



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Vinícius de Souza Santos Gama

**O PROGRAMA REVIVER CENTRO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA
REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP
Escola de Ciências Jurídicas – ECJ
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito - PPGD

Vinícius de Souza Santos Gama

**O PROGRAMA REVIVER CENTRO E A REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO
CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Domingues

Rio de Janeiro

2024

VINÍCIUS DE SOUZA SANTOS GAMA

**O PROGRAMA REVIVER CENTRO E A REVITALIZAÇÃO DA REGIÃO
CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Direito e Política Pública no Curso de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Aprovado em: 17/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
PPGD/UNIRIO

Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães
IPPUR/UFRJ

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto
PPGD/UNIRIO

Rio de Janeiro

2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao Prof. Dr. Eduardo Domingues pela oportunidade de orientação e, sobretudo, conhecimento. Aos ensinamentos de todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD), representados na ilustre figura do Prof. Dr. Emerson Moura.

Ao Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães e ao Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça, integrantes da Banca Examinadora e cuja contribuição para esta dissertação é imensurável.

Ao Prof. Dr. Leonardo Mattietto pelo material acadêmico produzido, ao qual tive acesso mesmo antes de integrar o PPGD, e por ter aceitado participar da Banca Examinadora em substituição ao Prof. Dr. Paulo Mendonça.

Aos amigos feitos ao longo do Curso, especialmente Sara Vieira, Sarita Silva, Ana Beatriz Paz, Andréia Alvarenga e Daniel Lacerda. Vocês foram o que de melhor esse curso ofereceu e serei eternamente grato pelo conhecimento, auxílio e, principalmente, risadas.

À Dona Andréa e ao Sr. Nilzon, meus pais, por absolutamente tudo que fizeram e fazem por mim. À minha esposa Renata pelo amor, dedicação, tempo, dicas, análises e tudo mais que compartilhamos e que me fazem uma pessoa melhor. Aos meus tios, padrinhos e primos pelo suporte, carinho, risadas, churrascos e cervejas.

À Anna Carolina Pinto, minha fada madrinha acadêmica, por ter me feito crer que era possível estar em um curso de Mestrado, por me orientar, por me guiar, por ser parceira e, por fim, ser amiga que foi e que é.

Aos meus amigos queridos, em especial Romulo, Guilherme, Renan, Vinícius Bangu, Mariana, Marcela, Aline, Natália e Fernanda. Obrigado por tudo.

À minha afilhada Luísa, que torço para que cresça em um mundo melhor. Se um dia você ler essa dissertação, espero que contribua de alguma forma para seu conhecimento.

Aos amigos da Subsecretaria de Concessões e Parcerias, do Patrimônio Imóvel do Estado e do segundo andar do Anexo, pelo carinho, compreensão, risadas, conhecimento e tudo mais.

RESUMO

Este trabalho aborda o Programa Reviver Centro, instituído pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro por meio da Lei Complementar Municipal Nº 229/2021 para a requalificação urbana da região central, objetivando, para tanto, a reconversão de prédios comerciais para residenciais ou mistos, a construção de novos edifícios e, conseqüentemente, a captação de novos moradores. A refuncionalização da região central é uma necessidade, considerando que o local vem perdendo sua finalidade comercial por conta da crise financeira ocorrida a partir do ano de 2016 e, posteriormente, por conta dos efeitos da pandemia da Covid-19, que acelerou a saída de empresas e escritórios daquela região e fomentou a adoção de novas formas de realização de atividades laborais como o trabalho remoto. Assim, considerando a farta oferta de infraestrutura e o potencial habitacional da região, esta dissertação se dispõe a examinar o Programa Reviver Centro, traçando um panorama sobre a situação ocupacional do Rio de Janeiro ao longo do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, apontar a relação do Reviver Centro com o Porto Maravilha e, principalmente, analisar a Lei Complementar Nº 229/2021 e os demais normativos que tratam do Programa, visando apontar que sua diretriz demasiadamente voltada para a financeirização do espaço urbano pode fazer com que o Programa não atinja seu objetivo principal, qual seja, alterar a finalidade ocupacional da região central.

Palavras chaves: reviver centro, porto maravilha, política pública, habitação, cidade, rio de janeiro, região central

ABSTRACT

This work addresses the Reviver Centro Program, established by the Municipality of Rio de Janeiro through Municipal Supplementary Law No. 229/2021 for the urban requalification of the central region, aiming, therefore, at the conversion of commercial buildings into residential or mixed-use, the construction of new buildings, and consequently, attracting new residents. The refunctionalization of the central region is a necessity, considering that the area has been losing its commercial purpose due to the financial crisis starting from 2016 and, subsequently, due to the effects of the Covid-19 pandemic, which accelerated the departure of companies and offices from that region and encouraged the adoption of new forms of work activities such as remote work. Thus, considering the ample infrastructure and housing potential of the region, this dissertation aims to examine the Reviver Centro Program, outlining an overview of the occupational situation in Rio de Janeiro throughout the 20th century and the early decades of the 21st century, pointing out the relationship between Reviver Centro and Porto Maravilha, and primarily analyzing Municipal Complementary Law No. 229/2021 and other regulations concerning the Program, aiming to indicate that its overly focused guideline on the financialization of urban space may prevent the Program from achieving its main objective, which is to alter the occupational purpose of the central region.

Key word: reviver centro, porto maravilha, public policy, housing, city, Rio de Janeiro, central region.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. A REGIÃO CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA HABITAÇÃO À FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA.....	10
2.1. As alterações ocupacionais da região central ao longo do século XX: Um breve histórico.....	11
2.1.1 A virada do Século XIX ao Século XX e a construção do espaço urbano no Rio de Janeiro.....	12
2.1.2 A política urbana no Rio de Janeiro na Era Vargas.....	20
2.1.3 O Governo de Carlos Lacerda e a Ditadura no Rio de Janeiro: Os anos 60 e 70.....	24
2.1.4 A região central na décadas de 80 e 90.....	26
2.2 O Centro do Rio no Século XXI: Novas alterações urbanas e reflexos da financeirização.....	28
2.2.1 Aspectos da financeirização imobiliária.....	30
2.2.2 Considerações sobre o conceito de revitalização urbana.....	33
2.2.3 As transformações urbanas no Centro do Rio no século XXI.....	35
2.2.3.1 Os megaeventos e novos processos de gentrificação.....	38
2.2.4 O atual panorama da região central.....	41
3. PROJETO PORTO MARAVILHA: PRECURSÃO E FRACASSO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL.....	43
3.1 A utilização de parceria público-privada para a implementação do Projeto Porto Maravilha.....	44
3.2 O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha.....	50
3.3 Cidade standard: O Projeto Porto Maravilha e a reprodução do espaço urbano carioca no século XXI.....	57
4. O PROGRAMA REVIVER CENTRO	60
4.1 O Programa Reviver Centro e a abordagem multidisciplinar da Lei Complementar Municipal N° 229/2021.....	62
4.2 O Novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro e o efeito no Programa Reviver Centro.....	69
4.3 Operação Interligada: Os impactos do Programa para além do Centro.....	74
4.4 A Lei N° 6.999/2021 e os benefícios fiscais do Programa Reviver Centro.....	87
4.5 Déficit e Inadequação habitacional: O Capítulo III da Lei Complementar N° 229/2021 e o Decreto Municipal 51.134/2022.....	90
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS.....	105

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação, inserida na linha de pesquisa Agenda das Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD), pretende analisar a estruturação do Programa Reviver Centro, instituído pelo Município do Rio de Janeiro por meio da Lei Complementar Municipal N° 229/2021, e com o objetivo de atrair novos habitantes, promovendo sua recuperação urbanística, cultural, social e econômica da região central da cidade do Rio de Janeiro.

A recuperação de regiões centrais é objeto de políticas públicas em diversas cidades ao redor do mundo e na cidade do Rio de Janeiro a lógica não escapou. No entanto, para que seja possível entender as razões pelas quais a região central necessita de uma política pública específica para captar moradores para o local, é necessário entender o processo histórico que a região foi submetida ao longo do século XX e do início do século XXI. Fatos recentes também serão explorados para entender a motivação da Prefeitura para a instituição do Programa Reviver Centro.

Neste sentido, o segundo capítulo desta dissertação se destinará a traçar um panorama sobre as muitas transformações ocorridas ao longo do século XX, visto que o local foi alvo de políticas públicas diversas que buscaram promover a característica comercial da região em detrimento de seu aspecto habitacional. Objetiva-se, assim, demonstrar que a atual configuração da região central foi um projeto da Administração Pública.

Outro ponto que se pretende desenvolver neste trabalho são as outras ações de recuperação e conservação da região central adotadas em outros momentos, focando, principalmente, no Projeto Porto Maravilha, instituído em 2009 pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e que tinha como objetivo a recuperação da zona portuária da cidade, que também está inserida na região central.

Dessa forma, o terceiro capítulo desta dissertação, se dedicará ao Projeto Porto Maravilha, buscando analisar a forma como ele foi operado, seus resultados, apresentando, ainda, conceitos referentes ao movimento de financeirização do mercado imobiliário, utilização de parcerias público privadas, padronização do desenvolvimento urbano da cidade, desenvolvimento de ações voltadas para a habitação de interesse social, processos de elitização e expulsão de moradores de classe menos abastada da área

Já no quarto capítulo, será examinada a estruturação jurídica do Programa Reviver Centro, buscando compreender seus instrumentos urbanísticos e demais previsões contidas na

Lei Complementar Nº 229/2021, buscando compreender de que forma a Prefeitura do Rio de Janeiro opera o Programa.

Ao longo dos anos, o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas assumiu um grau de complexidade alto. Dessa forma, a instrumentalização jurídica das ações governamentais voltadas para o tema tende a assumir uma característica ampla, funcionando como uma espécie de alicerce para outras diversas ações voltadas para matérias como a preservação cultural, políticas ambientais, pautas socioeconômicas, fiscais, habitacionais, dentre outras.

Nesse espectro, a revitalização da região central emerge como uma estratégia de política pública que reconhece o potencial intrínseco desse espaço urbano. Trata-se de uma área caracterizada por infraestrutura robusta e consolidada, capaz de abordar diversas necessidades urbanas fundamentais. Dentre essas características, destaca-se a disponibilidade de elementos que não fazem parte da vida cotidiana de uma parcela considerável da cidade, tal como de um sistema de transporte público bem desenvolvido, que proporciona acessibilidade e mobilidade eficientes para os residentes e visitantes da região. Além disso, a presença de redes de saneamento básico estabelecidas garante condições adequadas de higiene e saúde pública, contribuindo para a qualidade de vida dos habitantes.

No panorama urbano do Rio de Janeiro, o Programa Reviver Centro emerge como a principal política habitacional em vigor, delineando não apenas a reconfiguração da região central da cidade, mas também estabelecendo um paradigma que pode influenciar operações urbanas futuras. Diante da multitude de características e possibilidades, a região central reforça sua condição de ensejar uma luta de classes velada, em que são contrapostos os anseios de uma iniciativa privada visando os lucros e as necessidades de uma população frequentemente alijada de locais que dispõem das facilidades urbanas (Villaça, 2001, p. 27).

Assim, diante do objetivo pretendido pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, este trabalho pretende analisar se a forma como o Programa Reviver Centro foi estruturado apresenta elementos suficientes para atender aos diversos temas que precisam ser desenvolvidos em uma revitalização urbana, bem como se a operação do Programa é realizada de forma adequada, capaz de atender tanto aos elementos inerentes ao mercado imobiliário, quanto às demandas sociais e habitacionais.

Para a realização deste trabalho, será utilizado o método hipotético-dedutivo, mediante a apresentação de um panorama histórico sobre a região central carioca, bem como fatos recentes que impactaram na elaboração do Programa Reviver Centro. Do ponto de vista da fundamentação teórica, será utilizada bibliografia de autoria de especialistas no tema de

desenvolvimento urbano, bem como outros documentos oficiais pertinentes, notícias, dentre outros elementos que forem relevantes para esta dissertação.

2. A REGIÃO CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: DA HABITAÇÃO À FINANCEIRIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

A cidade do Rio de Janeiro desenvolveu uma organização urbana fundamentada em uma gestão segregacionista do espaço. Ao longo da história nacional, foram diversas ações estatais perpetradas com o intuito de gentrificação das suas áreas centrais, em processo de valorização, e expulsão contínua da classe trabalhadora. Diante disso, para analisar a situação de especulação imobiliária contemporaneamente, faz-se necessário um panorama histórico da ocupação da região central da capital fluminense, outrora capital do Brasil.

Neste capítulo será apresentada uma reconstrução geral do que foi a ocupação do centro do Rio de Janeiro, elaborada por meio de fontes bibliográficas da literatura especializada sobre o tema. Busca-se, desse modo, compreender como o presente objeto de pesquisa, o caso empírico do Reviver Centro, se conecta a uma história baseada na expropriação sistemática de parcelas da população.

Cabe assinalar que o caso aqui estudado reflete uma tendência geral da política urbana no capitalismo contemporâneo. Acerca desse fenômeno, Harvey afirma que o direito à cidade, de fato, “encontra-se muito mais estritamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus desejos mais profundos” (Harvey, 2014, p. 63).

Para o autor, capitalismo e urbanismo são fenômenos indissociáveis, sendo o segundo impulsionado pelas alterações promovidas pelo primeiro, em um processo contínuo que se retroalimenta nas cidades (Harvey, 2014, p. 30). Assim, ele defende que se existe na doutrina jurídica a concepção do “direito à cidade”, normatizada no ordenamento nacional como uma ação estatal que busca dirimir desigualdades, essa ideia “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (Harvey, 2014, p. 15).

Se tal relação é intrínseca ao processo de urbanização no capitalismo, no caso brasileiro essa divisão social revela-se profunda, fruto de séculos de escravidão e colonialismo. O exemplo nacional se revela como um processo evidente da gestão pública em prol dos interesses de uma minoria de poder econômico. Por sua vez, o Rio de Janeiro, antiga capital, tornou-se um dos centros dessa disputa da política urbana ao longo da história moderna nacional.

2.1 As alterações ocupacionais da região central ao longo do século XX: Um breve histórico

Com relação à região central da cidade do Rio de Janeiro, antes de iniciar o panorama histórico ocupacional, faz-se necessário delimitar o marco temporal que será explorado no presente trabalho. Portanto, a exposição aqui pretendida se concentrará nos primeiros anos da República, com as intervenções implementadas por Pereira Passos, até a realização dos megaeventos no Rio de Janeiro, no primeiro quarto do Século XXI

Tendo feito a consideração supra, passamos a tratar dos objetivos do presente capítulo. Como abordado, a relação entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização é visceral. Um dos exemplos mais simbólicos dessa interação, que serviu como modelo para experiências futuras, foi a expansão de Paris, em meados do Século XIX. Naquele contexto, a classe trabalhadora se encontrava em situação de pauperização, fome e desemprego, o que se refletia no espaço urbano, o qual foi densamente ocupado de forma desordenada como reflexo da industrialização crescente.

