



Comportamento do mercado imobiliário corporativo na operação urbana consorciada do Porto Maravilha: análise da (re)ocupação da zona portuária

Comportamiento del mercado inmobiliario corporativo en la operación del consorcio urbano Porto Maravilha: un análisis de la (re)ocupación del área portuaria

E1_08 Las Zonas Metropolitanas en Latinoamérica: los mecanismos de ordenamiento territorial estatales y los márgenes de participación de la iniciativa privada

Diego da Silva Brandalise

Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

diego.brandalise@fau.ufrj.br

James Miyamoto

Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

james@fau.ufrj.br

Resumo

Desde as iniciativas pioneiras da década de 1960 nos Estados Unidos, os projetos de reconversão funcional e socioeconômica tipo *waterfront* vêm se multiplicando pelo mundo, para transformação de áreas portuárias urbanas obsoletas e abandonadas. Um exemplo destas iniciativas é a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (OUCPM) que se refere a um conjunto de intervenções urbanas e econômicas na zona portuária do Rio de Janeiro.

A partir de um investimento histórico, catalisado pelos Jogos Olímpicos de 2016, analisamos o comportamento do mercado imobiliário corporativo, verificando o impacto do capital público e privado na OUCPM, através da investigação da ocupação dos edifícios corporativos e do uso dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), instrumento de outorga onerosa que possibilita o direito acessório de construir. Mediante este instrumento, e com o Estado como agente viabilizador, será analisado o grau de interferência pública, que, associado ao capital privado, gerou a valorização imobiliária nesta região. O uso planejado e o efetivo dos CEPACs demonstram a resiliência da OUCPM, quando colocados em uma linha do tempo para compreender o grau de evolução deste grande projeto urbano.

O objetivo geral é compreender o comportamento do mercado imobiliário local, comparando as projeções iniciais e os usos, ao atual processo de ocupação e vacância dos projetos licenciados e executados no primeiro ciclo de implantação da OUCPM até 2023, analisando a relação deste ciclo inicial de arquitetura icônica com o atual ciclo de empreendimentos residenciais.

Palavras-chave: CEPAC, Mercado Imobiliário, Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, Rio de Janeiro, *Waterfront*.

Resumen

Desde las iniciativas pioneras de la década de 1960 en Estados Unidos, los proyectos de reurbanización funcional y socioeconómica de tipo waterfront se han multiplicado en todo el mundo para transformar zonas portuarias urbanas obsoletas y abandonadas. Un ejemplo de estas iniciativas es la Operación Consorcio Urbano Porto Maravilha (Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha - OUCPM), que consiste en un conjunto de intervenciones urbanísticas y económicas en la zona portuaria de Rio de Janeiro.

A partir de una inversión histórica, impulsada por los Juegos Olímpicos de 2016, analizamos el comportamiento del mercado inmobiliario corporativo, verificando el impacto del capital público y privado en la OUCPM mediante el estudio de la ocupación de edificios corporativos y el uso de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC), un instrumento de concesión onerosa que habilita derechos adicionales de edificación. A través de este instrumento, y con el Estado como agente habilitador, se analizará el grado de intervención pública que, asociada al capital privado, generó la valorización inmobiliaria en esta región. El uso planificado y eficaz de los CEPAC demuestra la resiliencia del OUCPM, al situarla en una línea temporal para comprender el grado de evolución de este gran proyecto urbano.

El objetivo general es comprender el comportamiento del mercado inmobiliario local, comparando las proyecciones y usos iniciales con el proceso actual de ocupación y desocupación de los proyectos licenciados y ejecutados en el primer ciclo de implementación del OUCPM hasta 2023, así como analizar la relación entre este ciclo inicial de arquitectura icónica y el ciclo actual de desarrollos residenciales.

Palabras-clave: CEPAC, Mercado Inmobiliario, Operación Urbana Consorciada Porto Maravilha, Rio de Janeiro, *Waterfront*.

Introdução

Desde os anos 1960, diversas metrópoles mundiais passaram a recuperar suas antigas zonas portuárias residuais e abandonadas, através da reconversão de usos, com projetos de requalificação urbana conhecidos como *waterfront regeneration*. Estas iniciativas estão pautadas em grande medida por um receituário de ações em que se destaca o desenvolvimento de atividades atrativas ao capital, com novos partícipes como investidores externos ou visitantes (turistas). Como não haveria de ser diferente, a histórica zona portuária da cidade do Rio de Janeiro também enfrentou forte decadência. Durante anos, sucessivos estudos urbanos eram propostos para a região, sem avanço prático. Havia uma ambiência de abandono e falta de vitalidade urbana, com o agravante da existência uma longa via elevada, com quase quatro quilômetros, denominada Perimetral, que segmentava a malha urbana e a impedia de se aproximar da Baía de Guanabara.

Em 2009, foi instituída a OUCPM, através da Lei Complementar nº 101/2009, concebida pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), para a recuperação da infraestrutura urbana, do meio ambiente e supostamente do patrimônio histórico e cultural da zona portuária do Rio de Janeiro. Na sua concepção, a OUCPM estruturou um projeto de transformação urbana de, aproximadamente, 5 milhões de metros quadrados da zona portuária do Rio de Janeiro por meio de investimentos públicos e privados em urbanização, infraestrutura e mobilidade. Em 2023 a sua área de abrangência foi ampliada com a promulgação da Lei Complementar nº 267/2023, onde foram incluídos mais de, aproximadamente, 3,7 milhões de metros quadrados à OUCPM e ampliado o seu prazo de vigência para 55 anos, conforme texto atual do Art. 1º, a contar da data da publicação inicial de 23 de novembro de 2009.

