Maravilha é denominado pelos autores

⁹ O decreto foi assinado ainda na gestão do prefeito Cesar Maia. A definição por lei só ocorreu três anos depois com a aprovação da lei complementar 101 de 2009, durante o primeiro mandato de Eduardo Paes.

¹⁰ DECRETO Nº 26.852, de 08 de agosto de 2006 <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2006/2685/26852/decreto-n-26852-2006-cria-e-delimita-a-area-de-especial-interesse-da-regiao-portuaria-do-rio-de-janeiro-para-fins-que-indica-declara-de-utilidade-publica-imoveis-estabelece-condicoes-para-parceria-com-o-setor-privado-e-autoriza-a-constituicao-de-grupo-de-trabalho?r=p>> (Acesso em: 25.08.25)

como Operação Urbana Consorciada 2.0, pois conjuga e integra em sua modelagem elementos não antes vistos.

Além da adoção OUC, a proposta articulou a criação de uma empresa pública de economia mista com finalidade específica (SPE), a proposição de um contrato de Parceria Público Privada para execução de obras, serviços públicos e a criação do Fundo de Investimento Imobiliário da Região Portuária (FII RP) (STROHER, L.; DIAS, N; 2019, p.16)

A Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha foi criada, com peso de lei, apenas em 23 de novembro de 2009 após a aprovação da lei complementar 101¹¹, e como comentamos anteriormente, neste mesmo ano foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Uma sociedade de economia mista municipal que ficou responsável pela gestão e regulação da OUC Porto Maravilha, com as seguintes funções: Administrar a venda de CEPACs, coordenar investimentos e fiscalizar a execução, ser o poder concedente da PPP e fiscalizar a concessionária. A maior Parceria Público-Privada do país foi estabelecida entre a CDURP e a Porto Novo S.A, sociedade de propósito específico (SPE), formada pelas empreiteiras supracitadas, que deveria realizar uma série de funções: Efetuar as obras de urbanização e revitalização no Porto Maravilha; Cuidar da manutenção urbana (iluminação, coleta de lixo, conservação etc.) durante o prazo contratual.

A modelagem da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha só foi possível graças a uma engenharia financeira densa, construída a partir do acordo firmado com a CEF. O banco adquiriu os certificados adicionais de construção, emitidos pela prefeitura em um único lote de R\$ 3.5 bilhões, por meio de seu fundo investimentos FI FGTS. Foi necessária a criação de um fundo de investimento imobiliário (FII Porto Maravilha), tendo como cotista único do FI FGTS, para viabilizar a transferência dos CEPACs para o fundo gerido pela CEF.

Precisamos colocar em relevo que os discursos difundidos pela gestão do prefeito Eduardo Paes defendem a maior eficiência dos mecanismos de mercado, governança privada, enxugamento do Estado e equilíbrio fiscal. Porém, todo o complexo político-jurídico-financeiro em torno do Porto Maravilha só pôde existir devido a ação e mobilização de recursos estatais via Caixa Econômica Federal, capital pertencente aos trabalhadores brasileiros. O fiasco na venda dos certificados é explicado da seguinte forma pela prefeitura do Rio¹²

¹¹ Lei complementar 101, de 23 de novembro de 2009 <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/101/lei-complementar-n-101-2009-modifica-o-plano-diretor-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-operacao-urbana-consorciada-da-regiao-do-porto-do-rio-e-da-outras-providencias>> Acesso em 25.08.2025



Com modelagem econômica baseada no desenvolvimento imobiliário, a operação urbana sofreu efeitos da crise nacional do mercado. A expectativa de venda dos Cepacs não atingiu a meta traçada no período de concepção da operação urbana, quando a economia nacional registrava números otimistas pré-crise. Este movimento teve impacto sobre o equilíbrio econômico e financeiro do Porto Maravilha comprometendo a regularidade dos repasses do FIIPM, que declarou iliquidez desde 2016 – falta de dinheiro em caixa. Em nome da Prefeitura do Rio, a Cdurp avança na negociação de soluções para o impacto da iliquidez com os agentes envolvidos.