Nesse contexto, o então imperador Luís Napoleão indicou, em 1853, Georges- Eugène Hausmann como prefeito, tendo em vista a implementação de obras de modernização na capital francesa, com o alargamento de vias e diversas intervenções no espaço comum. Do ponto de vista econômico, as grandes intervenções urbanísticas viriam a dinamizar o mercado local, absorvendo a mão de obra excedente e gerando um estilo de vida urbano voltado ao consumo dos novos produtos em ascensão (Harvey, 2014, p. 34-38).

No entanto, com relação à socioespacialidade, as intervenções hausmannianas promoveram a demolição de habitações da população mais pobre, expulsando-a para locais mais afastados e consolidando uma segregação territorial na cidade. Tal política se viabilizava pelo autoritarismo do momento, sob o governo despótico de Luís Napoleão. As reformas alteraram a dinâmica da circulação de pessoas e mercadorias na cidade, superando a crise econômica pela qual Paris passava, como também promovendo o apartamento territorial das classes sociais no espaço urbano. Não obstante, a situação não se sustentou de forma estável, com novas crises de desemprego em seguida, além da ocorrência de insurreições populares (Harvey, 2014, p. 33).

Apesar das contradições e críticas à experiência haussmanniana, esta foi utilizada como modelo para a política urbana em outras localidades, como é o caso do Rio de Janeiro. Na então capital brasileira, utilizou-se o exemplo de Paris como arquétipo de cidade moderna, com os interesses econômicos em primazia frente às necessidades da maioria da população (Domingues; Oliveira; Gama, 2023, p. 199).

2.1.1 A virada do Século XIX ao Século XX e a construção do espaço urbano no Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro apresenta determinadas peculiaridades que precisam ser exploradas, porque ajudam a compreender a atual configuração da cidade e, principalmente, de sua região central. Dessa maneira, nos últimos anos do Século XIX, a região central já apresentava condições habitacionais precárias, com a proliferação de cortiços e outras formas de residências populares (Abreu, 1986).

A situação se tornaria ainda mais crítica após a promulgação da Lei Áurea¹, quando negros libertos migraram para a cidade, especialmente para a região central, buscando formas de ganhar a vida. Posteriormente, em 1897, nos primeiros anos da República, ocorreu a Guerra de Canudos, no interior do Estado da Bahia. O Estado Brasileiro prometeu aos soldados alistados que, ao fim do confronto, receberiam soldo e moradias. No entanto, a promessa não foi cumprida e o contingente de soldados que retornou do conflito se viu desamparado e sem ter para onde ir. Como resultado, invadiram uma chácara localizada na região central do Rio de Janeiro, que viria a se tornar o Morro da Providência, amplamente conhecida como a primeira favela do Brasil (Abreu, 1986).

Assim, somadas às já precárias habitações existentes na cidade, surgiu naquele momento um tipo de habitação que permearia a configuração espacial local pelo século seguinte e que seria amplamente utilizada pelas camadas mais vulneráveis da população como forma de moradia. As favelas cresceram exponencialmente pela cidade e viraram um símbolo de habitação precária.

Já nos últimos anos do século XIX, o Rio de Janeiro apresentava características insalubres e insuficientes para a crescente população local, majoritariamente localizada na zona central, onde havia maior oferta de empregos e de ganhos em geral. Dessa forma, já eram previstas remoções de cortiços e alterações espaciais na cidade para tentar combater a constante onda de doenças que dizimavam parte da população carioca, agravadas pela crescente quantidade de habitações precárias (Benchimol, 1992).

Visando revitalizar a região central, o então Presidente da República Rodrigues Alves indicou Pereira Passos a Prefeito da Cidade. As intervenções mencionadas no parágrafo anterior ganharam ainda mais força durante seu mandato, tornando-se autêntica política de Governo. Diante da enorme quantidade de cortiços e outras residências populares que foram removidas da região central, as intervenções ficaram popularmente conhecida como “bota-abaixo”.

¹ BRASIL. Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm>. Acesso em: 30 junho de 2023.

As razões alegadas pela Administração Pública para realizar as intervenções foram sanitárias, isto é, visando impedir a surto de doenças. Sobre o tema, destaca-se no período a Revolta da Vacina, ocorrida em 1904, isto é, durante o “bota-abaixo”. O estopim para a revolta foi a promulgação da Lei Nº 1.261/1904 e suas regulamentações posteriores, que obrigava apresentação de carteiras de vacinação para obter empregos e realização de matrículas em escolas, além de aplicação de multa a quem se recusasse a ser vacinado. No entanto, as tensões foram iniciadas a partir das obras de modernização da cidade, que removeram milhares de pessoas de suas residências e formaram o cenário que explodiria a partir da vacinação.

Para além da questão sanitária, há um viés social nas alterações realizadas, visto que o Rio de Janeiro era a capital do país. Assim, uma das razões que suscitaram o nascimento dessa nova cidade era a necessidade de superar o passado colonial do Brasil, objetivando construir uma cidade republicana moderna e com franca inspiração em Paris (Benchimol, 1992, p. 204).

As obras de revitalização da região central tiveram também o intuito de promover mudanças na dinâmica comercial local, com vistas ao fomento econômico, visando futuros ganhos com a valorização das áreas recém revitalizadas. Sobre o tema, cabe apresentar a conclusão realizada por Jaime Benchimol:

Atendendo, simultaneamente, aos interesses estratégicos do capital e às suas próprias conveniências econômico-financeiras, a municipalidade escolheu os pontos mais vulneráveis, mais degradados da cidade, onde se concentrava o proletariado urbano. As avenidas e ruas alargadas ou prolongadas – admite o próprio Sousa Rangel – rasgariam as áreas “onde a edificação se acha em piores condições, tem menor valor”. Era o caso na Cidade Velha, das Ruas da Assembleia, Visconde de Itaúna, da Prainha, Camerino, Treze de Maio e Estreita de São Joaquim (Benchimol, 1992, p. 246).

A região central ganhou novos contornos, passando a replicar o modelo europeu. Em outras palavras, a cidade aburguesou-se em busca de se modernizar, em uma tentativa de conferir uma outra imagem ao Brasil republicano (Neder, 1997). Assim, tal qual as intervenções de Haussmann em Paris, as obras implementadas também visaram conferir maior agilidade comercial entre os diversos pontos da cidade (Benchimol, 1992, p. 240).

A revitalização no local seguiu a lógica de cooperação entre a Administração Pública e agentes privados, que, por meio de bancos, disponibilizava os valores necessários para que as desapropriações pretendidas fossem finalizadas. Concomitantemente, empresas de arquitetura e engenharia se instalaram nas novas áreas e construíram empreendimentos modernos na região central (Benchimol, 1992, p. 244-245).

Houve, ainda, deliberada ação por parte do Poder Público para impedir a valorização das áreas da região central em que as construções eram vulneráveis e ultrapassadas. A medida tinha o objetivo de posterior substituição dessas edificações, pois estas já não tinham espaço

na cidade moderna. Tal política pode ser observada a partir de normativos como o Decreto Nº 391, de 10 de fevereiro de 1903, que tratava da regulação de construção e consertos de prédios. Sobre os objetivos almejados pela administração pública com a promulgação do Decreto, Benchimol aduz que:

A prefeitura tinha, agora, uma dupla intenção; de um lado, impedir a proliferação de novos cortiços (inclusive em arrabaldes como Copacabana); de outro, impedir que os cortiços e estalagens existentes pudessem prolongar sua existência. (Consta, inclusive, que essa cláusula foi temporariamente suspensa, a pedido de Osvaldo Cruz, para que pudessem ser feitas melhorias sanitárias). Ficavam, assim, sob a mira das leis que determinavam a demolição dos prédios considerados ruinosos e insalubres. (Benchimol, 1992, p. 245).

Em adição às obras de revitalização da região central, houve incentivo por parte da Prefeitura para a expansão para a atual zona sul carioca, contando com investimentos em infraestrutura nessas áreas com o objetivo de destiná-la às classes mais abastadas, seguindo, novamente, uma lógica de atendimento aos anseios do mercado, que investiu na valorização dos bairros visando lucros futuros (Benchimol, 1992, p. 244).

As intervenções urbanas, portanto, fundamentadas na demolição de habitações populares, mesmo que frequentemente em condições precárias, e até mesmo na remoção de morros localizados na região central, resultaram no deslocamento de uma parte significativa da classe trabalhadora dessa área. Desprovidas de alternativas viáveis, essas pessoas não encontravam possibilidade de residir nas regiões mais privilegiadas incentivadas pelo Estado, sendo obrigadas a se dirigir aos subúrbios da cidade ou a se estabelecer nos morros periféricos do município, muitas vezes desprovidos de qualquer tipo de infraestrutura adequada. Esse movimento migratório se revelou não apenas como uma consequência direta das políticas urbanas implementadas, mas também como um reflexo das desigualdades socioeconômicas presentes na sociedade.

Nessa nova dinâmica social, é impossível dissociar que a classe pobre era composta também pelo contingente de pessoas que haviam sido escravizadas, recém libertas e inseridas de forma violenta no contexto social, sem qualquer tipo de planejamento ou política pública voltada para sua integração. Neste sentido, para além das mudanças estéticas, as intervenções tiveram um cunho de controle social que buscava evitar qualquer tipo de insurreição por parte desta população recém-liberta (Chalhoub, 1996).

Ao longo dos anos, seriam justamente os negros aqueles que mais sofreriam com a modernização da cidade. Dentro dessa perspectiva, torna-se compreensível que as intervenções espaciais e urbanísticas realizadas na região central desempenhem um papel crucial na atual configuração do Rio de Janeiro. Por um lado, houve uma clara expulsão de

residentes vulneráveis dessa localidade. Por outro lado, a dinâmica de concentração das atividades econômicas persistiu na região central, a qual oferecia as maiores oportunidades de emprego e renda para a classe trabalhadora. Esses aspectos ressaltam não apenas as complexidades inerentes às transformações urbanas, mas também a interconexão entre questões de ordem socioeconômica e raciais na configuração do espaço urbano.

O centro da cidade do Rio de Janeiro seria palco de outras alterações em sua configuração. Destaca-se, por exemplo, o processo de remoção do Morro do Castelo, ordenado pelo então Prefeito Carlos Sampaio, em 1920, que alegou razões sanitárias e de modernização para realização do desmonte. No local, residiam cerca de cinco mil pessoas (Menez, 2020), em sua grande maioria trabalhadores empobrecidos e que foram realocados em barracos na Praça da Bandeira.

Durante as primeiras décadas do Século XX, a urbanização do Rio de Janeiro experimentou um desenvolvimento caracterizado pela falta de planejamento e ordem. O processo de ocupação dos morros e encostas, que teve início na região central da cidade, gradualmente se estendeu aos bairros circundantes, que passaram a ser habitados principalmente pela classe operária. Entretanto, é importante ressaltar que esse fenômeno não se limitou apenas aos arredores da região central; ele também se fez presente em áreas da Zona Sul, que já naquela época se consolidava como uma região de prestígio e nobreza. Essa expansão desordenada da ocupação urbana para áreas anteriormente consideradas exclusivas evidencia não apenas a rapidez das transformações urbanas ocorridas na cidade, mas também as disparidades socioeconômicas que permeavam a sociedade carioca daquela época.

Durante aquele período, o desenvolvimento imobiliário foi impulsionado por considerável investimento por parte do Poder Público, que direcionou recursos significativos para a expansão do sistema ferroviário em direção aos bairros situados nas Zonas Norte e Oeste da cidade. Simultaneamente, na Zona Sul, observava-se um aumento dos investimentos em infraestrutura em diversos bairros, com especial atenção voltada para questões relacionadas à circulação urbana.

Por conta dessa expansão, aumentava exponencialmente a demanda por mão de obra, o que motivou a migração de operários de outros estados, principalmente do Nordeste, os quais chegaram ao Rio de Janeiro buscando ocupação. Assim, no início da década de 1920, o Rio de Janeiro contava com cerca de 1,2 milhões de habitantes² e parte dessa população já povoava os morros da cidade, inclusive aqueles localizados na Zona Sul.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recenseamento do Brasil: realizado em 1 de setembro de 1920: população do Rio de Janeiro (Districto Federal). Rio de Janeiro. 1923

Entretanto, inicialmente, a situação não gerou uma resposta imediata por parte da Administração Pública. Contudo, ao longo da primeira metade da década, o cenário evoluiria significativamente, especialmente com o crescimento do fenômeno da favelização na Zona Sul, o qual começou a incomodar as classes mais privilegiadas da sociedade e a demandar a implementação de medidas para controlar a urbanização da cidade. Esse momento representou uma mudança de paradigma nas políticas urbanas, à medida que se tornou evidente a necessidade de abordar as disparidades sociais e espaciais que surgiam na paisagem urbana do Rio de Janeiro.

Neste cenário, no ano de 1926, Antônio da Silva Prado Júnior, amigo do então Presidente Washington Luís, foi indicado como Prefeito, visando, dentre outras medidas administrativas, o embelezamento e reordenamento urbano do então Distrito Federal. Sobre a indicação, tratava-se de nome fortemente ligado às oligarquias daquele momento, especialmente em São Paulo, onde seu pai havia sido prefeito no início do século XX (Stuckenbruck, 1996).

Diante da missão de reorganizar a cidade, o então Prefeito decidiu elaborar um Plano Diretor, medida inédita até aquele momento. Diversos motivos influenciaram essa decisão, incluindo a urgência de promover o ordenamento e aprimoramento estético da cidade, bem como a necessidade de satisfazer as demandas por maior controle social nos espaços urbanos frequentados pela classe mais rica.

Assim, a elaboração de um Plano Diretor, cuja função principal tem a ver com a regulamentação do uso e ocupação espacial da cidade, poderia atender aos objetivos pretendidos. Tal como na época do então Prefeito Pereira Passos, o modelo de urbanização vislumbrado pela Administração Pública (e pela aristocracia) era Paris, ainda referência da modernidade urbana no início do Século XX, tanto pela forma como seu espaço foi produzido, quanto pela sua estética.

Não foi uma surpresa, portanto, que a missão para desenvolvimento do primeiro Plano Diretor da Cidade fosse entregue ao arquiteto francês Donalt-Alfred Agache, cuja visão arquitetônica era caracterizada pela suntuosidade e pela funcionalidade por meio do zoneamento do espaço urbano. Agache entendia que o Rio de Janeiro desempenharia duas funções específicas: o centro político-administrativo do país e a consolidação da característica econômica (realização de negócios) por meio do porto e dos mercados comercial e industrial, que se desenvolvia no início do século XX.

