



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

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 à frente da 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—visamos construir uma análise sobre as territorialidades da 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 do 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”. 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.

Em seu terceiro mandato à frente da prefeitura do Rio (2021-2024), tendo agora consolidado, no primeiro turno das eleições, o quarto mandato, 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 casas. Envolvido pela atmosfera de progresso e virtudes do crescimento urbano, uma complexa teia de financeirização do espaço urbano foi desenvolvida e ampliada. Portanto, esta investigação visa rastrear e compreender os fundamentos financeiros deste processo e suas reverberações na geografia urbana da metrópole.

APROFUNDAMENTO

Os Caminhos da Financeirização Urbana no Rio de Janeiro



A partir de uma profunda discussão teórica, é urgente reunirmos esforços para aprofundar as 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 auto-reprodução 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.

A pesquisa desenvolvida por Mariana Fix, *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem* (2007), é uma fonte de inspiração e orientação para nossas investigações sobre o Rio de Janeiro. Contudo, reconhecemos plenamente as distinções e complexidades que se somam na produção do meio ambiente construído nesta cidade. Analisar as transformações nas dinâmicas políticas, a partir do debate legislativo e investigar como a aprovação do Plano Diretor consolidou impactos significativos na participação popular e em parâmetros urbanísticos é o objetivo central deste trabalho. Vale comentar que também consideramos relevante examinar o estabelecimento e funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas, destaque para a da região portuária e sua expansão para São Cristóvão.

Para iniciarmos nossas reflexões, precisamos resgatar alguns processos pretéritos. 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), com o objetivo de obter recursos para a obra de revitalização da Zona Portuária. 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 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 Caixa Econômica Federal 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.



Um ano antes, em 2009, o Executivo Municipal sancionou a Lei Complementar Nº 102 de 23 de Novembro que cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), um mecanismo para acelerar e executar novas concessões no município. Em junho de 2022, foi sancionada a lei complementar 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.

As recentes iniciativas de 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. Um esforço monumental, fundamentado em paradigmas neoliberais, busca superar os fracassos de suas próprias iniciativas anteriores, especialmente o sistema de CEPACs. 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 criem um tipo de moeda podre. Sabemos o que aconteceu no Rio de Janeiro, quase 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 consolidou.

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 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).

Aqui está uma característica fundamental deste modelo de produção de cidades: pagando, os agentes produtores do espaço urbano podem fazer o que desejarem. Zonamentos, gabaritos e padrões construtivos são obsoletos. A cidade é um balcão de negócios.



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 urbano está intimamente conectado com o mercado mundial das cidades. 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 e parques urbanos, edifícios e demais construções ao mesmo tempo que caracterizam fisicamente o espaço, nos revela que a cidade se constitui como uma paisagem de poder e dinheiro (Zukin, 1996). Por um lado, esforços monumentais para revalorizar a zona portuária e o centro, oferecendo aos investidores que aceitem a empreitada, vantagens e benefícios na Zona Sul, região mais valorizada da cidade.

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 compoendo 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 Secretária 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: é o planejamento que deve orientar o licenciamento — e não o contrário. 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.

RESULTADOS

As reflexões realizadas sobre os impactos do terceiro mandato do prefeito Eduardo Paes na produção do espaço urbano do Rio de Janeiro evidenciam 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 urbano, no qual a cidade foi, mais uma vez, moldada por interesses econômicos sob a lógica da financeirização. Mais do que oferecer respostas fechadas, esta análise buscou iluminar os processos políticos e legislativos que vêm redefinindo o uso e a apropriação do território carioca. Os avanços das práticas neoliberais, institucionalizadas por meio de alterações legislativas, remoções e reestruturações urbanas, apontam para a consolidação de um modelo de cidade cada vez mais orientado pelo capital e menos pela justiça socioespacial. Nesse cenário, reafirma-se o papel fundamental da Geografia como ferramenta de interpretação, denúncia e resistência frente à financeirização da cidade.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia.** *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- FIX, Mariana.** *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FIX, Mariana. Uma Ponte para a Especulação – ou arte da renda na montagem de uma “cidade global”. Caderno CRH. n.55, p.41-64. Jan/Abr. 2009.
- HARVEY, David.** *The urban experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.
- MARICATO, Ermínia.** O Estatuto da Cidade periférica. In: *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010.
- SÁNCHEZ, Fernanda.** 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.
- ZUKIN, Sharon.** Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, p. 205–219, 1996.