Do ponto de vista simbólico e prático, a demolição da Perimetral significou o marco inicial de uma série de iniciativas públicas e privadas. Nos anos iniciais, até 2021, em geral, pontualmente, edifícios corporativos do tipo triple A (alto padrão), foram construídos. A partir de 2022, gradativamente, alguns edifícios residenciais foram surgindo. Desde 2023, o ritmo de construção desses edifícios residenciais tem se intensificado notadamente. De forma geral, esses edifícios residenciais, com características simples e voltados para o público de classe média e média baixa, contrastam com as torres corporativas espelhadas assinadas por arquitetos e escritórios internacionais da primeira fase de implantação da OUCPM.

Após o período dos Jogos Olímpicos de 2016, evento central para alavancar e angariar os investimentos iniciais para OUCPM, a área passou a ser comumente lembrada, para além da demolição da Perimetral, pelos seus museus e pelas atividades culturais lá realizadas. Em sua fase inicial de implantação foram executadas outras intervenções públicas e privadas que modificaram a malha viária da região, como, por exemplo, a abertura do Túnel Binário, as obras para implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e a construção de um teleférico no Morro da Providência. Nesta primeira fase de intervenções, também foram realizados empreendimentos que modificaram o perfil imobiliário e socioeconômico da região, com a construção de aproximadamente 222 mil metros quadrados de lajes corporativas tipo triple A, possibilitadas pelo mecanismo da outorga onerosa do direito de construir.

Assim, podemos perceber o grau de interferência que o Estado, associado ao capital privado, gerou na valorização imobiliária da região. Mesmo com esta valorização e aporte construtivo, por diferentes razões, a evolução morosa da OUCPM revelou-se distante até mesmo do cenário mais pessimista elaborado pelo Estudo de Viabilidade da Operação Urbana Consorciada da Região do

Porto do Rio de Janeiro (2010) desenvolvido pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) para o Porto Maravilha.

Antecedentes históricos

A caracterização histórica da zona portuária da cidade do Rio de Janeiro acumula farto e rico material. Entretanto, algumas menções pontuais de fatos reconhecidamente importantes, que visam contextualizar o entendimento da pesquisa, devem ser repassadas. Originalmente, devido à situação geográfica, uma enseada com bons ancoradouros e topografia levemente íngreme no entorno, a região cumpria o papel de proteção militar da entrada da Baía de Guanabara, por ocasião da ocupação e fundação da cidade no século XVI. Estima-se que cerca de 500 mil a um milhão de pessoas, sobretudo entre o século XVIII e XIX, destacadamente oriundas de países da África, tenham desembarcado na região do Valongo, com vistas a serem comercializadas como escravas (Cardoso et al., 1987; Rabha, 1994; Pereira, 2007; Miyamoto; Lima Carlos, 2024).

Em 1808, a instalação da corte D. João VI trouxe usos mais valorizados para uma parte da região central, nas imediações da Praça XV de Novembro, enquanto permaneciam na região do Valongo usos menos “nobres”, como o desembarque, a engorda e o comércio de escravos. Em 1843, o Cais do Valongo passou a ser denominado Cais da Imperatriz, por ter recepcionado a Imperatriz Teresa Cristina de Bourbon, numa clara intenção de apagamento da memória do tráfico negreiro da região, que só seria extinto em 1850 (Lei Euzébio de Queiróz).

Já no início do século XX, a gestão do Prefeito Pereira Passos foi caracterizada pelos grandes aterros dos manguezais existentes na região, com a abertura de importantes vias como a Rodrigues Alves e Francisco Bicalho, conectadas à repaginada e valorizada avenida Central, atual avenida Rio Branco, que conectava a zona portuária ao Centro da cidade.

A partir dos anos 1970, a intensa atividade do Cais da Gamboa entrou em decadência, muito em função do advento do *container* que tornou as atividades mais eficientes e descartou a necessidade de grandes retroáreas, espaços destinados a pátios de manobra, áreas de carga e descarga para atender aos processos alfandegários, armazenagens de mercadorias a granel, dentre outras estruturas outrora necessárias. A demanda por espaços menos fragmentados, mais amplos, que possibilitassem o manejo dos *containers* apontaram para o cais do Caju, mais isolado e amplo. Com os novos parâmetros funcionais, houve gradual esvaziamento de edifícios localizados na região, evidenciando o avanço da degradação urbana, agravada pela presença do viaduto da Perimetral, que continuava a impactar fortemente a paisagem do lugar.

A partir dos anos 1980, a globalização promoveu o ingresso e disputa das cidades na era do empreendedorismo urbano. Assim, seguindo o ideário neoliberal, as orientações estratégicas do poder local, os novos arranjos institucionais e as inovações nas formas urbanísticas e arquitetônicas marcaram uma bifurcação nos padrões de produção e gestão do espaço urbano. Monié e Silva (2015, p. 123) ressaltam que “o planejamento estratégico é legitimado pela retórica modernizadora de coalizações de atores que elaboram complexas engenharias de consenso para mobilizar a sociedade local”.

Então, entre as décadas de 1980 e 2000, diversas iniciativas foram buscadas para a requalificação da região portuária da cidade. A primeira talvez tenha sido proposta pela Associação Comercial do Rio de Janeiro, na década de 1980, através do projeto “Reciclagem urbanística”, com o objetivo de “transformar a região portuária para a criação de um pólo exportador” (Sarue, 2018).

Enquanto a Área de Proteção do Ambiente Cultural-SAGAS (1984), - acrônimo dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, - simbolizava a busca pela preservação do patrimônio, da cultural local e da ambiência com feições interioranas; outras iniciativas com forte viés de *city marketing* como, por exemplo, os Planos de Desenvolvimento Urbano do Porto do Rio de Janeiro (1989); de Estruturação Urbana da Zona Portuária (1992) e de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro (2001), dentre outros, representavam a valorização do fluxo de investimentos, mercadorias, eventos e turistas. Finalmente, na década de 2000, a OUCPM instituída pela Lei Complementar nº 101/2009, representaria um novo capítulo na histórica região, pois previa investimentos públicos e privados em urbanização, infraestrutura e mobilidade, em área de aproximadamente, 5 milhões de metros quadrados na zona portuária do Rio de Janeiro.