Dentro dessa visão, de acordo com o chamado Plano Agache, documento apresentado em 1930, seria a região central a que teria maior protagonismo e que seria palco da maior

mudança em sua dinâmica. Se durante o início do Século XIX, especialmente com a vinda da Família Real ao Brasil, o centro aglutinava as funções administrativas, políticas e residenciais, as primeiras décadas do Século XX trouxeram alterações e sua condição habitacional foi relegada.

As intervenções pretendidas por Agache na região central tinham como núcleo a utilização do espaço onde eram localizados o Morro do Castelo e o Morro de Santo Antônio. O primeiro, conforme já indicado neste trabalho, teve sua demolição autorizada ainda em 1920, enquanto o Morro de Santo Antônio sofreria diversas intervenções ao longo daquela década. O local também foi uma das primeiras favelas do Brasil e, conseqüentemente, era habitado pela população de baixa renda. Seu total desmonte só seria concluído na década de 1950, em prol da construção da Avenida Chile, onde foram erguidos alguns prédios comerciais simbólicos, como a sede da Petrobrás.

Essas intervenções também tiveram cunho segregacionista, visto que removeram a população pobre desse espaço que pretendia ser um símbolo da suposta opulência da então Capital Federal e já não poderia comportar habitações precárias. O Plano Agache tinha, portanto, o claro objetivo de “embelezar” a cidade, reorganizar o espaço urbano e ampliar o controle social, ainda que para isso se valesse de medidas coercitivas por parte do Poder Público.

Destarte, é imperioso salientar que neste momento o então Presidente da República era Washington Luís, cujo governo foi marcado por sua característica repressiva e oligárquica, fomentando as tensões que levariam à sua deposição e o desgaste social que levariam ao fim da República Velha. Tais características seriam observadas na forçada remoção da população mais pobre de determinados espaços da cidade, como os Morros do Castelo e de Santo Antônio, bem como na produção do espaço urbano obedecendo a lógica de mercado.

Dentro deste contexto, imperioso citar as considerações feitas por Maurício Abreu sobre o Plano Agache:

O plano pretendia ordenar e embelezar a cidade segundo critérios funcionais e de estratificação social do espaço. Assim, o centro da cidade seria subdividido em áreas funcionalmente distintas, tais como o Bairro das Embaixadas, os Jardins do Calabouço, o Centro de Negócios propriamente dito (Castelo), o Centro Bancário (limitado pelo quadrilátero Avenida Rio Branco, Ruas 1º de Março, Sete de Setembro, Candelária), o Centro Administrativo (na freguesia de Sacramento) e o Centro Monumental (em Santo Antônio). A construção dos dois últimos exigiria um grande número de desapropriações, afetando os bairros centrais de baixa renda que haviam sobrevivido às reformas Passos, Frontin e Sampaio (Abreu, 1988, p. 86-87).

O Plano Agache, portanto, teve a declarada intenção de concentrar no centro da então capital da República a função político-administrativa. Para tanto, seriam necessários “o

embelezamento” e a transformação do Rio de Janeiro no “Porto de Entrada” do País, o que envolvia a remoção de moradias populares e demais indicativos que demonstrassem a profunda degradação e desigualdade urbana que o Brasil estava imerso, algo apontado pelo próprio arquiteto em seu Plano.

Agache não eliminou completamente a possibilidade de criação de novas habitações da região central. Dentro do seu planejamento para zoneamento, o centro seria subdividido em bairros, sendo o intitulado Bairro das Embaixadas o receptor das novas residências. No entanto, a descrição de tais moradias em seu Plano denota a sua visão sobre o bairro e sobre a região central:

(...) A sua situação privilegiada em frente da baía no sítio mais agradável da cidade central o que é favorecido pela frescura bem faseja dos ventos do largo, todas estas vantagens permitem prever um grande desenvolvimento neste bairro para palacetes e apartamentos de luxo, cita dos turistas e dos estrangeiros que vem participar da estação mundana de inverno ou admirar os encantos do sitio carioca.

O loteamento e o zoning desse bairro são estudados de modo a excluir o comércio em proveito da habitação sumptuosa: nada de arranha-céus (contraindicados em terrenos de aterro); nada de prédios demasiadamente altos, a fim de que não interceptem os ventos frescos vindos do largo, mas prédios de altura média em vias espaçosas, a maior parte arborizadas, onde os quintais em comum ajardinados, às vezes com abertura para o mar, serão particularmente favorecidos (Agache, 1930, p. 166).

Mais adiante, Agache reforçava sua intenção de se estabelecer no Bairro das Embaixadas um local de imóveis de alto nível:

Fizemos questão em criar um centro de embaixadas obedecendo a várias razões. Primeiramente, porque em volta do Parque do Calabouço deve existir um conjunto de imóveis não muito altos e que deem a impressão de residências ricas particulares bonitas e repartidas no meio da verdura. Oferecendo estes terrenos sob forma de contrato enfiteutico às embaixadas de grandes países da Europa, tem-se a certeza de obter uma frente de arquitetura rica, variada e muito bem estudada.

Por outro lado, o fato de criar o Bairro das Embaixadas valoriza imediatamente todo o bairro previsto no Calabouço e que a nosso ver, deveria ser coberto de belos imóveis de andares com apartamentos no gênero dos que se levantam, por exemplo, em Paris, na vizinhança do Bois de Boulogne, em Nova York ao redor do Central Park, em Berlim, perto do Thiergarten (Agache, 1930, p. 213).

A partir dos trechos mencionados, é possível observar algumas das visões de Agache para a distribuição e produção do solo urbano. O citado Bairro da Embaixada não só abrigaria imóveis de luxo, como estes seriam parcialmente destinados às Embaixadas especificamente de países europeus, isto é, as edificações que seriam erguidas sequer atenderiam à população local.

Outro ponto que chama atenção nos fragmentos citados diz respeito ao papel que o Bairro das Embaixadas teria na valorização do Bairro do Calabouço, usando como exemplo cidades como Nova York e Paris. Objetivamente, este bairro também seria destinado às classes

mais abastadas em um processo de valorização e especulação imobiliária, ainda que em estágio inicial.

O zoneamento planejado por Agache apresentava divisões específicas também quanto à classe social de alguns bairros da cidade. No documento, há a indicação da implementação de bairros destinados especificamente aos operários e aqueles que seriam destinados à burguesia (Agache, 1930, p. 188). Os bairros operários seriam aqueles próximos aos locais com alta concentração de indústrias, isto é, aqueles localizados nas Zonas Norte e Oeste, tais como, Engenho Novo, Méier, Jacaré, Cascadura e Madureira.

Quanto aos bairros de residência burguesa e abastada seriam os da Tijuca, Andaraí, Vila Isabel e, principalmente, aqueles localizados na Zona Sul. No caso, os bairros do Catete, Laranjeiras, Flamengo e Botafogo seriam aqueles de característica pequeno burguesa, enquanto Copacabana, Ipanema, Leblon seriam aqueles que contavam com os mais ricos e os estrangeiros (Agache, 1930, p. 192).

Cabe destacar que o arquiteto havia teorizado que a solução para as questões das favelas passaria pela melhor organização dos bairros operários, incumbindo ao Poder Público a construção de casas a preços acessíveis para os trabalhadores, ao passo em que recomendava à Administração que adotasse medidas que impedissem a construção de novas casas em morros em encostas. Sugeriu, ainda, que certos morros e favelas poderiam ser objeto de revitalização para transformar as habitações precárias em vilas, citando especificamente os morros localizados no centro como os da Conceição, Providência e do Pinto (Agache, 1930, p. 190).

Ademais, o Plano Agache, em sua lógica de zoneamento, apresentava medidas bem detalhadas para a questão administrativa e econômica da região central. No plano, há descrição da transformação do Centro na “porta de entrada” do Brasil e para sua concretização, seriam necessárias uma série de intervenções no espaço urbano.

Considerando que o Rio de Janeiro à época era a Capital Federal, havia a previsão do desenvolvimento do Bairro dos Ministérios, onde ficariam, além dos ministérios, os Correios, o Banco do Brasil e outras estruturas da Administração Pública (Agache, 1930, p. 161). Existia, também, a elaboração de um “Centro dos Negócios”, onde ficariam sediados os bancos privados, as sociedades, bolsa de valores e de comércios, armazéns de luxo, teatros e demais escritórios (Agache, 1930, p. 167).

O Bairro do Castelo seria destinado a hotéis, comércios de luxo, administração de jornais e clubes, o que necessitaria da construção de diversos arranha-céus. Havia previsão de construção de praças e locais que serviriam de estacionamento para os carros (Agache, 1930,

p. 168). Agache também denominou como Centro Bancário locais como a Rua do Ouvidor e adjacências, que, durante os tempos coloniais, eram a parte vital da cidade. Ele, no entanto, previa as intervenções no local de forma bem mais moderada, visto que os preços dos imóveis seriam bem mais altos (Agache, 1930, p. 239).

O Plano também dedicou especial atenção à localidade entre a Praça Tiradentes e a Lapa, denominando a área como Bairro de Santo Antônio. Ali, ao descrever as mudanças para “revitalizar” o local, reforçou a necessidade de demolição do Morro de Santo Antônio, indicando, ainda, que essa intervenção derrubaria a barreira que impediria o desenvolvimento comercial da cidade em direção à Central do Brasil (Agache, 1930, 176-177).

Neste sentido, apesar de demonstrar certa preocupação com a questão da moradia para operários e até mesmo para impedir novas favelas, Agache deixou claro que enxergava certos locais como exclusivos da burguesia. No que diz respeito à região central, suas intervenções claramente reduziram sua aptidão habitacional, especialmente para aqueles locais que serviam de moradia para os mais pobres, algo perceptível na repetida indicação de demolição do Morro de Santo Antônio.

Mesmo quando tratou da possibilidade de criação de novas residências no centro, Agache indicava que as construções seriam de alto padrão, destinadas às classes mais abastadas e estrangeiros. Portanto, tratava-se de visão que apresentava uma condição segregacionista e para atendimento ao já pujante mercado imobiliário, visto que claramente valorizava determinados locais da cidade em detrimento de outros.

Apesar do amplo desenvolvimento, o Plano Agache não seria implementado logo que foi apresentado em 1930. O contexto político do país mudou de forma súbita a partir do evento conhecido como Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas, que havia saído derrotado nas eleições presidenciais de março do mesmo ano, iniciou um movimento armado liderado pelos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul e depôs o então Presidente Washington Reis.

2.1.2 A política urbana no Rio de Janeiro na Era Vargas

Após assumir a presidência, o então Prefeito Prado Júnior foi demovido do cargo e no seu lugar foi indicado Adolfo Bergamini, que criou uma Comissão para avaliar as propostas em debate. Apesar de ter boa parte de suas considerações aprovadas, o Plano Agache seria engavetado após a saída do Prefeito Bergamini, que ficou cerca de um ano no cargo. Pedro Ernesto, seu sucessor, não deu continuidade às tratativas e o Plano foi engavetado em 1934 (Diniz, 2007, p. 211).

Pedro Ernesto ficou no cargo até 1936, quando foi preso após denúncia da Comissão de Repressão ao Comunismo, que lhe acusou de contribuir com a Aliança Nacional Libertadora (Sarmiento, 2001). Após este momento, Olímpio de Melo foi nomeado interventor interino e, durante sua gestão, os planos de reorganização da Capital voltaram à tona.

Apesar de não ser claramente mencionado, as intervenções postas em prática naquele período tiveram grande influência das considerações realizadas por Agache. Não obstante, transcorreram algumas adaptações, visto que a região central tinha novas estruturas que precisavam ser observadas nesse novo planejamento, tal como o Aeroporto Santos Dumont, inaugurado em 1936, e os projetos para construção da Avenida Presidente Vargas, que ligaria à região central à Zona Norte.

Para consolidar essas mudanças, Olímpio de Melo promulgou o Decreto Nº 6.000, de 01/07/1930, conhecido como Código de Obras do Distrito Federal. Neste normativo, foram disponibilizados conceitos urbanísticos para a cidade que refletiam algumas das previsões de Agache, tais como o conceito de zoneamento³. O Código introduziu diferentes Zonas para organizar a cidade, tais como Comercial, Portuária, Industrial, Residencial e Agrícola. Merece destaque o fato de a maior parte da região central ter sido incluída na Zona Comercial e na Zona Portuária, enquanto pequena parcela da região foi integrante da Zona Residencial, que era composta majoritariamente por ruas e bairros da Zona Sul e Norte.

Além do zoneamento, o Código passou a prever medidas hostis com relação às favelas e outras habitações voltadas para a população mais pobre. Foram introduzidas permissões para que o Poder Público demolisse barracos, além de proibição da construção de cortiços e edificações similares.

Após a promulgação do Decreto, a Cidade sofreu mais uma alteração na sua gestão. Olímpio de Melo foi afastado ainda em 1937 e substituído por Henrique Dodsworth, que introduziu uma série de mudanças institucionais para tratar da urbanização e organização do espaço. As modificações passaram a refletir o *status* sociopolítico daquele período, isto é, expressaram as muitas dicotomias de Getúlio Vargas, que introduziu uma série de direitos sociais para os cidadãos e, ao mesmo tempo, impôs um regime ditatorial ainda em novembro de 1937, quando foi instituído o Estado Novo, consolidado a partir do Decreto-Lei Nº 37, de 02/12/1937, com o fechamento do Parlamento, banimento de partidos políticos e aumento do controle estatal sobre os trabalhadores e seus sindicatos.

³ RIO DE JANEIRO (Distrito Federal). Decreto nº 6000, de 1º de julho de 1937. Estabelece Código de Obras do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937>. Acesso em 26 set. 2023.

Neste sentido, a indicação de Dodsworth, político de carreira na cidade, sobrinho do engenheiro e ex-Prefeito Paulo de Frontin, atendia parte da necessidade de diálogo com vários setores da sociedade da capital, além de representar uma guinada mais conservadora em comparação com os anos do Prefeito Pedro Ernesto. Fazia sentido, portanto, alguém com um perfil mais conservador, levando em consideração a crescente escalada autoritária de Getúlio Vargas.

Dodsworth dedicou especial atenção ao desenvolvimento urbano, marcando uma era em que a influência cada vez maior do Estado nessas questões, refletindo, de certa forma, o estilo Vargas. A realização das intervenções urbanísticas naquelas décadas sempre esteve mais atrelada à atuação do Poder Executivo que aos demais Poderes, mas no Estado Novo, com a supressão do parlamento e do Poder Legislativo Municipal, a atribuição passou a ser totalmente centralizada na atuação do Poder Executivo, destacando-se que Vargas passou a governar por meio de decretos-leis (Mendonça, 2008, p. 24).