A derrocada da atividade econômica a partir 2014, trouxe impactos significativos ao modelo de produção do espaço urbano via financeirização. O fundo administrado pela CEF precisou aportar mais R\$1.5 bilhão, em 2015, para manter o cronograma de obras e serviços¹³. Em maio de 2016, alegou iliquidez para efetuar os pagamentos à PPP. Em 28 de dezembro de 2016, final do segundo mandato de Eduardo Paes, um aditivo contratual foi assinado para garantir o aporte de R\$ 219,5 milhões destinados à recompra de CEPACs até junho de 2018, para o desenvolvimento de projetos habitacionais e comerciais na área portuária¹⁴. Em janeiro de 2017, o município realizou um aporte de R\$ 62,5 milhões, a fundo perdido, para emergencialmente cobrir despesas com conservação e manter a prestação de serviços pela concessionária Porto Novo¹⁵.

O prefeito Marcelo Crivella, eleito derrotando Pedro Paulo, o candidato apoiado por Eduardo Paes e seu grupo político, precisou enfrentar a decisão da concessionária Porto Novo em interromper os serviços de manutenção urbana e obras realizados na zona portuária devido à falta de pagamento do Poder Público. A administração Crivella se opôs ao modelo de repasses estabelecidos pela gestão anterior. Antônio Barbosa, presidente na CDURP na época, argumentou que os repasses à concessionária eram contrários aos interesses do município¹⁶. Segundo os pesquisadores Eunice e Carlos Abascal, “a modelagem singular da OUC Porto Maravilha envolveu recurso públicos, investimentos em terras eminentemente públicas, eliminando riscos para poucos atores privados” (2021, p.105).

É importante destacar que na esfera discursiva, a prefeitura do Rio de Janeiro, por meio da CDURP, apresentava o interesse de desenvolver políticas de habitação de interesse social

¹³ <[¹⁴ O aditivo contratual abriu caminho para a prefeitura se comprometer em injetar dinheiro no Porto Maravilha. Em 2017, a CDURP concretizou a ação por meio da aquisição de cotas do fundo controlado pela CEF, aportando um valor de R\\$218 milhões.](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/eduardo-paes-quer-abrir-mao-de-r-4-bi-da-caixa-para-solucionar-impasse-do-porto-maravilha.shtml#:~:text=A%20revitaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20zona%20portu%C3%A1ria,at%C3%A9%20a%20solu%C3%A7%C3%A3o%20do%20caso.> Acesso em 28.08.2025</p></div><div data-bbox=)

¹⁵ <<https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-tera-que-gastar-cerca-de-140-milhoes-por-ano-para-manter-porto-revitalizado-22842517>> Acesso em 28.08.2025.

¹⁶ <https://istoedinheiro.com.br/concessionaria-suspende-servicos-na-zona-portuaria-do-rio-por-falta-de-pagamento?utm_source=chatgpt.com> Acesso em 28.08.2025.



conectadas às unidades educacionais e de pronto atendimento, com integração aos diversos modais de transporte, como forma de facilitar a mobilidade e as redes de comunicação na cidade. Contudo, a realidade foi marcada pela intensa fragmentação do tecido social através da expulsão de populações mais pobres. As palavras de Raquel Rolnik sintetizam bem o processo vivido no Rio de Janeiro, “uma operação imobiliária executada por empresas privadas, mas financiada, de forma engenhosa, com recursos públicos, em terrenos públicos”¹⁷.

Em síntese, após 15 anos do lançamento da OUC Porto Maravilha, as expectativas de ocupação da Zona Portuária, com novos moradores e negócios, não foram alcançadas. A derrocada financeira da operação é uma realidade. Segundo a Caixa Econômica Federal, a revitalização do Porto Maravilha é inviável desde o início¹⁸. Para o banco, houve um excesso de CEPACs e falhas nos estudos e premissas que embasaram toda a operação. O banco também faz críticas à prefeitura, alegando que a implementação de políticas direcionadas à produção do espaço urbano da Barra da Tijuca, para as Olimpíadas, prejudicou o desenvolvimento da região do Porto, alvo da OUC. O mais contraditório deste processo, é que a Operação Urbana Consorciada aqui apresentada segue sendo disseminada como uma experiência de sucesso pelo país. (STROHER, L.; DIAS, N. R., p.27)

A expansão da OUC Porto Maravilha para São Cristóvão

Em dezembro de 2023, o prefeito Eduardo Paes sancionou a lei complementar 267/23 que expande a Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha para o bairro de São Cristóvão. Alterando a lei 101 de 2009, foi estabelecido um acréscimo de 3,7 milhões de m² para a utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção. Trata-se de mais um notório esforço visando intensificar e salvar o emaranhado financeiro, de um projeto urbanístico, que por mais de uma década permanece em crise.