Estatuto da Cidade e Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha:

A Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), importante marco jurídico que regulamenta o capítulo da política urbana enunciado na Constituição Federal de 1988, prevê a criação de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), em seu Artigo 32. É importante ainda salientar que poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas (Estatuto da Cidade, 2001).

Na cidade do Rio de Janeiro foi estabelecida, em 23 de novembro de 2009, a OUCPM, concebida pela PCRJ para a recuperação da infraestrutura urbana, dos transportes, do meio ambiente e dos patrimônios históricos e culturais da zona portuária do Rio de Janeiro, delimitando a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), inicialmente circunscrita aos bairros do Santo Cristo, Gamboa, Saúde e trechos do Centro, Caju e Cidade Nova.

A OUCPM estruturou um projeto de transformação urbana que intenciona reintegrar, aproximadamente 5 milhões de metros quadrados da zona portuária do Rio de Janeiro à cidade, por meio de investimentos públicos e privados em urbanização, infraestrutura e mobilidade. Recentemente, com a promulgação da Lei Complementar nº 267/2023, foram incluídos mais aproximadamente 3,7 milhões de metros quadrados à OUCPM, com a incorporação do bairro de São Cristovão, e ampliado o seu prazo de vigência para 55 anos, conforme texto atual do Art 1º, a contar da data da publicação inicial de 23 de novembro de 2009.

Embora a proposta do projeto de transformação urbana para a zona portuária fosse anterior à aprovação do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos de 2016, a justificativa para a localização das instalações olímpicas vinculadas à zona portuária foi central para alavancar a realização da OUCPM e angariar investimentos (Sarue, 2015, p. 98). Como visto, trata-se de um

contexto que marca fortemente o final do século XX, em que o ideário neoliberal, as orientações estratégicas do poder local, os novos arranjos institucionais e as inovações nas formas urbanísticas e arquitetônicas seguem novos padrões de produção, gestão e empreendedorismo do espaço urbano. Através da utilização dos conceitos e estratégias de *city marketing*, cidades como Barcelona, Buenos Aires, Cape Town, Sidney e Hong Kong, dentre outras, transformaram suas áreas portuárias em vitrines publicitárias em busca de consumidores locais e estrangeiros. Estes exemplos de sucesso a médio e longo prazo também podem ser somados a outros exemplos mais morosos, no entanto, o que os tornam reconhecidos como conjunto é a estratégia de planejamento e alinhamento de capital público e privado.

Sánchez (2003) relaciona a visão empresarial com a gestão da cidade, onde o Estado atua também, através das incorporadoras multinacionais, consultorias, escritórios globais de arquitetura, planejamento e engenharia, agências multilaterais e redes de cidades, discursos e imagens de paisagens icônicas e cosmopolitas. Dessa forma, a gestão de algumas cidades se promove e circula internacionalmente, incentivando o aprendizado e a reprodução de mecanismos de planejamento, financiamento e governança:

(...) se a reforma do Estado está baseada hoje numa visão empresarial, no campo das políticas urbanas podem ser encontrados seus correspondentes: o planejamento estratégico e o *city marketing* que, combinados, estão orientados para a gestão empresarial das cidades ou, segundo Harvey (1989), para o “empresariamento urbano” (Sánchez, 2003, p. 364).

De acordo com David Harvey (2005), a década de 1990 marca uma bifurcação na história do planejamento e da gestão do território urbano. A abordagem administrativa do Estado característica do período fordista é colocada em xeque pela reorientação das governanças urbanas: a cidade da era neoliberal converte-se ao empreendedorismo urbano, como instituição para alcançar o desenvolvimento econômico (Harvey, 2005, p.167). O autor busca compreender como se deu a passagem do que ele chamou de uma abordagem “administrativa” da “governança urbana”, ou “administrativismo urbano”, típica dos anos 1960, às abordagens “empreendedoras”, ou “empreendedorismo urbano”, nos anos 1970 e 1980. Na visão crítica de Vainer (2000, p.78), “este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais e globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e de condições do exercício da cidadania”. Assim, as cidades estariam sujeitas às mesmas condições e desafios das empresas, ficando o debate da questão urbana centrado na competitividade urbana. Vainer (2000) também sistematiza este padrão em torno de três metáforas: a cidade como mercadoria, a cidade como empresa e a cidade como pátria. Para definição destas metáforas, Thiago Pinho (2016, p. 114-115) descreve:

Ao ser tratada como mercadoria, a cidade deve ser vendida em um mercado internacional, e precisa ser superior às outras, sendo assim capaz de atrair investimentos, visitantes e usuários solventes.

Neste padrão, a cidade não é mais tratada como objeto de intervenção, como nas tradições do planejamento urbano anteriores, por exemplo, nas de inspiração modernista. A cidade passa a ser tratada como um agente em si (agente econômico), atuando em um mercado e, portanto, submetida às suas regras. Tal qual uma empresa, a cidade deve seguir um modelo de planejamento e ação exigido por este mercado.

No Brasil, os anos 90 são marcados pela abertura econômica e financeira dos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, colocada como necessária para a inserção ativa do país na financeirização. Adotou-se uma política monetária com juros reais altíssimos e rígido controle fiscal, promovendo-se um processo de privatizações, com objetivo de obtenção de superávits primários. Dentre as inovações financeiras que surgem para sustentar o regime de acumulação financeirizado, buscou-se fortemente a formação do capital financeiro imobiliário que resultou na adoção de produtos como, por exemplo, o Fundo de Investimento Imobiliário (FII), o Certificado de Recebível Imobiliário (CRI) e o CEPAC, dentre outros.

Assim, uma das estratégias adotadas na OUC é a captação de recursos financeiros através de Parceria Público-Privada (PPP) e vendas de contrapartidas urbanas, que permitam a capitalização do poder público municipal para promover melhorias no espaço urbano. Criam-se, então, mecanismos que possibilitam aos investidores a cobrança de contrapartidas, baseando-se na concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento ou a modificação dos usos permitidos para um determinado lugar. Uma das contrapartidas utilizadas pelas OUCs é o CEPAC.