Poucos meses antes da instituição do Estado Novo, Dodsworth promulgou o Decreto Nº 6.040, de 18/08/1937, apresentando uma série de alterações nos setores de obra e engenharia da Prefeitura, dentre elas a Diretoria de Obras Públicas e a Comissão de Obras Novas, encarregada de realizar as intervenções urbanas de grande porte. Em novembro do mesmo ano, apenas dois dias antes do início Estado Novo, foi publicado o Decreto Nº 6.092, que criou a Comissão do Plano da Cidade, conferindo-lhe atribuições como a possibilidade de revisão de qualquer uma das Zonas criadas pelo Decreto Nº 6.000/1937, além de poder formular projetos para intervenções na cidade⁴.

A região central seria, mais uma vez, palco de parte grandes intervenções da gestão Dodsworth e Vargas. O Decreto-Lei Nº 3.983⁵, de 30 de dezembro de 1941, abria na Prefeitura do Distrito Federal crédito especial para a realização de diversas obras, tais como as da Avenida Presidente Vargas, na Esplanada do Castelo e a demolição do Morro de Santo Antônio. Destas, apenas a do Morro de Santo Antônio não foi executada, por conta das dificuldades impostas pela Segunda Guerra Mundial para importação dos equipamentos necessários (Abreu, 1986, p. 132).

⁴ RIO DE JANEIRO (Distrito Federal). Decreto nº 6.092, de 8 de novembro de 1937. Estabelece Código de Obras do Distrito Federal e dá outras providências.

⁵ BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.983, de 30 de dezembro de 1941. Abre na Prefeitura do Distrito Federal, o crédito especial de 617.000:000\$0 (seiscentos e dezessete mil contos de réis), para com empreendimentos que menciona, ligados ao plano de realizações. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3983-30-dezembro-1941-379278-publicacaooriginal-1-pe.html>

Para a construção da Avenida Presidente Vargas, o Poder Público se valeu mais uma vez das remoções e desapropriações, uma marca no desenvolvimento urbano da região central, sem poupar nem mesmo as igrejas históricas que estavam no caminho (Lima, 1990, p. 37-46). A Igreja de São Pedro dos Clérigos, localizada na Rua de São Pedro, que também deixou de existir a partir da construção da Avenida, foi demolida mesmo com protesto de parte da sociedade civil, retrato do momento autoritário que o Brasil vivia e da força do Poder Executivo.

As demolições para construção da Avenida Presidente Vargas e para as obras na Esplanada do Castelo chegaram a cerca de 500 imóveis localizados na região central (Abreu, 1986, p. 112-1156). Todavia, o plano de ressarcimento pela desapropriação contemplava apenas seus proprietários, não prevendo nenhum tipo de plano para posterior alocação dos diversos moradores afetados e que ficaram sem teto subitamente (Lima, 1990).

O Campo de Santana, parque localizado na região da Praça da República, também foi uma das estruturas que foram reduzidas para a construção da Avenida. Sobre este espaço, cabe assinalar o seu peso histórico, uma vez que naquela região, foi proclamada a República, além de ter sido palco de eventos como a aclamação de Dom Pedro I como Imperador do Brasil, após se recusar a retornar para Portugal.

A localidade da Praça Onze também foi afetada pelas intervenções causadas pela Avenida Presidente Vargas, um dos berços da cultura carioca. No local, além das diversas rodas de samba existentes, foi sediado o primeiro desfile de Escolas de Samba. Foi, igualmente, uma das regiões que mais absorveu o fluxo de pessoas atingidas pela constante política de “bota-abaixo” no Centro. Tratava-se, portanto, de um bairro de classe mais baixa, composto majoritariamente por negros, além de imigrantes italianos, portugueses e judeus (Lima, 1990, p. 51).

Justamente por se tratar de um local com moradias mais honestas, a demolição da Praça Onze para a construção da Avenida Presidente Vargas foi menos custosa aos cofres públicos, visto que os imóveis eram menos valorizados do que aqueles localizados no centro financeiro. Assim, foram removidos diversos quarteirões, resultando no desalojamento dos habitantes e dos pequenos comércios (Lima, 1990, p. 53).

Os custos totais para a realização das obras da Avenida Presidente Vargas, da remodelagem do Castelo e da demolição do Morro de Santo Antônio foram estipulados em cerca de 47 milhões de dólares (Passos, 1941, p. 213).

Após a construção da Avenida, esperava-se que haveria uma expansão imobiliária nos imóveis às margens da via, porém não foi o que ocorreu. Os investimentos imobiliários

seguiram concentrados na região do Centro Bancário, local já densamente ocupado previamente, enquanto a Avenida Presidente Vargas seguiu sem prédios em seus arredores (Lima, 1990, p. 113).

O adensamento de prédios na Avenida Presidente Vargas ocorreria somente ao longo das próximas décadas, contando com os investimentos e construções realizadas por Órgãos públicos, que construíram prédios no local para funcionar como sede.

As alterações na região central durante o período ora narrado apresentam diversos dos elementos que foram apresentados durante o século XX, inclusive pela visão grandiosa da região central enquanto símbolo da capital do país. As alterações, porém, envolveram mais uma vez remoções que afetaram, principalmente, as camadas mais populares da sociedade, algo recorrente na até então breve história republicana.

2.1.3 O Governo de Carlos Lacerda e a Ditadura no Rio de Janeiro: Os anos 60 e 70

Já durante a administração do então Governador Carlos Lacerda, ocorrida entre dezembro de 1960 e outubro de 1965, o planejamento urbano foi entregue ao arquiteto grego Constantinos A. Doxiadis. O escritório do arquiteto foi contratado em maio de 1964, já sob a égide da Ditadura Militar, e foi concluído em 1965. Dentre as previsões do Plano, foram indicadas a consolidação de um centro industrial, localizado em Santa Cruz, e a manutenção do centro da cidade como um polo comercial e financeiro.

Naquele momento histórico a cidade do Rio de Janeiro já não possuía o *status* de capital do País, visto que Brasília havia sido inaugurada em abril de 1960 e as funções administrativas do Governo Federal foram oficialmente transferidas para o local no mesmo mês.

O Plano Doxiadis, como foi nomeado, representava uma certa oposição às visões mais clássicas e românticas sobre o urbanismo. O arquiteto grego entendia que a romantização do urbanismo resultava em previsões de difícil realização e, portanto, era entusiasta da visão da cidade mais próxima ao urbanismo norte-americano, isto é, mais alinhado ao capitalismo desenvolvimentista que deveria ser aplicado na organização do espaço urbano (Oakim, 2023). Tal alinhamento ideológico se casava perfeitamente com as visões de Carlos Lacerda, ferrenho anticomunista em uma época em que o anticomunismo nos Estados Unidos estava em seu ápice.

Uma das funções que Doxiadis vislumbrou em seu plano dizia respeito ao papel da cidade que havia recentemente perdido sua condição de capital. Neste sentido, Doxiadis elaborou seu Plano visando a manutenção do Estado da Guanabara, criado após a mudança da

capital para Brasília e que abarcou a cidade do Rio de Janeiro, como protagonista do cenário nacional e uma cidade global na América do Sul.

Neste sentido, Doxiadis manteve em seu Plano alguma das medidas que já haviam sido adotadas pelo Governador Carlos Lacerda durante seu mandato, como a criação do Polo Industrial de Santa Cruz e a criação de programas habitacionais em regiões do subúrbio. O Plano citava a possibilidade de urbanização de algumas comunidades existentes e até mesmo a remoção de algumas favelas.

No entanto, o Governo de Carlos Lacerda também atuou de forma autoritária ao tratar do tema das favelas. Foram realizadas diversas remoções durante sua administração e a realocação dos desabrigados ocorria de acordo com o local onde sua comunidade estava localizada. Assim, aqueles que residiam em comunidades localizadas na Zona Sul foram majoritariamente acomodados em conjuntos habitacionais em localidades próximas à Barra da Tijuca, enquanto aqueles que residiam em favelas localizadas na Zona Norte foram alocadas em conjuntos habitacionais próximos à Avenida Brasil (Cunha, 2018).

A reurbanização de comunidades na cidade passou a ser uma espécie de *Plano B* nas ações públicas do Governo Carlos Lacerda, sendo a regra a remoção de favelas, sobretudo aquelas eventualmente localizadas na Zona Sul, política que visava, além de retirar os indesejáveis dos pontos nobres, fomentar o capital imobiliário especulativo. Esse viés é perceptível em depoimento prestado pelo próprio Governador,

“Tivemos que remover algumas favelas. Removemos até algumas que existiam em terrenos muito valorizados, onde fazer casinhas populares representava um tamanho desperdício que seria um crime contra o pobre” (Lacerda, 1978, p. 232).

A política de remoção de Carlos Lacerda atingiu cerca de 42 mil pessoas em 27 favelas⁶. Essa tônica de expropriação foi aprofundada na administração seguinte, do Governador Negrão de Lima, opositor de Lacerda e eleito em 1965, já sob égide da ditadura militar no Brasil. Assim, a gestão do novo governo promoveu mais remoções que atingiriam o dobro de pessoas.

Acerca do cenário social nacional, a ditadura civil-militar apresentou uma tônica de concentração de recursos e aumento da desigualdade, agindo em contramão às políticas públicas implementadas pelo Governo deposto de João Goulart, cujos objetivos eram a redução da desigualdade social e a subsequente paz social (Vasconcelos Silva, 2019, p. 8).

⁶ RIO MEMÓRIAS. Plano Doxiades. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/lacerda-e-o-plano-doxiadis/>. Acesso em 23 set. 2023.

A consolidação do governo ditatorial ampliou as remoções autoritárias no Rio de Janeiro, principalmente nas favelas localizadas na Zona Sul. Um dos exemplos emblemáticos é a remoção da Favela da Praia do Pinto, localizada no bairro da Lagoa, em 1969. Os desalojados seriam realocados em habitações distantes daquele local, ainda em condições precárias.

Para além do aspecto autoritário da remoção, a ‘limpeza’ da Zona Sul atenderia à dinâmica de mercado que sempre esteve presente nas intervenções urbanas promovidas na Cidade, isto é, um bairro como Lagoa, que hoje possui um dos metros quadrados mais caros do País, não poderia abrigar uma favela tão exposta. Estes locais seriam aproveitados para a construção de edificações voltadas às camadas mais abastadas da sociedade (Brum, 2013, p. 186).

Por outro lado, por conta das políticas urbanas implementadas ao longo do século XX, bairros localizados nas Zonas Oeste e Norte da cidade concentravam grande parte da produção industrial e fabril da época. Fazia sentido, portanto, que próximo às fábricas e indústrias, houvesse concentração de mão de obra residindo em conjuntos habitacionais e favelas (Brum, 2013, p. 186-187).

Em 1975, ocorreu a fusão dos Estados da Guanabara e o Rio de Janeiro, o que ensejou um novo projeto de urbanização, o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio). Segundo Faria, o Plano “estabeleceu áreas de planejamento e projetos de estruturação, levando em consideração as características socioeconômicas e de infraestrutura de cada bairro. Foi também o primeiro a endereçar questões relacionadas à preservação ambiental e do patrimônio cultural” (Faria, 2022, p. 29).

2.1.4 A região central nas décadas de 80 e 90

A região central do Rio de Janeiro seria novamente objeto de intervenções urbanísticas, principalmente aquelas que buscavam preservar o patrimônio cultural e histórico da cidade. Neste sentido, destaca-se a instituição das Áreas de Proteção Ambiental (APA), originado do Projeto Corredor Cultural (1979) e aperfeiçoado no decorrer da década de 80 (Sant’Anna, 2004, p. 130).

A partir dessa nova diretriz, seria criado o Projeto SAGAS, voltado para a proteção ambiental dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, todos localizados na região central, conforme previsão do Decreto Nº 7.351, de 14/01/1988. O Projeto tem como atribuição a preservação de imóveis e demais estruturas nesses locais, situados próximos à região

portuária, palco de outros projetos futuros, como será demonstrado no decorrer da presente pesquisa.

A partir dos avanços obtidos por meio das APAs, política pública inovadora para o país até aquele momento, a preservação de imóveis e demais estruturas continuaria recebendo inovações legislativas, permitindo o desenvolvimento das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs), constituídas a partir do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, promulgado por meio da Lei Complementar Municipal Nº 16, de 04/06/1992.

A Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) consistia em uma medida de preservação destinada a salvaguardar uma variedade de bens imóveis, abrangendo desde residências até estabelecimentos comerciais, bem como elementos urbanos como passeios, ruas, pavimentações, praças e outras estruturas presentes nas áreas designadas. Essa abordagem reflete uma mudança significativa de paradigma em relação a intervenções urbanas anteriores que, muitas vezes, resultaram na descaracterização ou destruição de importantes elementos culturais da cidade.

Insta salientar que a gradual abertura democrática ocorrida a partir do fim da década de 1970 se refletiu na legislação da época e na ressurgência de movimentos sociais e políticos (Boschi, 1987), que buscavam debater causas sociais. Tais demandas foram parcialmente atendidas a partir de políticas públicas voltadas para o aspecto social, cuja maior expressão seria a Constituição Federal de 1988, símbolo da reabertura democrática após mais de duas décadas de regime militar.

Tal mobilização ocorreu inclusive na esfera da luta pela moradia. Segundo Medeiros (2019, p. 26), principalmente a partir da década de 1970, movimentos sociais que compõem o atual Fórum Nacional de Reforma Urbana mantiveram em suas plataformas de reivindicações a defesa do direito à cidade para todos os seus habitantes. Assim, como fruto da ação dos ativistas pelo direito à moradia, ocorreu a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Carta Magna de 1988, bem como o posterior Estatuto da Cidade, normatizado pela Lei 10.257/2001.

O Plano Diretor de 1992 designou a região central como Área de Planejamento 1 (AP 1). Dentro dessa classificação, diversas diretrizes foram estabelecidas com o objetivo de orientar o desenvolvimento e a ocupação dessa área estratégica da cidade, sendo uma das mais significativas aquela que incentivava o uso residencial na região central. Essa medida refletia uma preocupação em promover a revitalização e a requalificação dos espaços urbanos centrais, visando à promoção de uma ocupação mais diversificada e equilibrada do território urbano, bem como aquelas voltadas para a proteção do patrimônio paisagístico e cultural das

estruturas existentes na região, tais como os imóveis de valor histórico, arquitetônico e cultural e outros elementos que contribuíam para a identidade e a memória coletiva da cidade.

Apesar da implementação de políticas públicas voltadas para a preservação imobiliária nos bairros do Centro, a década de 1990 foi marcada por uma significativa queda populacional nessa área, como evidenciado pelos dados dos Censos de 1991 e 2000, sendo a região central a que apresentou a maior perda de habitantes em comparação com outras áreas da cidade do Rio de Janeiro (Cardoso, 2000, p. 327).