Em maio de 2024 foi publicado um Relatório do auditor independente sobre as demonstrações financeiras do Caixa Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (administrado pela Caixa Econômica Federal). Realizado pela *PricewaterhouseCoopers* (PwC), uma das maiores empresas de auditoria, asseguração e consultorias do mundo, o

¹⁷ < <https://raquelrolnik.wordpress.com/2015/07/16/o-porto-maravilha-e-a-politica-de-reabilitacao-de-areas-centrais/> > Acesso em: 25.08.2025.

¹⁸ < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/apos-prejuizo-bilionario-ao-fgts-caixa-diz-que-revitalizacao-do-porto-do-rio-e-inviavel.shtml> > Acesso em 28.08.2025

documento apresentou um conjunto de informações relevantes e sensíveis. Antes, cabe apresentarmos uma síntese do que foi examinado na auditoria,

Examinamos as demonstrações financeiras do Caixa Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha ("Fundo"), que compreendem o balanço patrimonial em 31 de dezembro de 2023 e as respectivas demonstrações do resultado, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo as políticas contábeis materiais e outras informações elucidativas. Em nossa opinião, as demonstrações financeiras acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Fundo em 31 de dezembro de 2023 e o desempenho de suas operações e os seus fluxos de caixa para o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicáveis aos fundos de investimento imobiliário (PwC, 2024)

Para compreender a situação atual, alguns acontecimentos precisam ser resgatados. Quando o Caixa FII Porto Maravilha foi criado, em 2011, o fundo foi o único comprador do estoque de CEPACs, mas não pagou tudo de uma vez. Investiu R\$ 3.5 bilhões e assumiu a obrigação de pagar o Prêmio de Opção de Compra (POC), uma espécie de parcela adicional que deveria ser paga a CDURP, atual CCPAR. Na prática, era uma dívida futura vinculada à aquisição dos certificados.

Com isso, no balanço patrimonial, essa obrigação aparecia no passivo contábil, como um montante de R\$ 4.5 bilhões. Como o fundo não gerava caixa suficiente, sendo aluguéis e vendas sempre menores se comparados à dívida, o fundo vinha, desde 2016, declarando iliquidez. Porém, em agosto de 2023, foi estabelecido, entre o fundo e a CCPAR, um Instrumento Particular de Transação e Outras Avenças, esse acordo extinguiu as obrigações do fundo em relação ao POC, ou seja, fez desaparecer a dívida, e o passivo de mais de R\$ 4 bilhões foi baixado do balanço¹⁹.

Juntamente ao acordo supracitado, a aprovação da lei complementar 267/23, que expandiu o território da OUC para São Cristóvão e prorrogou o prazo de uso dos CEPACs até 2064, desenvolveu uma consequência quase imediata, a significativa valorização dos certificados. Segundo o relatório da auditoria independente,

Com a celebração do Acordo e a promulgação da Lei Complementar nº 267/2023, houve a expansão da OUCPRJ para o bairro de São Cristóvão. A partir dessa expansão, conforme a avaliação realizada pela FIPE para o referido exercício social, a demanda estimada por CEPAC se mostrou maior do que a oferta, diferentemente da operação original. Como consequência, a valorização dos CEPAC no exercício social

¹⁹ Após essa engenharia financeira, o passivo não circulante sai de cerca de R\$ 4.5 bilhões, em 2022, para R\$ 181 milhões, em 2023.

de 2023 decorreu, substancialmente, da inclusão de novas áreas passíveis de utilização dos certificados (2024, p.19)

A FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) reavaliou o valor unitário dos CEPACS de R\$ 762,75, em 2022, para R\$ 1400,83 em 2023. Esse cálculo agregou mais de 3.3 bilhões ao fundo. Todavia, a própria auditoria da PwC alerta que o valor dos certificados é altamente subjetivo e diretamente dependente do aquecimento do mercado imobiliário, somando ainda alto risco, alta volatilidade e baixa previsibilidade.

Por fim, o fundo mostrou um lucro bilionário²⁰, mas fruto apenas de uma reversão contábil, perdão de dívida e valorização especulativa dos certificados. Compreendemos que a nova legislação urbanística da OUC, incluindo o bairro de São Cristóvão, é mais uma forma de especulação via financeirização e ficcionalização do capital.