Os CEPACs são títulos financeiros imobiliários que têm por finalidade financiar as obras previstas pelas OUCs, supostamente, sem que o município precise utilizar recursos vinculados ao orçamento municipal, sendo regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Os CEPACs são negociados na bolsa de valores, pelo poder municipal, preferencialmente para investidores privados, e regulam a concessão do aumento do coeficiente de aproveitamento da área de intervenção ou do terreno. Após a arrecadação dos CEPACs, os recursos são depositados em um fundo exclusivo da OUC, na qual o seu capital somente pode ser utilizado no perímetro da operação. Em junho de 2011, o Fundo Porto Maravilha (FIIPM), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), arrematou todos os CEPACs, em um único lote, com investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mediante pagamento de 3,5 bilhões de reais, correspondente à 6.436.722 CEPACs.

Na definição da Bolsa do Brasil (atualmente, B3), os CEPACs são “ativos de renda variável, uma vez que sua rentabilidade está associada à valorização dos espaços urbanos” (Fix, 2011, p. 181). Em tese, esse valor seria produto da valorização acionária dos CEPACs no mercado. Mariana Fix (2011, p.183) afirma que ainda “os CEPACs representam, portanto, um salto na escala especulativa, que passa do edifício a trechos urbanos; envolvem, ainda, políticas públicas, valorização de bairros inteiros, e acentuam os mecanismos de competição intraurbana”, além dos contrastes dentro da própria cidade. Fix (2011) salienta a necessidade de uma gestão atenta do município, seja para o controle do contraste social da cidade, seja pelos incentivos às áreas das OUCs, que se não forem valorizadas ou incentivadas pelo poder público, tenderão a se tornarem áreas com CEPACs desvalorizados.

Em relação aos usos, antes da implantação da OUCPM, a zona portuária se apresentava de forma bem segmentada, visto que o uso comercial acontecia em sua maioria com os comércios e serviços de bairros, enquanto o uso institucional ocorria através de poucos hospitais, escolas e órgãos militares, e o uso residencial, por sua vez, ocorria na parte central, através de uma diversidade social, coexistindo simultaneamente favelas e segmentos ditos formais da cidade (SILVA et al., 2021, p. 244). Nas palavras de Amanda Silva et al (2021, p. 144):

A proposta aprovada pelo Projeto Porto Maravilha foi de alterar drasticamente a legislação de uso e ocupação do espaço urbano, fazendo uma completa revitalização e ampliação da infraestrutura, mantendo as áreas de habitação e

incentivando a vinda de novos moradores, prevendo um adensamento. Criando um polo de entretenimento, comércio e serviços, onde a população pudesse, de fato, trazer de volta a vivência urbana à região.

Ainda com relação aos usos, com base na Lei Complementar nº 125/2013, que substituiu o Anexo VII da Lei Complementar nº 101/2009, o percentual máximo de CEPAC por setor foi revogado, permanecendo somente o índice de diferenciação por uso. A limitação de CEPAC se daria pelas condições morfológicas e normativas de cada subsetor. Com base nesta última limitação, foi realizado um estudo de volumetria pela VIART/CEF¹, unidade interna da CEF responsável por administração de recurso de terceiros, atual controladora e administradora do FIIPM, que serviu de subsídio para solicitação da PCRJ à Câmara Municipal da extensão do perímetro da OUCPM, desta vez incorporando o bairro São Cristóvão, no regime da Região Administrativa VII. O estudo de volumetria demonstrou a não viabilidade da total utilização dos CEPACs no perímetro anterior. A morfologia dos terrenos (alguns em encostas), as preexistências tombadas, os recuos normativos, a limitação de altura de alguns setores e a existência de áreas com ocupação irregular consagrada limitam indiretamente o uso dos 6.436.722 CEPACs. O estudo apresentou um déficit de 25% de CEPAC não utilizáveis no perímetro anterior. Conforme o texto do projeto de lei que regulamentou a Lei Complementar nº 267/2023 encaminhado à Câmara Municipal, Eduardo Paes² declara:

Embora essa estrutura financeira tenha se apresentado eficiente nos primeiros anos da OUC, garantindo a execução de quase 90% (noventa por cento) das intervenções previstas, a continuidade do projeto foi afetada por fatores externos, impedindo a manutenção da estrutura financeira nos moldes propostos inicialmente.

Visando retomar o pleno desenvolvimento do projeto de requalificação e revitalização da Região Portuária, amplamente aprovado por moradores e turistas, o Município do Rio de Janeiro iniciou tratativas administrativas com a Caixa Econômica Federal, na qual as Partes identificaram a necessidade de, dentre outros pontos, expandir a área e o prazo da operação, como forma de conferir condições para a efetiva absorção de CEPACs pelo mercado imobiliário.

Sendo assim, após atualização do texto da lei, aprovado pela Câmara Municipal, passou a vigorar o novo perímetro, no entanto, com mesma quantidade dos CEPACs emitidos em 2009, por consequência, uma valorização deste ativo e suas reservas, com visto no Gráfico 01 abaixo. A data de término da OUCPM também sofreu alteração, sendo declarada após a conclusão de todas

¹ A Vinci Real Estate Gestora de Recursos Ltda (“Vinci”), contratada em 2021 pelo FIIPM para elaboração de masterplan e prestação de assessoria financeira, imobiliária e de infraestrutura, com o objetivo de desenvolver o potencial de liquidez dos ativos do FII PM e otimizar a sua geração de valor para o cotista, segue buscando um plano de liquidez capaz de capturar as melhores e mais rentáveis soluções ao longo do desenvolvimento do Porto Maravilha. Diante da extensão da área cepacável para o Bairro de São Cristóvão, está previsto a elaboração de um novo masterplan, com o mapeamento de áreas e modelagem de precificação dos CEPAC. Conforme Informe Anual – Competência: 12/2023. Disponível em: <https://fnet.bmfbovespa.com.br/fnet/publico/abrirGerenciadorDocumentosCVM?cnpjFundo=12989974000129> – Acesso: 21/12/2025.