2.2 O Centro do Rio no Século XXI: Novas alterações urbanas e reflexos da financeirização

No início do século XXI, a região central voltou a despertar o interesse do mercado imobiliário, retomando uma tendência observada em parte do século anterior. Contudo, ao contrário do que se via anteriormente, quando o foco era predominantemente na ocupação comercial, a dinâmica observada a partir dos anos 2000 se pautava na realização de projetos habitacionais.

Nesta perspectiva, é possível identificar dois fenômenos intimamente entrelaçados na configuração do espaço urbano contemporâneo: a crescente financeirização imobiliária “revitalização” de áreas urbanas degradadas e a crescente financeirização imobiliária. Esses conceitos desempenham papéis significativos na formulação e implementação de políticas habitacionais por parte dos governos em áreas urbanas.

A financeirização imobiliária refere-se à crescente influência do capital financeiro no mercado imobiliário e na produção do espaço urbano. Esse fenômeno é caracterizado pela transformação dos ativos imobiliários em instrumentos financeiros negociáveis, como títulos hipotecários, fundos de investimento imobiliário e derivativos baseados em imóveis (Rolnik, 2019, p.28). Como resultado, os investimentos no mercado imobiliário são cada vez mais orientados para obter lucros financeiros, em vez de atender às necessidades habitacionais reais da população.

No Brasil, os efeitos da financeirização seriam observados a partir da década de 90, quando foi realizada uma série de reformas estruturais e políticas de abertura econômica e de constituição de um sistema jurídico regulatório mais coeso. Essas reformas visavam modernizar a economia brasileira, reduzir o papel do Estado na atividade econômica e promover maior inserção do país na economia globalizada (Ribeiro, 2021, p. 119).

A questão habitacional também foi capturada pela financeirização e os instrumentos jurídicos passariam a refletir essa tendência já a partir do fim da década de 1980, ao longo da

década de 90 e na virada do século. O Estatuto da Cidade, publicado em 2001, foi um importante instrumento de consolidação do direito à cidade e à moradia. Ele foi proposto como projeto de lei ainda em 1989, pelo Senador Pompeu de Souza (PSDB/DF), com a previsão de uma série de instrumentos na busca pelo desenvolvimento urbano pleno e maior equilíbrio social nas cidades (Medeiros, 2019, p. 26-27).

De outro lado, o Estatuto consolidou as parcerias entre o setor público e privado na gestão dos territórios, constituindo um avanço dos interesses empresariais observáveis durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (Medeiros, 2019, p. 27). Esse mecanismo acabaria por ser um caminho institucional para o desenvolvimento de interesses privados na política urbana, o que reforçava o discurso adotado pela Administração Pública de falta de recursos para a realização de políticas públicas habitacionais, criando um planejamento urbano pautado nos interesses da iniciativa privada (Fix, 2000, p. 5).

Em paralelo à crescente financeirização imobiliária, outro movimento urbanístico que passou a ser objeto de políticas públicas no Brasil foi o de recuperação de áreas urbanas. No caso da região central da cidade do Rio de Janeiro, esse movimento seria percebido de forma mais latente a partir dos anos 2000, com foco inicial na região da Lapa. No entanto, alguns projetos voltados para a chamada a recuperação de parte da região central foram observados também nos anos 80 e 90.

Dessa forma, a tendência de revitalização de áreas urbanas convergiu com os interesses do mercado imobiliário, que identificou nessas localidades novas oportunidades de negócios e lucros. Essas áreas, já estabelecidas e dotadas de infraestrutura consolidada, passaram a ser vistas como produtos promissores para o mercado. A revitalização urbana representou, assim, mais que uma recuperação física dos espaços urbanos, mas também uma estratégia de revalorização e comercialização dessas áreas.

Assim, as intervenções na região central do Rio de Janeiro, sobretudo a partir dos anos 2000, agregaram esses conceitos de recuperação urbana, visto que a parcela da região central que concentrava os polos habitacionais ficou abandonada por décadas, bem como da parceria público-privada para a realização dessas intervenções, implementando muitos dos mecanismos que refletem a financeirização do mercado imobiliário (Farias, Rigotti, Rigotti, 2019, p. 606-607).

2.2.1 Aspectos da financeirização imobiliária

Como mencionado no tópico 2.2, a financeirização do sistema capitalista é um fenômeno melhor identificado no Brasil a partir da década de 1990, porém, sua expansão em

âmbito mundial passou a ser observada ainda durante a década de 1970, quando o capitalismo experimentou uma série de transformações fundamentais em sua estrutura e dinâmica. Uma das mudanças mais significativas foi a transição do capital industrial para o capital financeiro, marcando a consolidação de um novo padrão de funcionamento das economias globais. Em essência, essa transição representou a ascensão do poder e da influência dos interesses rentistas-financeiros em relação a outras formas de produção e acumulação de riqueza (BRUNO, 2021, p. 7).

O advento do regime financeirizado foi acompanhado por um movimento de desregulamentação monetária e financeira, o qual resultou na perda substancial do controle exercido pelos bancos centrais sobre os mercados. Esse processo de desregulamentação teve origem em uma série de transformações estruturais no sistema financeiro global, impulsionadas pela ascensão do capital financeiro como força dominante na economia. Esse movimento de desregulamentação foi impulsionado por uma série de fatores inter-relacionados, tais como a globalização financeira e a liberalização dos fluxos de capital permitiram uma maior integração dos mercados financeiros em escala global, tornando mais difícil para os bancos centrais controlarem os movimentos de capital e as taxas de câmbio (Chesnais, 1996, p. 261).

Acompanhando o processo de financeirização, ocorreu a consolidação do neoliberalismo como doutrina político-econômica dominante. O geógrafo David Harvey destaca que a ascensão do neoliberalismo à hegemonia ocorreu no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, sob a liderança de figuras políticas como Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido (Harvey, 2008, p. 11). A doutrina neoliberal representa uma abordagem política e econômica que enfatiza a redução do papel do Estado na economia, a liberalização dos mercados, a privatização de empresas estatais e a desregulamentação dos setores econômicos.

Mesmo nos países mais desenvolvidos, os efeitos da financeirização e do neoliberalismo resultaram na diminuição do estado de bem-estar social e, em conjunto com a desregulamentação do mercado, atingiram em cheio as políticas habitacionais e o as composições econômico-políticas que existiam sobre as ações governamentais para moradia (Rolnik, 2019, p. 33).

A instituição de outras formas de incentivos destinados à questão habitacional fez com que houvesse uma ampliação na forma de participação privada no assunto a partir do oferecimento de créditos e outras formas de financiamento, o que resultou numa proeminência maior desse setor sobre a forma como a política pública imobiliária residencial seria

desenvolvida pelos Governos (Rolnik, 2019, p. 39), promovendo, ainda, a transferência do endividamento do Estado para as famílias (Rolnik, 2019, p. 40).

Neste contexto, destaca-se que a construção do espaço urbano também é alvo de uma construção social e frequentemente repete aos anseios de seu tempo (Harvey, 2006, p. 169-170). Conforme apontado no tópico 2.1 desta dissertação, a expansão urbana da Cidade do Rio de Janeiro durante o século XX refletiu a dinâmica daquele momento, isto é, um crescimento urbano desordenado e que ocupou os morros da cidade, mas também indicou as várias ações empreendidas pelo Poder Público para controle social a partir das intervenções urbanísticas, bem como a adequação da política imobiliária para refletir aos anseios dos mandantes da época, como o fomento às moradias de luxo nos bairros da zona sul carioca e a transformação da região central.

Com relação ao novo papel do setor imobiliário na economia mundial, destaca-se a definição dada pelo geógrafo Adriano Botelho:

Com a securitização imobiliária, a questão da extração da renda fundiária é de certa forma absorvida e mascarada no processo de valorização imobiliário-financeira dos ativos, transformando-se em direitos de receber uma renda, obscurecida sob a forma de juros provenientes de um ativo imobiliário fragmentado em títulos, com a mediação do mercado financeiro. Não é mais a propriedade de um bem imóvel que garante a renda, mas sim a propriedade do direito de extrair, a partir de um empréstimo, além da renda presente no imóvel, os juros do capital adiantado. Juros e renda aparentemente se confundem. Dessa forma, saber a localização no espaço urbano dos imóveis securitizados pode indicar o papel da renda fundiária, pois estes imóveis devem se localizar nas áreas mais valorizadas das cidades para render o máximo possível (2010, p. 34).

Assim, as políticas habitacionais se tornaram tão intrinsecamente conectadas ao sistema que a moradia passou a ser um importante ativo financeiro e a ter papel central para o funcionamento do capitalismo. Neste contexto, cabe destacar que a última crise financeira de 2008, conhecida como Crise do Subprime, teve como estopim o desequilíbrio financeiro no mercado de securitização imobiliária nos Estados Unidos.

No Brasil, a adoção à financeirização se deu a partir dos anos 90, situação que foi acompanhada da necessidade de atualização dos instrumentos jurídicos e administrativos. Neste sentido, o setor imobiliário também foi inserido na lógica e recebeu novos normativos para tratar do tema, destacando-se a Lei Nº 8.668, de 25/06/1993, que tratou da constituição de Fundos de Investimento Imobiliário.

Outro marco legislativo sobre o tema diz respeito à Lei Nº 9.514, de 20/11/1997, que tratou do Sistema de Financiamento Imobiliário e instituiu o Certificado de Recebíveis Imobiliários, que se trata de título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários, constituindo promessa de pagamento em dinheiro, conforme dispositivo no artigo 6º.

Os Certificados de Recebíveis também foram direcionados para o financiamento imobiliário, impactando tanto o setor comercial e, principalmente, o mercado habitacional. Esse direcionamento demonstra uma evolução no processo de transformação para um sistema pautado na financeirização, no qual os ativos imobiliários são convertidos em títulos financeiros negociáveis. Essa prática reflete a crescente complexidade e interconexão dos mercados financeiros com o setor imobiliário, reforçando a tendência de se buscar ganhos financeiros por meio da securitização de ativos reais.

A parceria entre o setor público e a iniciativa privada para o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas se tornou uma realidade no ordenamento jurídico no decorrer da década de 90 e, principalmente, a partir da promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257, de 10/07/2001), que regulamentou a possibilidade de participação de outros interessados no desenvolvimento das políticas públicas, atribuindo à legislação municipal a faculdade de sua atribuição.

A delegação da execução de políticas urbanísticas configura uma situação complicada para o tema. De um lado, os Municípios são os que compreendem quais são as demandas de cada região da Cidade e, portanto, estão mais aptos a desenvolver políticas específicas para atender às necessidades. Por outro, os Municípios não possuem dotação orçamentária suficiente para executar políticas públicas de larga escala em âmbito municipal, além gerirem mal o IPTU (IPEA, 2023, p. 21), o que faz com que os Entes dependam da atuação de privados para a implementação das políticas urbanísticas.

Dessa forma, concomitantemente à adequação dos instrumentos jurídicos ao novo sistema, os Municípios observaram o surgimento de novos desafios para aproveitamento de suas áreas urbanas. Um destes desafios foi justamente a necessidade de recuperação de áreas urbanas degradadas, tendência observada em outras cidades do Brasil, tais como São Luiz, Vitória e São Paulo, e do Mundo, como é o caso de Buenos Aires, Londres e Nova York (Pio, 2013, p. 2).

No Rio de Janeiro, o Poder Público observou essa tendência de degradação na região central ainda na década de 80, quando passou a elaborar políticas voltadas para a preservação cultural e histórica da área. No entanto, como indicado no tópico 2.1.4, o local apresentou

profunda evasão de moradores, algo que também pôde ser constatado em outras cidades (IPEA, 2023. P. 13). A partir dos anos 2000, principalmente por conta dos projetos de recuperação dessas regiões, percebeu-se um acréscimo nos índices populacionais.

Apesar das ações implementadas ao longo dos anos 80, seria a partir dos anos 2000 que as intervenções na região central do Rio de Janeiro apresentariam ações mais aprofundadas, justamente a partir da adoção do discurso de recuperação da região central. Neste sentido, é importante destacar como a financeirização das políticas urbanísticas apresentou um casamento compatível com a necessidade de intervenção na região central do Rio de Janeiro, visto que a Prefeitura recorreu à iniciativa privada para desenvolver esses projetos, criando as condições necessárias para que o mercado realizasse os investimentos para a transformação dessas áreas, refletindo a forma como o tema foi tratado nos anos 90 e nos anos 2000, conforme será melhor explorado adiante.

2.2.2 Considerações sobre o conceito de revitalização urbana

No decorrer do século XX os centros urbanos foram submetidos a um processo contínuo de reestruturação e transformação, atingindo os aspectos sociais, culturais e econômicos e, assim, a questão urbana refletiu as mudanças na dinâmica mundial ao longo das décadas. No caso das regiões centrais das cidades ao redor do planeta, há uma simbologia grande sobre a forma como foram configuradas e dominadas pelo poder dominante. Neste sentido, Villaça traz o seguinte apontamento:

Dominar o centro e o acesso a ele representa não só uma vantagem material concreta, mas também o domínio de toda uma simbologia. Os centros urbanos principais são, portanto (ainda são, em que pesem suas recentes decadências), pontos altamente estratégicos para o exercício da dominação (2001, p. 30).

Especificamente sobre a região central carioca, esse movimento de dominação do espaço urbano foi bastante replicado ao longo do século XX, algo perceptível por meio do processo de expulsão de habitantes pobres e pelos projetos faraônicos debatidos e parcialmente implementados ao longo dos anos, conforme já exposto no tópico 2.1.

Apesar da atenção recebida por parte do poder público durante os anos, em determinado momento a região central da cidade passou por um processo de decadência, principalmente nas áreas em que permaneceram com a característica de concentração habitacional, casos das localidades da Lapa, Gamboa, Saúde e Santo Cristo, por exemplo.

No entanto, a negligência por parte das autoridades públicas e a falta de interesse das empresas imobiliárias privadas em relação a essas áreas resultaram em um processo contínuo de deterioração e desvalorização. Esses locais, símbolos da cultura e da história da cidade do Rio de Janeiro, foram deixados à mercê do tempo e das circunstâncias, impactando sua qualidade e potencial.

Já no fim da década de 1970, foi possível notar alguns esforços, ainda que tímidos, por parte do Poder Público para revitalizar a região central por meio da instituição do Programa Corredor Cultural. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, projetos como o SAGAS e as APACs, mais especificamente a do Arcos da Lapa e da Cruz Vermelha (Sant'Anna, 2004, p. 136). As políticas de revitalização da região central seriam mais bem observadas, todavia, a partir dos anos 2000.

Assim, diante da profusão de projetos de revitalização de regiões urbanas, é preciso traçar um breve debate sobre a terminologia adotada para essas políticas públicas. Goulart (2005, p. 2) indica que o conceito de revitalização carrega, por vezes, uma visão equivocada, visto que não se trata de dar vida a uma área que jamais esteve morta. Neste sentido, Yázig indica que a revitalização urbana prevê a ressignificação de um espaço urbano, sem que haja profundas alterações estruturais (2005, p. 84).