Para não concluir

O terceiro mandato de Eduardo Paes significou uma veemente investida na temática urbana, de forma um tanto desesperada, para resgatar o complexo urbano-financeiro que tentou erguer nas gestões anteriores, no período do Rio Olímpico. Alterou legislações urbanísticas, incrementando a mais-valia com a mais-valerá²¹. Aprovou o novo Plano Diretor e o Reviver Centro, em meio a diversas tensões e polêmicas. Construiu e aprovou novas operações urbanas consorciadas, como a de Inhoaíba, bairro da zona oeste da cidade.

Destacou-se, neste artigo, como o caráter específico da OUC Porto Maravilha e o recente processo de expansão para o bairro de São Cristóvão, na zona norte, revelam a continuidade das tentativas de salvamento financeiro desta operação que desde sua criação não alcançou a especulação e o rentismo esperados pelo grupo seletivo de agentes produtores do espaço urbano carioca. Assim como não foram entregues as unidades habitacionais prometidas no Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha²².

²⁰ Lucro líquido total mais de R\$ 7 bilhões. Principais responsáveis pelo “lucro” = Reversão da obrigação de compra de CEPAC (POC) mais de R\$ 4 bi e revalorização dos CEPACS mais de R\$ 3b.

²¹ Lei que autoriza não apenas a regularização de construções já feitas (o tradicional “mais-valia”), mas também permite licenciar um andar acima do gabarito em empreendimentos ainda em construção — foi apelidado de “mais-valerá”. Esta ampliação legal implica que novos pisos, coberturas fechadas ou varandas possam ser incluídos e regularizados com pagamento de taxa, mesmo antes da construção estar concluída. <<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/07/19/mais-valera-entenda-os-impactos-da-nova-lei-dos-puxadinhos-na-cidade.ghtml>> Acesso em 29.08.2025.

²² < <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/habitacao-social-do-porto-maravilha-cade/> > Acesso em 28.08.2025. Não encontramos no site e bases de dados da prefeitura, secretaria de habitação e CCPAR, informações atualizadas referentes a entrega de habitações de interesse social na região da OUC Porto Maravilha.



A manobra contábil realizada no fundo de investimento da CEF Porto Maravilha, somada à valorização, meramente especulativa, dos certificados de potencial adicional de construção, após a inserção de São Cristóvão na operação urbana, é recente, mas já auxilia o diagnóstico e as primeiras avaliações sobre os contornos mais complexos da financeirização da produção do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, as reflexões realizadas sobre os impactos do terceiro mandato do prefeito Eduardo Paes evidenciam o fosso da crise urbana e a urgência de um olhar geográfico atento, crítico e profundamente analítico diante das transformações em curso. O período de 2021 a 2024 foi marcado por um intenso debate político-urbano, no qual a cidade, mais uma vez, foi esfacelada e fragmentada por interesses econômicos. Mais do que oferecer respostas fechadas, esta análise buscou iluminar os processos narrativos, políticos e legislativos que visam ser hegemônicos na produção do espaço urbano carioca. Sendo ainda mais urgente a capacidade de articular teoria, denúncia e resistência frente à financeirização da cidade e do cotidiano.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, E. H. S.; ABASCAL, C. B. Em busca da escala local: Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, atualidade e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 35, n. 102, 2021.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8. ed. Rio de Janeiro: **Vozes**, 2013.

BOTELHO, M. L. A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana. **Cadernos Metrôpole**. v.20, n.43, p.697-716, dez. 2018.

CAIXA FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PORTO MARAVILHA. Demonstrações contábeis em 31 de dezembro de 2023 e relatório do auditor independente. São Paulo: **PricewaterhouseCoopers**, 2024.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, 1996.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. *SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: **Mórmula Editorial**, 2015.

FIX, M. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: **Boitempo**, 2007.

FIX, M. Uma ponte para a especulação – ou arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, Salvador, n. 55, p. 41-64, jan./abr. 2009.

HARVEY, D. The urban experience. Baltimore: **The Johns Hopkins University Press**, 1989.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade periférica. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (org.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: **Ministério das Cidades**; Aliança das Cidades, 2010.

OMENA, E. A financeirização urbana brasileira em perspectiva comparada: um complexo realmente imobiliário-financeiro? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 26, 2024.

SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 31-45, jun. 2001.

SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **EURE**, Santiago, v. 39, p. 27-46, set. 2013.

STROHER, L.; DIAS, N. R. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. In: **ENANPUR**, 18., 2019, Natal. Anais [...]. Natal: ANPUR, 2019.

ZUKIN, S. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 24, p. 205-219, 1996.