² Disponível em: <https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/processo-legislativo/legislatura-11/plc> - Acesso: 18/04/2024.

as intervenções previstas no programa básico de ocupação da área, em prazo que não ultrapassará o final do ano de 2064.

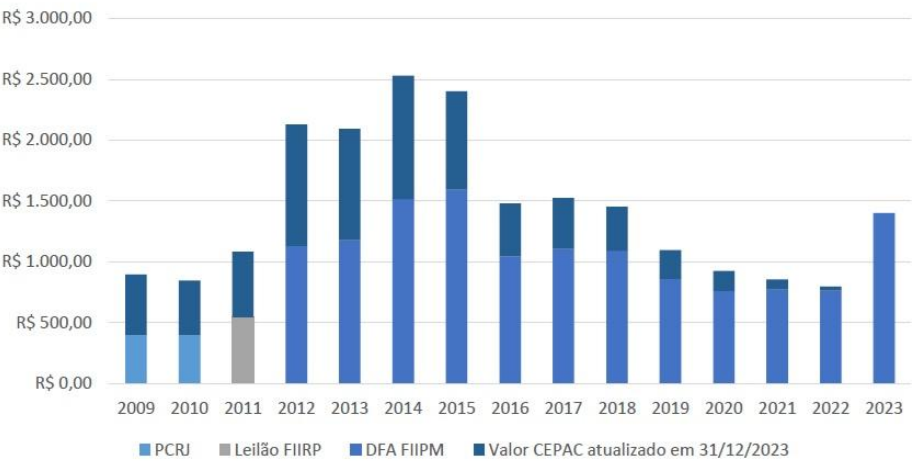


Gráfico 01: Variação do valor anual do CEPAC de acordo as negociações exercidas pelo FIIPM. Fonte: Elaborado pelo autor, maio de 2024.

O texto da Lei Complementar nº 267/2023 incorporou oito novos setores (do “O” ao “V”) aos 14 setores existentes na Lei Complementar nº 101/2009. Assim, foram considerados 22 setores, nomeados pelo intervalo “A” a “V”, conforme demonstrado na Figura 01 abaixo. Estes setores são divididos em seus respectivos subsetores, que serão distintos pelos seus parâmetros urbanísticos.

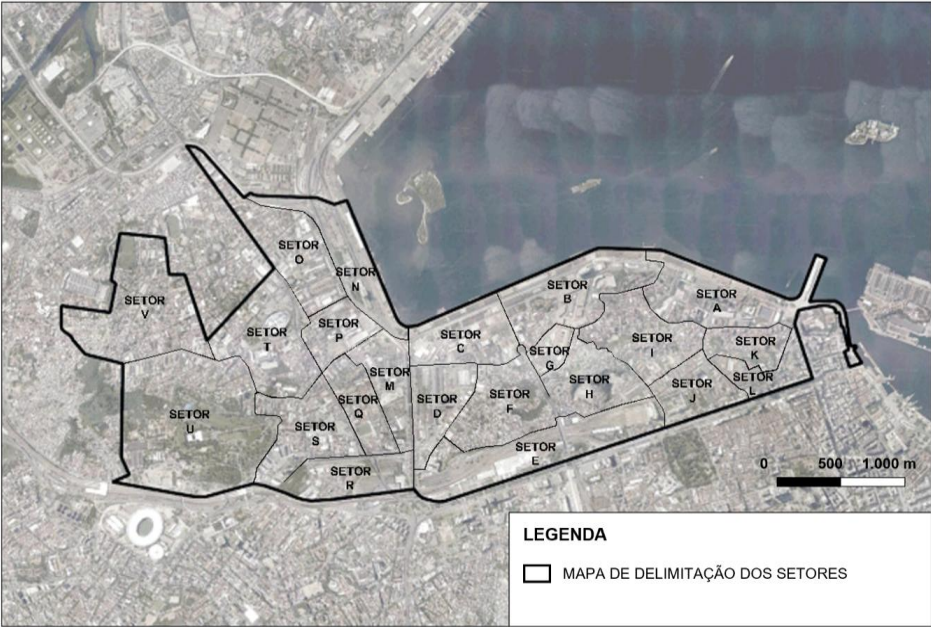


Figura 01: Setores da AEIU Portuária – OUCPM. Anexo IV-A – Lei Complementar nº 101/2009, atualizada pela Lei Complementar nº 267/2023.

Além do coeficiente de aproveitamento, a atual Lei Complementar nº 267/2013 estabelece, também, para cada um dos subsetores, a taxa de ocupação e o gabarito máximo permitido, sendo este composto pela altura máxima e pelo número máximo de pavimentos das edificações. A lei

também estabelece fatores de conversão dos CEPACs em metros quadrados em cada subsetor, variável em função do uso – residencial ou não residencial. Conforme verificado, em todos os subsetores, o cálculo é mais favorável ao uso residencial, pretendendo com isso incentivar tal uso na AEIU Portuária. Cabe destacar que se estende aos hotéis construídos nos limites da OUCPM os benefícios extraídos dos fatores de conversão dos CEPACs aplicados aos empreendimentos residenciais.