Apesar da definição técnica, por vezes a forma como o conceito de revitalização é utilizado pelo Poder Público e o mercado privado denota uma intenção de trazer vida à uma área degradada, o que afeta a maneira como a política pública é implementada, frequentemente acompanhada de uma necessidade de substituir os habitantes e o modo de vida de uma determinada área urbana, se traduzindo em alterações econômicas, sociais e culturais (Freitas, 2006, p. 78).

O que parece ser a grande contradição da requalificação destes espaços urbanos é justamente a dicotomia entre política pública e os investimentos privados, algo apontado na publicação supramencionada (IPEA, 2023, p. 28). No caso, as intervenções realizadas na Lapa e mais recentemente na região portuária dispuseram de farta legislação, denotando a participação e o interesse dos Poderes Públicos, voltadas para promover facilidades ao setor privado, sobretudo o imobiliário, para que investissem nesses locais.

Assim, a revitalização de centros urbanos tende a se tratar de política pública urbanística fortemente aliada aos interesses da iniciativa privada porque a própria concepção da revitalização passa pela transformação do local de maneira profunda. Neste sentido, importante apresentar a concepção de Featherstone sobre o assunto:

Esse processo supõe a desindustrialização das áreas urbanas centrais e portuárias, que são reocupadas por membros da nova classe média e desenvolvidas como locais de turismo e consumo cultural. Ao mesmo tempo, a classe trabalhadora e os pobres, que anteriormente residiam nessas áreas, são expulsos ou encaminhados a outros redutos (1995, p. 150).

As políticas públicas tendem a seguir este tipo de movimento ao incentivar e se aliar à iniciativa privada para desenvolver a revitalização dessas áreas urbanas. No caso da região central carioca, o movimento observado na Lapa a partir do início do século XXI pareceu replicar essa situação, visto que os condomínios e prédio lá construídos eram voltados para essa classe média que ansiava em viver próximo ao trabalho e a recuperação do local se deu pela promoção cultural e turística, além da questão habitacional de padrão mais elevado, conforme será exposto adiante neste trabalho.

O que se observa na prática é que o Poder Público tende a atuar em favor da iniciativa privada e em detrimento da população. Assim, quando se implementam projetos de recuperação urbana como os que foram executados na região central, estes costumam ser acompanhados de diversos empreendimentos imobiliários voltados para uma classe social acima daquela que já reside no local, aliado à uma postura mais coercitiva por parte da Administração Pública, que incorre em remoções, desapropriações e reintegrações de posse.

2.2.3 As transformações urbanas no Centro do Rio no século XXI

Na virada do século, o arcabouço jurídico voltado para os temas urbanísticos seguiu a tendência observada ao longo da década de 1990 e recebeu normativos de suma importância o o desenvolvimento de políticas públicas sobre o tema e que impactaram os projetos postos em prática nos anos seguintes.

O Estatuto da Cidade, publicado em 2001, foi um importante instrumento de consolidação do direito à cidade e à moradia. Ele foi proposto como projeto de lei ainda em 1989, pelo Senador Pompeu de Souza (PSDB/DF), com a previsão de uma série de instrumentos na busca pelo desenvolvimento urbano pleno e maior equilíbrio social nas cidades (Medeiros, 2019, p. 26-27).

De outro lado, o Estatuto consolidou as parcerias entre o setor público e privado na gestão dos territórios, constituindo um avanço dos interesses empresariais típicos do governo

de Fernando Henrique Cardoso (Medeiros, 2019, p. 27). Esse mecanismo acabaria por ser um caminho institucional para o desenvolvimento de interesses privados na política urbana.

Igualmente no ano de 2001, diante da determinação do Plano Diretor de nova discussão a cada dez anos, a prefeitura encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar Nº 25/2001. No entanto, em 2004 o Ministério Público abriu um Inquérito Civil recomendando aos vereadores que não votassem o texto apresentado, diante da sua precariedade. Foi determinado, então, que o projeto retornasse ao Executivo para reformulação pela Secretaria de Urbanismo, adequando-se às previsões do Estatuto da Cidade (Faria, 2022, p. 30-31).

Após algumas propostas que não seguiram todos os ritos legais necessários para a devida tramitação, em 2006 foi encaminhado pelo Executivo o Substitutivo Nº 3, alterando o Plano Diretor do Rio de Janeiro. A sua tramitação se concentrou no ano de 2009, recebendo 45 emendas da própria prefeitura, agora sob administração do Prefeito Eduardo Paes, e 299 emendas de parlamentares, além de 47 subemendas àquelas encaminhadas pelo Executivo.

Após longo percurso, o novo Plano foi aprovado e se tornou Lei Complementar Nº 111/2011 (Faria, 2022, p. 30). O novo documento de estruturação urbana municipal se baseava no direito à moradia como princípio, prevendo a ampliação da oferta de habitação de interesse social por produção de moradias populares e reconversão de imóveis vazios. Incluiu também instrumentos como o IPTU progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública; operações urbanas e urbanização consorciada, entre outros. Em seu artigo 200, determinou a ampliação de acesso à terra urbana com especial atenção para população de baixa renda, como resposta ao déficit habitacional, em conjunto com a elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (art. 200, III, Lei Complementar Nº 111/2011) (Farias, 2022, p. 31).

Quanto ao planejamento para a região central da cidade, a normativa a incluiu como “Área Sujeita à Intervenção”, em seu Anexo IV. Acerca dessas áreas, a Lei Nº 111/2011 assim define:

Art. 35. São consideradas sujeitas à intervenção as áreas do território municipal que, por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitem prioritariamente da implementação de planos, projetos e obras, ou do estabelecimento de regime urbanístico específico com criação de normas ou redefinição das condições de uso e ocupação.

§ 1º As Áreas Sujeitas a Intervenção estão indicadas no Anexo IV e visam melhorias efetivas tais como:

I - estruturação ou alterações na estrutura física;

II - integração à malha urbana formal;

III - implantação ou readequação da infraestrutura viária e de saneamento;

IV - conservação e recuperação das condições do meio ambiente natural e construído;

V - implantação de equipamentos urbanos;

VI - produção e regularização de moradias;

VII - implantação de condições de acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza.

§ 2º Para alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, Lei municipal definirá as áreas que serão objeto de intervenções urbanas pela criação de Áreas de Especial Interesse e de Operações Urbanas, observado o disposto nesta Lei Complementar sobre os vetores de crescimento da cidade

Quanto à escolha da região central como sujeita à intervenção, esta se baseava na necessidade da preparação da cidade para a Copa do Mundo, em 2014, e para as Olimpíadas, em 2016 (Farias, 2022, p. 32). Isto posto, nota-se como a gestão do centro da cidade no Plano Diretor não priorizou o seu endereçamento para planos habitacionais com vistas ao direito à moradia, mas para intervenções focadas nos megaeventos e interesses do empresariado imobiliário.

Embora a sofisticação legislativa tenha se manifestado com maior intensidade durante a gestão de Eduardo Paes como prefeito do Rio de Janeiro, os primeiros indícios de uma alteração na dinâmica habitacional já começaram a surgir em 2005, com o bairro da Lapa sendo o epicentro dessas mudanças. Naquela época, foi anunciado o lançamento do condomínio "Cores da Lapa", marcando o primeiro empreendimento residencial imobiliário naquela área em um período de 30 anos (Folha de São Paulo, 2005).

O condomínio introduziu um conceito que já havia sido implementado em outros bairros da cidade, como a Barra da Tijuca, incluindo uma gama de serviços e comodidades, tais como academias, estúdios, piscina, salas de cinema, entre outros. A construtora destacou como um dos atrativos a infraestrutura local, enfatizando a facilidade de transporte, proximidade com o local de trabalho e acesso conveniente a áreas de lazer, como o Aterro do Flamengo.

A escolha por um modelo de condomínio aos moldes daqueles construídos na Barra da Tijuca era proposital, visto que o Cores da Lapa tinha como público-alvo a classe média emergente daquele momento. Nos anos seguintes, outros empreendimentos similares seriam erguidos no local, todos com proposta e público parecidos.

O caso da Lapa é uma das mais claras expressões de produção do espaço urbano aliado aos interesses da iniciativa privada na cidade do Rio de Janeiro. Por décadas, a Lapa foi considerada um bairro boêmio e ligado ao imaginário da “cultura do malandro carioca”, ignorando que ali existia vida cotidiana, instituições de ensino e equipamentos culturais.

Durante os anos 90 e início dos anos 2000, foram realizados planejamentos para a recuperação da Lapa. A execução da política pública se deu por meio de melhoramentos no bairro, tais como iluminação, melhorias na pavimentação e, principalmente, por meio da promoção cultural, ressaltando o espírito boêmio do local. Em contrapartida, houve grande

movimentação por parte da iniciativa privada para ampliar a capacidade de atendimento aos novos frequentadores, tais como novos restaurantes, casas noturnas e locais de samba.

Por outro lado, apesar da euforia da iniciativa privada e da intervenção por parte do Poder Público, a Lapa seguia apresentando os problemas que acometeram o local ao longo da história de sua urbanização, tal como as constantes enchentes nas ruas do bairro em dias de chuva e até mesmo questões de segurança pública, que receberam reforços voltados para os dias em que haveria maior movimento.

Os crescentes investimentos trariam outras questões para o local, como o aumento dos preços imobiliários, tanto para os pequenos comerciantes, quanto para os moradores que lá residiam antes da onda de novos condomínios. Como consequência, a vida ficaria mais cara no lugar, com o preço de restaurantes e mercados em alta.

De forma a atender aos anseios dos novos moradores e dos frequentadores locais, o Poder Público passou a coibir as ocupações de prédios vazios no local. Neste sentido, destaca-se a remoção da Ocupação Carlos Marighella em um prédio desativado pertencente ao INSS e que é localizado na Rua Riachuelo, uma das principais do bairro. Em 2010, foi realizada reintegração de posse que removeu 60 famílias do local, sendo que algumas já residiam no lugar desde 2007 (Jornal Extra, 2010).

Sobre as questões das ocupações habitacionais, a região central, pela quantidade de estruturas vazias, tem histórico de abrigar ocupações realizadas por movimentos sociais. Destacam-se os casos da Ocupação Manoel Congo, localizada na região da Cinelândia, cujo prédio também pertencia ao INSS e que foi ocupado a partir de 2007, e da Ocupação Chiquinha Gonzaga, também em prédio público localizado próximo à Central do Brasil e iniciada em 2003.

2.2.3.1 Os megaeventos e novos processos de gentrificação

O Rio de Janeiro foi o cenário escolhido para a realização de grandes eventos desde 2007, com a realização dos Jogos Pan-Americanos. Posteriormente, ocorreu a Rio + 20, em 2012; a Jornada Mundial da Juventude, em 2013; a Copa do Mundo, em 2014; e, por fim, as Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016. Essa sequência foi possível graças a uma aliança em todos os níveis do poder Executivo, fruto da aliança municipal, estadual e federal entre o PT e o PMDB.

A maior parte dessas realizações ocorreu durante as duas primeiras gestões de Eduardo Paes (2009-2016), o qual realizou declarações a respeito da utilidade desses eventos para legitimar medidas visadas pelo poder público e seus aliados. Assim, segundo o relatório da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), o representante, em

audiência sobre a realização dos grandes eventos, “observou que estão sendo e entregues 27 projetos de legado, parte dos quais sem relação com as Olimpíadas, que serviram apenas como “desculpa” para a construção desses empreendimentos” (Brasil, Relatório 2015 da CCAI, p. 16). Desse modo, Paes defendia que os megaeventos não deveriam ser pensados apenas sob o olhar da arena esportiva, mas enquanto movimentações geopolíticas que fazem com que os países que os realizam possam passar uma imagem diferente do senso comum (Brasil, Relatório 2015 da CCAI, p. 54).

Segundo Liguori e González (2018, p. 2), a prefeitura do Rio afirmou que entre 2009 e 2015 foram reassentadas 22.059 famílias que viviam em favelas por onde passariam as obras realizadas com a justificativa dos grandes eventos, em nítido remodelamento da cidade. Os autores afirmam que esse processo foi excludente e concentrador de riqueza, sob pretexto da festa, do esporte e do imaginário patriótico (Liguori; González, 2018, p. 22). Por sua vez, as formas de resistência se apresentaram no conflito direto contra a remoção, bem como na construção de Comitês Populares, como foi o caso da construção do Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, reunindo movimentos sociais, pesquisadores e ativistas pelo direito à cidade⁷.

Cabe ressaltar que sob o véu da preparação dos megaeventos, o Estado interveio no Rio de Janeiro por meio de instrumentos jurídicos e normativos e pela ação das três esferas públicas de governo, mobilizados em prol do interesse de elites na cidade. Carlos Vainer nomeou esse processo como um desenvolvimento do “estado de exceção”, desdobrando-se na “cidade de exceção” (2011).

Neste contexto, a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 foi amplamente explorada para intervenções urbanísticas na cidade. O anúncio do Rio de Janeiro como sua sede ocorreu no dia 02 de outubro de 2009. Poucos dias depois, em 08 de outubro, o tradicional jornal Folha de São Paulo associou a realização do evento com a necessidade da remoção de comunidades pobres e favelas na cidade, afirmando que seria premente a retirada de 3.500 famílias de seis favelas da Zona Norte e Oeste (Medeiros, 2019, p. 7)

Ao largo da elaboração do novo Plano Diretor, foram construídos projetos relacionados aos grandes eventos esportivos que estavam em curso na cidade. Ressalta-se que anteriormente à Copa, ocorreu a preparação para os Jogos Pan-Americanos, de 2007, que foi marcado pela “elaboração paralelas de instrumentos normativos paralelos, sem nenhuma participação popular direta ou indireta e de baixa comunicabilidade com o que estava se estabelecendo no plano diretor” (Farias, 2022, p. 34). Neste ínterim, foram publicadas a Lei

⁷ Disponível em: <https://comitepopulario.wordpress.com>. Acesso em: 29/01/2024.

Complementar nº 101/2009, que criou a Operação Urbana do Porto e regulamentou os CEPACs, bem como a Lei Complementar nº 102/2009, que criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Farias, 2022, p. 35).

Dessa forma, por meio da Lei Complementar 101/2009 o Plano Diretor foi modificado para a constituição da “Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio”, criando o “Projeto Porto Maravilha”. Em sua justificativa constava a revitalização da região portuária da cidade por meio de melhorias sociais e valorização ambiental, com a participação de proprietários, moradores e investidores, com previsão de 30 anos de sua vigência (Domingues; Oliveira; Gama, 2023, p. 206). No entanto, embora existissem tais previsões legais, a sua condução contou com baixa participação popular, concentradas no Conselho Consultivo da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto, o que feria, inclusive, o princípio da gestão democrática da cidade previsto na Constituição e no Estatuto da Cidade (Idem, p. 206).