Variação comercial do CEPAC e usos das edificações

Os sucessivos grandes eventos esportivos³ realizados parcial ou totalmente na cidade do Rio de Janeiro foram o pretexto perfeito para a necessidade do capitalismo gerar o fetichismo, em clima de euforia, para o consumo da novidade, que se refletiu no crescente interesse de investidores financeiros no mercado imobiliário comercial da cidade, sobretudo nos segmentos corporativo, escritório e varejo, em um momento de expansão dos negócios do setor de óleo e gás e petroquímica, *commodities* nas quais se baseiam a economia do estado e do município do Rio de Janeiro. Como a demanda crescia, investidores financeiros se interessavam por adquirir edifícios corporativos que pudessem gerar um fluxo de receitas regulares. Os primeiros anos da OUCPM foram acompanhados de anúncios imobiliários de torres corporativas de alto padrão, que incluíam incorporadoras nacionais e estrangeiras, e empreendimentos assinados por arquitetos e escritórios internacionais. Entretanto, a crise econômica verificada a partir de 2014 e a crise sanitária (pandemia COVID-19), logo na sequência, frearam fortemente o *boom* do segmento e poucos edifícios foram construídos na região. Há uma particularidade, entre os anos 2010 e 2022, estágio inicial da OUCPM, o PIB do estado do Rio de Janeiro foi o que apresentou um dos menores crescimentos dos estados do Brasil, - só ficando à frente do estado de Sergipe, - com crescimento menor que 1%, em clara demonstração de que a economia do estado contraía.

Em análise do consumo do potencial adicional construtivo adquirido em metros quadrados até o quarto trimestre de 2023, verifica-se que a aquisição para fins comerciais (corporativos e hotelaria) dominavam entre 2012 e 2016. No período de abril de 2016 até outubro de 2021, não houve a comercialização de nenhum potencial adicional pelo FIIPM. A partir de 2021, se altera o padrão de consumo dos CEPACs, sendo unicamente adquiridos para uso residencial e residencial misto. Este novo padrão de consumo de certificados está mudando rapidamente a paisagem da região e direcionando a OUCPM a outro ciclo econômico.

A vitória de Eduardo Paes ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro, em 2020, alterou o perfil de consumo dos CEPACs, na medida em que é possível observar um empenho político da atual gestão da PCRJ na reestruturação da identidade da OUCPM, hoje, com novos limites definidos pela Lei Complementar nº 267/2023 e, inclusive, considerando a redução de impostos para empresas que incentivem projetos de inovação, focados em alta tecnologia.

É importante sublinhar, contudo, que a solução política de incentivar nos primeiros anos da OUCPM a venda de CEPACs, para incorporação e execução de torres corporativas de alto padrão, priorizou o novo uso em uma região com identidade “já consolidada”, e, possivelmente gerou um atraso no desenvolvimento e evolução da operação. A esta situação, Helena Galiza (2015) ao direcionar seus estudos para a gentrificação do Porto Maravilha, observa que a falta de incentivos para o uso residencial, e para HIS, demonstra a clara estratégia especulativa do projeto:

³ Jogos Pan Americanos (2007), Copa do Mundo de Futebol (2014) e Jogos Olímpicos (2016).

Nessa forma de política pública, coube até sacrificar o componente habitacional do projeto Porto Maravilha, como assumiu a Caixa Econômica Federal (principal investidor) e o próprio prefeito Eduardo Paes, ao se “autocriticar” pela falta de imóveis residenciais e admitir claramente a estratégia especulativa do projeto.

A estratégia utilizada pelo projeto de transformação urbana da OUCPM, alinhado com o “interesse recente do mercado imobiliário em investir na região”, conforme cita Betina Sarue (2015, p. 100), foi de desenvolver um único ciclo de mercado. Esse ciclo começaria com a instalação de escritórios de grandes empresas, seguido pelo fomento ao comércio local e a prestação de serviços relacionados a essa nova demanda, tais como farmácias, restaurantes, academia, dentre outros. Na fase seguinte se concretizaria o adensamento e a valorização do uso residencial, movida pelo interesse dos trabalhadores em residir próximo ao trabalho. Essa valorização deveria atrair o lançamento de empreendimentos residenciais, a princípio com apartamentos de pequena ou média metragem, como previstos no Estudo de Viabilidade (2010). Sarue (2015, p. 100) cita a entrevista realizada com um incorporador:

Em uma revitalização nunca o residencial vem primeiro. Necessariamente a primeira onda é comercial – é isso que está acontecendo. Teve uma primeira onda de projetos grandes e icônicos. A segunda tá vindo e vai ser residencial, e é maior do que a primeira. A maior parte provavelmente será para residencial. Vai haver apreciação de valor porque é inevitável (...).

No momento atual, sem maiores estudos que identifiquem o perfil da população consumidora dos novos empreendimentos residenciais, é impossível ser assertivo em reconhecer os recentes compradores dos imóveis na região. Há diferentes perspectivas, embora esse não seja exatamente o objetivo dessa pesquisa. Em primeiro lugar, com justificativas baseadas na praticidade de moradia próxima ao Centro, dificuldade de deslocamento pendular e do aumento da violência urbana, sobretudo na Zona Norte e periferia da região metropolitana. Em segundo lugar, a aquisição de imóveis residenciais na zona portuária para investimentos em aluguéis de curta temporada.

Mercado corporativo no Rio de Janeiro após a OUCPM

Devido a expansão do mercado imobiliário corporativo no perímetro da OUCPM, com a construção das torres corporativas de alto padrão, em 2016 foi criada, pelas empresas especializadas em serviços imobiliários, a região denominada “Porto” no mapeamento do inventário corporativo da cidade do Rio de Janeiro. Estas empresas mantêm o perímetro e zoneamento das regiões por elas estabelecidas, a fim assegurar os dados entre as empresas concorrentes, de forma auditável, na bolsa de valores. Nesta região, o estoque de metros quadrados corporativos de alto padrão, indicados como classes A e A+, está diretamente conectado aos consumidores dos primeiros CEPACs. Com isso, para compreender o crescimento do mercado imobiliário corporativo de alto padrão, amplamente incentivado na época pelos financiadores e promotores da OUCPM, verificamos a evolução dos indicadores de inventário existente a partir 2013, conforme Gráfico 2:



Gráfico 02: Evolução dos indicadores de inventário existente em metros quadrados corporativos e taxa de vacância nos imóveis classes A e A+ na cidade do Rio de Janeiro até o terceiro trimestre/2022. Fonte: Colliers – Market Overview 3T22.