Após a inauguração, o Porto Maravilha estimulou o comércio e a instalação de novos equipamentos urbanos no centro da cidade. No entanto, enquanto realizava essas transformações, a Prefeitura usou de violência institucional, com a remoção de moradores da região, como ocorreu no Morro do Pinto e no Morro da Providência, devido aos interesses da especulação imobiliária na região. Parte desses moradores, inclusive, já haviam sido realocados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida ocorrido em Santa Cruz, na Zona Oeste, em uma distância de cerca de 60 quilômetros, revelando a conexão com processos anteriores de remodelação urbana e violação do direito à cidade.

Acerca desse processo no território em questão, cabe assinalar que a região portuária apresenta grande valor histórico e simbólico para a cidade e o país, como é o caso do Cais do Valongo, uma das principais portas de entrada para pessoas que haviam sido sequestradas da África durante o período colonial, a serem escravizadas. Ao longo da trajetória nacional, a área passou a ser um *locus* de vivência negra, desde os tempos do Império, e se mantém nos dias de hoje pela realidade das moradias populares nas suas favelas e com a sociabilidade do Quilombo da Pedra do Sal (Domingues; Oliveira; Gama, 2023, p. 207).

Apesar da dinamização inicial, após os Jogos Olímpicos, transcorridos ao longo de 2016, o Estado do Rio de Janeiro entrou em crise econômica, com agravamento do desemprego e novo processo de esvaziamento da região central da capital. Este cenário impactou diretamente o projeto do Porto Maravilha, tornando-se um obstáculo para a renovação demográfica e econômica da área. Diante desse quadro, a Prefeitura promulgou nova normativa, a Lei Complementar 229/2021, criando o Projeto Reviver Centro para novos incentivos para a

iniciativa privada construir empreendimentos no local (Domingues; Oliveira; Gama, 2023, p. 208). Este projeto, como fruto de políticas urbanas seculares de expropriação, é o objeto desta dissertação e será esmiuçado nos próximos capítulos.

2.2.4 O atual panorama da região central do Rio de Janeiro

Ao longo da última década, o centro da cidade passou por diversas mudanças em sua dinâmica, ocasionadas por motivos diferentes. Logo após os Jogos Olímpicos de 2016, o Estado do Rio de Janeiro entraria em grave crise financeira e política, o que representou um enorme contratempo, levando em consideração a pujança que marcou os anos prévios aos grandes eventos.

Do ponto de vista político, o então Prefeito Eduardo Paes chegaria ao fim de seu mandato e sem possibilidade de nova reeleição, não tendo conseguido emplacar o nome de sua escolha para a Prefeitura. Sob o aspecto estadual, a situação ficou ainda mais nebulosa a partir da prisão do ex-Governador Sérgio Cabral em 2016 e do afastamento de seu sucessor Luiz Fernando Pezão em 2017. Já na esfera federal, a então Presidenta Dilma Roussef sofreria processo de impeachment e deixaria a presidência.

Aliado ao rebuliço político, o Brasil enfrentou grave crise econômica em 2016, entrando em recessão e o Rio de Janeiro foi um dos estados mais afetados da Federação. Com a desaceleração da atividade econômica, o aumento do desemprego e da desocupação foram consequências naturais, o que impactaria a região central da cidade, que passou a sofrer processo de esvaziamento.

O fechamento de empresas e o subsequente aumento do desemprego fez com que menos pessoas precisassem ir ao centro financeiro, visto que desde o início do século XX tinha sua atividade majoritariamente para o aspecto comercial. O que aconteceria em sequência seria o gradual esvaziamento de prédio e demais estruturas, o que afetaria toda uma cadeia de políticas públicas e da própria infraestrutura da região central.

No ano de 2016, o serviço de barcas, operado pela Concessionária CCR Barcas, registrou queda de quase um milhão de passageiros em um ano (O Globo, 2017). No serviço ferroviário, operado pela Concessionária SuperVia, entre janeiro e junho de 2017, houve queda de usuários na casa de 11 milhões de pessoas em comparação ao mesmo período de 2016, enquanto o metroviário apresentou queda de 1 milhão de usuários no mesmo período, mesmo com o início das operações da Linha 4. (Jornal Extra, 2017).

A situação se agravou progressivamente nos anos seguintes e alcançou seu ponto culminante no primeiro trimestre de 2020, com o surgimento da pandemia de Covid-19. Uma

das medidas mais eficazes para conter a propagação do vírus naquele momento foi o distanciamento social, o que levou os governos a promulgarem regulamentos para a adoção do trabalho remoto, impactando significativamente comerciantes e proprietários.

A pandemia também serviu para acelerar a dinâmica trabalhista, que já vinha sendo alterado por meio da evolução tecnológica, que permite que trabalhadores prestem seus serviços diretamente de suas residências, fazendo com que empresas adotassem o método. Como consequência, mesmo após o fim da pandemia, o esvaziamento seguiria, resultando em perdas comerciais e em prédios vazios, de acordo com dados do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (Valor Econômico).

A desocupação do centro comercial fez com que o centro se tornasse em um local ainda mais ermo, fazendo com que as empresas deixassem suas sedes localizadas no Centro em direção aos bairros da Zona Sul e à Barra da Tijuca. Visando maior proximidade com seus clientes, os escritórios de advocacia realizaram movimento semelhante (O Globo, 2022)

O esvaziamento da região central impõe, ainda, uma série de desafios ao Poder Público. Como mencionado em parágrafo anterior, a queda de usuários nos transportes públicos gera um problema financeiro para a Administração Pública, visto que os contratos de concessão para a iniciativa privada são baseados no conceito de *break-even*, isto é, os prejuízos decorrentes de situações não previstas, como a queda de passageiros por conta de crise financeira e pandemia, são repartidos entre o Poder Concedente e o Concessionário. Portanto, os Entes Federativos precisam recompor os valores perdidos nessas situações.

Ainda sobre o aspecto de transportes, a constante evolução da região central para trazer trabalhadores até os seus locais de trabalho fez com que a infraestrutura de mobilidade urbana se concentrasse neste local. Assim, são oito estações de metrô (Cinelândia, Carioca, Uruguaiana, Presidente Vargas, Central, Cidade Nova, Praça Onze e Estácio); a estação ferroviária da Central do Brasil; a estação aquaviária da Praça XV e mais inúmeras linhas de ônibus que chegam de bairros e outros Municípios.

Neste contexto, é essencial ressaltar que áreas do centro urbano que mantiveram predominantemente sua característica residencial não receberam a mesma atenção dedicada ao centro financeiro. Exemplos notáveis incluem a Lapa e a região portuária, as quais não foram contempladas com estações de metrô, evidenciando que a prioridade do Poder Público na região estava voltada principalmente para os locais voltados às suprir as necessidades das atividades financeiras. Essa disparidade só começou a ser amenizada com a construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) no contexto do Projeto Porto Maravilha.

Após todas as transformações ocorridas ao longo do século XX e no início do século XXI, a região central do Rio de Janeiro se vê na inevitabilidade de assumir uma refuncionalização de suas finalidades. As mudanças históricas realizadas no local atingiram seu objetivo e limitaram seu potencial habitacional. Todavia, diante da observada degradação ao longo dos anos e das recentes alterações nas dinâmicas sociais e econômicas, a requalificação do Centro se tornou uma necessidade, com o Poder Público empenhado em fazer com que a área reassuma sua característica residencial.

Não deixa de ser intrigante observar que, após um século de intervenções que reduziram a função habitacional da região central, o Poder Público se encontra pressionado a implementar políticas habitacionais para aproveitar a infraestrutura já existente no local. Isso inclui a reutilização de edifícios privados que perderam sua utilidade após o declínio comercial da área.

Nesse contexto, a região central aparece mais uma vez como palco de uma série de disputas relacionadas à política habitacional pretendida pelo Poder Público. Se ao longo do século XX as intervenções tiveram caráter frequentemente elitista e que resultaram no desalojamento e saída da classe mais pobre do Centro, a Administração Pública teria a possibilidade de atrair essa classe de volta para o local a partir de programas mais amplos.

Assim, é necessário analisar de que forma o Programa Reviver Centro está estruturado para traçar considerações sobre as pretensões da Administração Pública para atingir esse potencial habitacional e a quem o programa está destinado. No entanto, antes de entrar no exame acerca do Reviver Centro, é necessário verificar aspectos do Projeto Porto Maravilha e a sua influência na atual configuração da região central.

3. PROJETO PORTO MARAVILHA: PRECURSÃO E FRACASSO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

O Projeto Porto Maravilha desempenha papel central na compreensão do Projeto Reviver Centro por ser um recente precursor das políticas públicas na região central. Como já mencionado, seu lançamento foi realizado em 2009 na esteira dos anúncios dos grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro, visando à recuperação infraestrutura urbana, dos transportes, do meio ambiente e dos patrimônios histórico e cultural da região portuária por meio da melhoria nas condições habitacionais e a atração de novos moradores para área, conforme descrição retirada do portal da Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar)⁸, empresa de

⁸ Disponível em: <https://www.ccpa.rio/projeto/porto-maravilha/>

economia mista criada pelo Município do Rio de Janeiro e anteriormente denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S/A (CDURP).

A implementação do Projeto trouxe alguns dos conceitos de recuperação urbana que já eram adotados em outras cidades ao redor do mundo. Dentro deste contexto, o Projeto implementou na região portuária do Rio de Janeiro elementos típicos àquilo que a Professora Rosângela Cavallazzi indicou como Cidades Standards, replicando, também, o conceito de parcerias público-privadas para a reformulação do espaço urbano.

O Projeto também dedicou atenção às habitações e ocupações voltadas para o interesse social. Assim, foram estipuladas como meta a produção de cerca de 5000 unidades habitacionais, disponibilização de cerca de 1500 imóveis residenciais para famílias integrantes das faixas mais populares do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, destinação de pelo menos 250 imóveis para aluguel de negócios tradicionais e populares, auxiliar na recuperação de 2500 imóveis de proprietários de baixa renda (Felix, Conceição, Sousa, 2018, p. 1367).

A estruturação do Projeto foi inovadora para o contexto do Rio de Janeiro, especialmente na região portuária, que amargava algumas décadas sem muitos investimentos e com abandono por parte do Poder Público. Todavia, a forma que seu deu sua implementação e os seus resultados ao longo dos últimos anos fizeram com que fosse necessário ampliar o escopo das políticas habitacionais no local.

3.1 A utilização de parceria público-privada para a implementação do Projeto Porto Maravilha

A parceria entre o setor público e terceiros interessados para o desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas se tornou uma realidade no ordenamento jurídico pátrio principalmente a partir da promulgação do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257, de 10/07/2001), que regulamentou a possibilidade de participação de outros interessados no desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas, atribuindo à legislação municipal a faculdade de sua atribuição.

Neste sentido, destaca-se a Operação Urbana Consorciada (OUC), prevista nos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto, apresentando no parágrafo primeiro do artigo 32 o seguinte conceito sobre o instituto:

§1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Nos artigos citados, existem outras previsões voltadas para disciplinar a participação do interesse privado nas OUCs, cabendo destacar o que prevê o artigo 34, *in verbis*:

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Tais previsões são importantes no contexto do Projeto Porto Maravilha porque este foi implementado por meio da Operação Urbana do Consorciada da região do Porto do Rio de Janeiro, conforme Lei Complementar Municipal Nº 101, de 23/11/2009, que também definiu a região como Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), observando as previsões do Estatuto da Cidade. Inicialmente, o prazo da OUC do Porto seria de 30 anos contados a partir da publicação da Lei, mas a Lei Complementar Municipal Nº 267, de 23/12/2023, ampliou o prazo para 55 anos, contados a partir de novembro de 2009.

Outra alteração introduzida pela LC Nº 267/2023 foi a ampliação da OUC para abranger outras áreas além da região portuária, incluindo, assim, suas adjacências. Esta alteração legal ocorreu para atender aos planejamentos decorrentes do Projeto Reviver Centro, conforme será melhor explorado adiante.

Inicialmente, a implementação da OUC foi avaliada pelo Governo Federal, que, por meio de Decreto Federal publicado em 06/02/2024, criou Grupo de Trabalho (GT) voltado para a realização de estudos, elaborar e analisar propostas de uso de imóveis de propriedade da União ou de órgãos e entidades da administração pública federal para recuperação de parte da região portuária do Rio de Janeiro e adjacências. O GT foi composto pelo Ministério do Planejamento, Ministério das Cidades, Casa Civil da Presidência, Ministério da Justiça, além de órgãos como a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento e Econômico e Social (BNDES).

Entre 2004 e 2008, o Projeto teve participação ativa de órgãos federais e, após a realização de estudos, foi definida a possibilidade de estabelecimento de uma OUC e a comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), visando angariar os recursos necessários para a realização dos investimentos na área. Com relação à governança do Projeto, seria elaborada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) formada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, além da

integralização de CEPACs por meio de imóveis de propriedade da União, Docas e Rede Ferroviária e a criação de um fundo de investimentos (Saure, 2015, p. 54).

O Projeto seria implementado a partir de 2009, com a posse do Prefeito Eduardo Paes, tendo governança e viés diferentes daqueles desenvolvidos pelo GT, apesar da assinatura de protocolo de intenções entre os três entes federativos para execução conjunta das obras referentes ao Projeto. Assim, o Município editaria as Leis Complementares 101/2009 e 102/09 para tratar da OUC.

A Lei Complementar Municipal Nº 102/2009 criou Companhia De Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio De Janeiro (CDURP), sociedade de economia mista controlada pelo Município, que tinha como objetivo principal promover o desenvolvimento da AEIU da região portuária por meio de diversas atividades e operações, incluindo a implementação de concessões, gestão de ativos patrimoniais, disponibilização de bens e serviços, entre outros. Em 2022, a Prefeitura promulgaria a Lei Complementar Nº 251, de 23 de junho de 2022, que combinou a CDURP e a Companhia Carioca de Securitização S.A. e alterou a razão social da primeira, passando a ser denominada Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPAr)

Assim, a operação do Projeto Porto Maravilha foi operada em duas etapas distintas, sendo a primeira mais voltada para a reurbanização das comunidades locais, construção de habitações de interesse social e diversas obras de infraestrutura, tais como a demolição da Perimetral. A segunda fase, no entanto, se refletiu na realização da Parceria Público-Privada (PPP) para a realização de diversas intervenções na região (Saure, 2015, p. 70).