De 2010 até 2013, o mercado corporativo carioca não apresentava expressiva alteração em seu estoque de metros quadrados. A partir deste mesmo ano, calcados na promessa de uma economia estável (Silvestre, 2022), e na dita escassez de áreas corporativa no centro financeiro da cidade (Martins, 2017), foram entregues ao mercado, até 2017, mais de 600.000 metros quadrados de área corporativa construída, representando um acréscimo de 60% do inventário. No entanto, houve a estagnação no lançamento de novos empreendimentos corporativos de classes A e A+ em toda a cidade do Rio de Janeiro após 2017, permanecendo até o final de 2022 com o mesmo estoque. No intervalo de 2022 a 2023 não houve nenhum novo aumento de área no inventário da cidade.

A elevada variação da taxa de vacância também retrata a estagnação no mercado de locação corporativa de 2013 até 2017, período em que o incremento de metragem quadrada no inventário da cidade não foi acompanhado do consumo destas áreas.

O acréscimo expressivo do estoque de metros quadrados corporativos classes A e A+ de 2016 a 2017 refere-se à inauguração dos empreendimentos localizados na região “Porto”, equivalente a 221.509 metros quadrados de lajes corporativas classes A e A+. Neste sentido, 35% do aumento do inventário compreendido entre 2013 e 2022, em toda cidade do Rio de Janeiro foi construído no perímetro da OUCPM, com a utilização de CEPAC.

Considerando os dados de vacância e inventário constantes no Gráfico 02, verificamos que o uso efetivo de área locada, entre 2013 e 2022, aumentou efetivamente, somente, 230.000 metros quadrados. Houve, portanto, um aumento de 60% no estoque corporativo da cidade em quatro anos (2013-2017), contra um aumento de 20% do consumo efetivo desta área construída.

Comparando os dados de locação apresentados acima, podemos verificar que a metragem quadrada de lajes corporativas classes A e A+ construídas no Porto Maravilha (221.509 metros quadrados), até 2023, é praticamente a mesma que a cidade inteira do Rio de Janeiro consumiu, neste segmento do mercado (230.000 metros quadrados), no mesmo período.

Análise econômica e iconográfica da OUCPM

Transcorridas a viabilização das intervenções urbanas e viárias da OUCPM, o que notamos desde a finalização das obras de transformação urbana, é a pressão social por resultados da OUCPM, ou pela rendição à falência, pois o projeto se baseia em uma repetição em série de modelos bem-sucedidos, como o “Inner Harbour Place” em Baltimore – Estados Unidos e “Port Vell” em Barcelona – Espanha, dentre outros.

No entanto, hoje, existem profundas alterações na paisagem urbana da zona portuária. As torres corporativas de alto padrão, incentivadas na primeira fase, apresentam alta vacância e se tornaram edifícios espelhados de arquitetura arrojada, que trouxeram os primeiros impactos para a região. Destacam-se na paisagem urbana os edifícios: Aqwa Corporate, Vista Guanabara e L’Óreal, inaugurados em 2017. Já na atual segunda fase, mais de quinze edifícios residenciais, com diversas economias, criam muralhas com seus mais de 20 pavimentos, contrapondo o conceito original de *waterfront* da região. A qualidade destas edificações residenciais, direcionadas a classe média e média baixa, conforme já definido no Estudo de Viabilidade (2010) é sofrível, sob o ponto de vista da composição arquitetônica e do cuidado com os materiais e acabamentos.

No entanto, o consumo de CEPAC para o uso residencial tende a beneficiar diretamente as edificações corporativas de alto padrão já existentes, promovendo uma possível valorização direta deste ativo. Novamente se faz necessário e atual citar a análise das autoras Juliana Canedo et al. (2012, p. 16), onde “(...) o governo está investindo para viabilizar o próprio empreendimento, ou seja, para garantir o lucro das grandes empresas responsáveis pelas obras, manutenção e administração dos terrenos e construções”, tendo em vista que, no atual momento, não seria garantir somente o lucro dos terrenos e construções, mas sim dos seus próprios investimentos nos ativos imobiliários já inaugurados, em sua maioria com a presença do FIIPM em seu quadro societário, alguns deles vazios ou com processo moroso de ocupação.

Por fim, a identidade moderna, com projetos sustentáveis e de vanguarda, apresentada nos materiais iniciais de divulgação da OUCPM e na definição dos edifícios corporativos de alto padrão, que previa projetos e tecnologias inovadoras, dão lugar a empreendimentos residenciais de arquitetura simplificada e repetitiva. A prometida “sustentabilidade ambiental e energética” dos projetos previstas no Art. 28 da Lei Complementar nº 101/2009, dão espaço a projetos unifamiliares individuais, sem nenhuma novidade no conceito da economia energética, refletidos nas fachadas envidraçadas dos primeiros empreendimentos corporativos.

Conclusões sobre o processo de implantação da OUCPM

Conforme analisado, o retorno à procura e o consumo contínuo dos CEPACs, seja por transferência ou aquisição, somente ocorreu de forma positiva nos últimos três anos, demonstrando que os fatores externos, tais como: pandemia COVID-19, a crise econômica do estado do Rio de Janeiro após o período olímpico e a queda no valor do petróleo, não foram os únicos responsáveis pelo baixo consumo dos CEPACs. Entende-se que uma possível falha no quantitativo de emissão desses certificados, muito além do possível de ser utilizado em seu perímetro inicial, além do incentivo inicial ao único uso (não residencial), também contribuíram para este cenário. O baixo consumo de CEPACs demonstra que os cenários “realistas e otimistas” do Estudo de Viabilidade (2010) estavam incorretos, pois apresentavam o consumo completo dos certificados em 2020, para o cenário otimista, e em 2022, para o cenário realista, o que, como já sabemos, não ocorreu até a presente data. No entanto, até mesmo o cenário pessimista apresentava

uma previsão de consumo de aproximadamente 80% dos CEPACs até o final de 2023, muito além da realidade consumida de um pouco mais de 10% até a mesma data. Sem prejuízo, o prazo máximo estabelecido para montagem dos cenários do Estudo de Viabilidade (2010) era inicialmente de 15 anos, dada a possibilidade de renovação pelo mesmo período, ou seja, até 2039, entretanto, em 2023 o prazo da OUCPM foi estendido por mais 25 anos, ou seja, até 2064, conforme Lei Complementar nº 267/2023.

Desta forma, o projeto não compete com os projetos de outras cidades, mas com a própria cidade do Rio de Janeiro. A construção dos edifícios corporativos, como resposta a escassez fundiária do Centro, aumentou substancialmente o estoque de metros quadrados corporativos da cidade, que historicamente já possui áreas ociosas nas regiões da Cidade Nova e Barra da Tijuca.

O entendimento do projeto Porto Maravilha como um modelo de “sucesso” ou de “fracasso” depende da perspectiva e imperativos políticos considerados. Caso consideremos a realização das obras urbanísticas na transformação urbana da zona portuária e a motivação atual do mercado imobiliário para empreendimentos residenciais, seria possível concluir pelo sucesso da OUCPM. Por outro lado, se considerarmos a morosa ocupação dos edifícios-empresas corporativos e o lento consumo de CEPAC, seria possível concluir pelo seu fracasso.

Daniel Sanfelici (2022) observa que os investidores devem ficar atentos às nuances do mercado imobiliário, seja ele corporativo ou residencial, sabendo que o excesso do mesmo produto pode gerar impacto no valor final. Sabemos que esta inflexão é uma realidade nos rumos do mercado dos CEPACs, e, conseqüentemente, no desenvolvimento do Porto Maravilha, mas destacamos uma reflexão sobre a paisagem inicialmente pretendida, que, mesmo distante dos modelos executados, buscava através de tecnologias e inovações, uma estética nova para a cidade. O que veio a ocorrer, contudo, foi a repetição do mesmo modelo de empreendimentos, com arquitetura e implantação semelhantes, criando uma monotonia plástica na paisagem da região, a qual não valoriza o patrimônio cultural do local, e se reflete nos paredões espelhados dos primeiros edifícios corporativos.

Considerações finais

A zona portuária do Rio de Janeiro testemunhou grandes transformações nos últimos anos que alteraram de maneira significativa a sua paisagem urbana. Espaços públicos renovados, nova malha de modais, infraestrutura urbana com elementos culturais recentes de destaque, a exemplo do Museu do Amanhã, configuram o ambiente urbano, juntamente com novos edifícios corporativos de alto padrão, de fachadas reluzentes, que refletem os novos empreendimentos residenciais de médio e baixo padrão. Há, contudo, muitos outros aspectos desta realidade que não são compreendidos à primeira vista e necessitam de um olhar mais pontual e testemunhal para o seu entendimento, tais como: a relação direta do Estado com o capital privado, os morosos processos de ocupação dos edifícios corporativos, a desvalorização e estabilização do preço dos CEPACs, dentre outros.

Referências

AMARAL D'AVILA ENGENHARIA DE AVALIAÇÕES. **Estudo de Viabilidade da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**, 2010. Disponível em: <https://www.ccpa.rio/estudos-tecnicos/>. Acesso em: 17 dez. 2025.



CANEDO, Juliana; ANDRADE, Luciana; Silva, Maria Lais Pereira. Múltiplas faces do Porto do Rio ou onde reside a maravilha: a riqueza socioespacial da moradia popular. **Anais do 54º Congresso Internacional de Americanistas - Construyendo diálogos en las Americas**. Viena, Áustria, julho 15-20, 2012.

FIX, Mariana A B. **Financeirização e Transformações Recentes do Circuito Imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – UNICAMP, Campinas, SP, 2011.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos. **Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação**. Tese (Doutorado em Urbanismo) Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2015.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. [2001] Tradução Carlos Szlak. Coordenação Antônio Carlos Robert Moraes. São Paulo: Annablume, 2005.

MARTINS, R. F. **Processos decisórios no projeto Porto Maravilha: uma experiência do empreendedorismo urbano na cidade do Rio de Janeiro**. 2017. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MIYAMOTO, James; Carlos, Claudio Lima. Porto Maravilha, uma década e meia depois *In Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo* (on line), v.22, p.1 – 19, 2024.

MONIÉ, Frédéric; SILVA, Vivian. O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. **Revista Transporte y Territorio** / 12, Dossier, 2015.

PINHO, Thiago Araujo. **O capital financeiro imobiliário no Brasil: o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha**. Dissertação (Mestrado) Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2016.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANFELICI, Daniel. Uma aposta especulativa no futuro O mercado imobiliário comercial como âncora do projeto Porto Maravilha. **Zona portuária do Rio de Janeiro: múltiplos olhares sobre um espaço em mutação**. Organizado por Letícia Giannella, João Carlos Monteiro. - Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.

SARUE, Betina. **Grandes projetos urbanos e a governança de metrópoles: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Paulo, 2015.

SARUE, Betina. Quando grandes projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Dados, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)**, vol.61, nº3, 2018. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/218/21858228002/html/?utm_source=chatgpt.com . Acesso em: 17 dez. 2025.

SILVA, Amanda Martins Marques da; BARBOSA, Gisele; DRACH, Patricia Regina Chaves; MACHADO, Eduardo Praun; ZAMITH, Victor Marques. Alterações morfológicas do Porto Maravilha, Rio de Janeiro: transformações urbanas. **As engenharias agregando conhecimento em setores emergentes de pesquisa e desenvolvimento**. Organizadores Franciele Braga Machado Tullio, Lucio Mauro Braga Machado. Ponta Grossa, PR, 2021.

SILVESTRE, Gabriel. Zona portuária do Rio de Janeiro: entre modelos urbanos e paradigma de requalificação. **Zona portuária do Rio de Janeiro: múltiplos olhares sobre um espaço em mutação**. Organizado por Letícia Giannella, João Carlos Monteiro. - Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2022.



VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Vozes, Petrópolis; 1ª edição, 2000.