Foi realizada, portanto, concessão administrativa, cujo objeto é a revitalização, a operação e manutenção da AEIU da região portuária, tendo o contrato sido celebrado em 26/11/2010. No caso, concessão administrativa é uma modalidade de concessão que, em síntese, prevê que a remuneração do concessionário se dá sem a cobrança de tarifas dos usuários, sendo responsabilidade do Poder Público o repasse dos valores pela prestação do serviço.

A licitação foi vencida pelo Consórcio Porto Novo, integrado pelas construtoras OAS, Odebrecht e Christiani-Nielsen, que já haviam encaminhado Manifestação de Interesse Privado (MIP) à Prefeitura em 2006, cujo objeto era a operação na região portuária. MIP é instrumento do Poder Público para a recepção de estudos e propostas elaborados pela iniciativa privada e que fomentam as parcerias público-privadas, sem, no entanto, definir qualquer compromisso por parte da Administração com o privado que apresentou a proposta.

Os valores iniciais previstos no contrato de concessão giraram em cerca de 8,3 bilhões de reais⁹ e envolviam a prestação de serviços diversos, como a conservação da infraestrutura na região portuária, iluminação pública, preservação de praças e implementação de áreas verdes. Foram previstas, ainda, obras diversas, que envolveram a demolição do elevado da perimetral, construção da via binário, e, após aditivo ao contrato de concessão, a construção do Museu do Amanhã, dentre outras. Considerando o montante envolvido e as intervenções previstas, a concessão administrativa da operação do Porto Maravilha foi considerada a maior PPP do país.

Na região portuária, 62% dos terrenos disponíveis pertenciam à União e demais órgãos federais e, apesar da participação menos ativa, o Governo Federal apoiava o Projeto. A Caixa Econômica Federal realizou a avaliação dos imóveis previamente à oficialização do Projeto, isto é, antes da valorização que ocorreria no local a partir dos benefícios conferidos pela OUC. Após a avaliação, os imóveis foram vendidos à CCPar para integralização à OUC ainda com os valores mais baixos (Rolnik, 2019, p. 359-360)

Outro aspecto econômico relevante ao Projeto diz respeito às CEPACs, prevista nos artigos 36 e 37 da Lei Complementar Municipal Nº 101/2009 como contrapartida aos proprietários e investidores do Projeto. A legislação permitiu ao Município a emissão de 6.436.27 CEPACs, com valor mínimo de R\$ 400,00.

Tais certificados se referem às prerrogativas ligadas às regras urbanísticas da cidade, conferindo aos seus possuidores benefícios como o direito adicional de construção, que permite, a título de exemplificação, a edificação e utilização do solo com características que ultrapassem aquelas definidas no Plano Diretor. A Legislação Municipal impôs, por meio do §3º do artigo 36, que os CEPACs poderiam ser livremente negociados, mas o direito de construir seria restrito apenas à área definida na AEIU da região portuária.

O normativo, no §6º do artigo 37, estipulou que os valores arrecadados por meio da negociação dos Certificados só poderiam ser revertidos para a OUC da região portuária, garantindo direito aos portadores pelo prazo máximo da OUC. No artigo 36, há previsão de que

Em 13/06/2011, a Prefeitura realizou o leilão para a negociação dos Certificados em lote único, que foi arrematado pelo Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIRP), controlado pela CCPar e administrado pela Caixa Econômica Federal. Cada CEPAC

⁹ Disponível em: <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/porto-maravilha-municipio-do-rio-de-janeiro/>

atingiu o valor de R\$ 545,00, perfazendo um total de cerca de R\$ 3,5 bilhões, com recursos do FGTS (Saure, 2015, p. 78).

A estrutura governamental baseada na parceria público-privada, permitiu com que, em um primeiro momento, as partes envolvidas vislumbrassem um cenário de “ganha-ganha”, inclusive porque as obras de infraestruturas previstas na concessão seriam custeadas pela possível valorização do FIIRP, o que aconteceria por meio de ações promovidas pela Administração Pública para valorização da área, aliviando as contas públicas e, ao mesmo tempo, promovendo garantia de pagamento à Concessionária Porto Novo. A dinâmica envolveria mecanismos que remetem à especulação imobiliária, isto é, o Fundo teria a possibilidade de lucrar com as CEPACs e a emissão de cotas.

Apesar de retirar da Administração Pública a necessidade de realização de grandes aportes a título de investimento, a concessão administrativa se pautar por uma espécie de compartilhamento de riscos entre as partes envolvidas na eventualidade do Projeto apresentar desequilíbrios econômico-financeiros, o que ocorreu, principalmente a partir do ano de 2016.

A situação do Fundo e da operação do Porto Maravilha se agravaria ao longo dos anos, motivados por crises institucionais, econômica e até mesmo de ordem sanitária. Do ponto de institucional, pesou o fato de que as Construtoras integrantes do Consórcio Porto Novo terem sido implicadas na Operação Lava-Jato por motivos diversos¹⁰, mas que impactaram na capacidade de investimento e mobilização do Consórcio.

Sobre o aspecto financeiro, a crise econômica na qual o Estado do Rio de Janeiro se viu inserido, especialmente a partir do ano de 2016, fez com que as negociações imobiliárias esperadas não ocorressem e influenciou na rentabilidade do Fundo. Em 2019, quatro entre 10 prédios localizados na região estavam sem uso¹¹, além da operação apresentar falhas na conservação do espaço urbano. Houve, também, a pandemia causada pela Covid-19, que reduziu a atividade comercial em todos os níveis e representou duro golpe na operação.

Dessa forma, ainda em 2017 o Fundo já apresentava problemas para negociar as cotas emitidas para capitalização, algo informado por meio do Relatório de Auditoria Anual, elaborado pela KPMG Auditores Independentes¹². No documento, há a indicação de que o FIIRP comunicou à CCPar estar em situação de iliquidez financeira por conta do baixo volume

¹⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-21/acordo-cade-empresas-reconhecem-cartel-lava-jato/>. Acesso em 23/02/2024.

¹¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/06/03/quase-a-metade-dos-predios-do-porto-maravilha-no-rio-esta-sem-uso.ghtml>. Acesso em 23/02/2024

¹² Disponível: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>

de negociações dos ativos e porque a CCPar não teria honrado o compromisso de adquirir certificados.

No mesmo ano, o contrato com a Concessionária Porto Novo seria temporariamente suspenso por conta da ausência dos repasses mensais para operação do Projeto. Em novembro daquele ano, a Prefeitura iria realizar aporte de cerca de R\$ 150 milhões no FIIRP, visando conferir liquidez, o que permitiu que os repasses à Concessionária fossem realizados e a operação fosse retomada¹³.

No relatório anual referente aos anos de 2019 e 2020, indicou, ainda, a iliquidez foi observada nos anos de 2018, 2019 e 2020. A situação se repetiria em 2022, com o relatório de auditoria da Empresa PwC¹⁴, que indicou novamente iliquidez do FIIRP. Em 2020, o Fundo ajuizaria ação para revisar os termos e condições da operação do Porto Maravilha, visto que a operação era deficitária e contava com empreendimentos e terrenos sem qualquer tipo de negociação.

A desvalorização do Fundo pode ser observada no valor de negociação das cotas emitidas ao longo dos anos, cujo valor apresentou redução ao longo dos últimos anos. Em novembro de 2023, o valor da cota estava na ordem de R\$ 0,15, porém, em dezembro de 2023 o valor apresentou rápida valorização, já sendo negociado por R\$ 1,10. Tal alteração pode ser um resultado da aprovação do Novo Plano Diretor, ocorrida em dezembro de 2023, e das novas regras do Programa Reviver Centro (Reviver Centro II), ocorrida em outubro de 2023, que ampliou o escopo do projeto, conforme será melhor explorado adiante.

O histórico da OUC da região portuária se desenvolveu de forma volátil ao longo dos anos. Assim, considerando a sua pretensão inicial, que previa a participação ativa por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Governo Federal, destaca-se a reportagem produzida em 2016 pelo Portal Pública¹⁵, que apresenta os bastidores do Projeto. Neste sentido, destacam-se os comentários da Professora Raquel Rolnik na referida matéria:

“A ideia seria ter uma empresa pública gerida pelos três níveis de governo que pudesse recepcionar o conjunto de terras públicas. Também começamos a desenvolver um plano de aproveitamento dos terrenos para habitação”.

“Em 2008, o Elvino Gaspar [então diretor do BNDES] me liga e pede para eu ir na OAS para o [então presidente da empresa] Léo Pinheiro mostrar o que eles estão fazendo sobre o porto”, lembra a urbanista. “Ao chegar lá, eu vejo o projeto urbanístico do Porto Maravilha quase todo pronto: já tinha um plano, os projetos de leis todos montados etc. Ele estava extremamente interessado, pois sabia que isto podia se transformar em um modelo e, a partir dali, abrir um mercado totalmente novo

¹³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/concessionaria-porto-novo-reassume-administracao-do-porto-maravilha-22071277>. Acesso em 25/02/2024

¹⁴ Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>

¹⁵ Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/a-outra-historia-do-porto-maravilha/>. Acesso em 25/02/2024

para as empreiteiras, que é o das PPPs de desenvolvimento urbano. Em novembro do ano seguinte, o Eduardo Paes pega aquele pacote, manda para Câmara dos Vereadores no final do ano e aprova tudo”

As PPPs possuem a capacidade de retirar do Poder Público o ônus de realizar largos investimentos para a implementação de uma determinada política pública, sobretudo aquelas que envolvem infraestrutura e que demandam maiores valores. No entanto, quando a parceria é implementada visando principalmente o atendimento da iniciativa privada, há um desequilíbrio e que, por vezes, compele a Administração a adotar medidas que vão em sentido contrário ao interesse público.

O caso do Porto Maravilha se apresenta como emblemático neste contexto, visto que a concessão foi alardeada como a maior do País, houve relevante acerto institucional baseado em especulação imobiliária e o resultado se mostrou insatisfatório para todos os envolvidos porque a operação era baseada principalmente na venda dos ativos imobiliários. Tão logo a recessão foi iniciada, a operação se mostrou deficitária.

Dessa forma, quanto às normativas construídas para regular a gestão da Zona Portuária, por meio de parceria público-privada, Medeiros afirma:

Assim, fica evidente, no caso do marco legislativo do Porto Maravilha, uma deturpação dos instrumentos da política urbana obtidos inicialmente como avanços legislativos pró “urbanismo social”, mas que acabaram sendo usados em prol do modo empreendedorista da gestão. Dessa forma, o empresariamento das cidades não é somente a assunção de um modo estratégico-empresarial de governá-las; é também, como consequência, a instituição de parcerias público-privadas, visando a aumentar a competitividade no nicho mercadológico e o repasse do território (cuja gestão já se torna um passivo para os governos) à iniciativa privada conforme suas possibilidades especulativas (Medeiros, 2019, p. 39-40).

3.2 O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha

Em sua estruturação, o Porto Maravilha apreciou as questões voltadas para habitação social e colocou o tema como um dos princípios e diretrizes do Programa na Lei Complementar Municipal Nº 101, *in verbis*:

Art. 2º A Operação Urbana Consorciada tem por finalidade promover a reestruturação urbana da AEIU, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto e adjacências, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região.

§ 1º Os seguintes princípios nortearão o planejamento, a execução e a fiscalização da Operação Urbana Consorciada:

VII - o apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social.

§ 2º Constituem diretrizes da Operação Urbana Consorciada:

IX - promover a Habitação de Interesse Social e o atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação;

O normativo também trouxe a previsão para desenvolvimento de programa específico para atendimento da população de baixa renda eventualmente prejudicada pelas obras na região portuária:

Art. 29. O Poder Público desenvolverá um programa que garanta o atendimento à população de baixa renda atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei Complementar, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes.

§ 1º A implantação de unidades habitacionais de interesse social poderá ocorrer em todos os setores da Operação Urbana Consorciada.

§ 2º A provisão de habitação de interesse social poderá ser realizada por meio de soluções habitacionais que assegurem o reassentamento da população residente atingida pelas intervenções urbanísticas em áreas de especial interesse social.

Art. 30. Recursos advindos da Operação citada no art. 2º desta Lei Complementar, bem como de outras fontes de financiamento disponíveis, poderão ser utilizados para o desenvolvimento de ações e projetos dentro dos programas habitacionais e outros de interesse social, no atendimento da população atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei Complementar.

Art. 31. As comunidades e bairros da área afetada serão incentivados a desenvolver processos participativos nos termos do que dispõe o Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e observando os princípios da Agenda 21 e as recomendações do Ministério das Cidades, visando a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável locais.

Apesar de mecanismos legais voltados para a habitação social e regularização fundiária na região portuária, o arcabouço jurídico promulgado pela Prefeitura restou genérico e deficitário, se analisado o tema ao longo do tempo. Ficaram ausentes normativos posteriores à Lei Complementar que pudessem conferir maior objetividade e até mesmo coercitividade para a implementação de políticas públicas voltadas para a situação.

Por outro lado, a Administração Pública foi bastante atuante no que diz respeito às remoções na região central no desenvolvimento do Porto Maravilha (Santos Junior, Werneck, Ramos Novaes, 2020, p. 12), cabendo destacar principalmente pelo contrassenso do Projeto pretender atrair a novos habitantes para a região portuária enquanto o Poder Público atuava para a retirada imediata de uma população em extrema vulnerabilidade que lá residia.

Os movimentos pela luta ao direito de moradia eram bem atuantes naquela área, sobretudo na ocupação de prédios públicos desativados. Neste contexto, destacam-se as Ocupações Zumbi do Palmares, Quilombo das Guerreiras, Machado de Assis e da Rua do Livramento. No caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, foi realizada em um prédio desativado do INSS localizado na Avenida Venezuela, um dos pontos principais do Projeto Porto Maravilha, e sua remoção ocorreu em 2011, afetando cerca de 133 famílias, de acordo com o Dossiê elaborado pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, cujo foco foi examinar as violações de direitos humanos no decorrer das intervenções para os Megaeventos (CPCO, 2013, p. 31).

O Quilombo das Guerreiras ocupava um imóvel que pertencia à Companhia Docas e sua remoção ocorreu em 2014, afetando cerca de 50 famílias. No local, havia planejamento para a construção do empreendimento imobiliário Trump Towers, que não foi construído porque houve desistência do projeto.

A Ocupação Machado de Assis, localizada no bairro da Gamboa, chegou a abrigar cerca de 150 famílias, que foram despejadas do imóvel em 2012. Na Rua do Livramento, vários imóveis privados estavam ocupados e a estimativa era de cerca de 400 famílias no local, que foram removidas em 2010.

No caso das duas ocupações, a Prefeitura apresentou como alternativa para as famílias um imóvel incluído no Minha Casa Minha Vida no bairro de Senador Camará, localizado na Zona Oeste e cerca de 45 KM distantes da região central (Sant'Anna, Ximenes, 2016, p. 487). As outras opções seriam o recebimento de indenização que giravam entre R\$ 5.000 a R\$ 20.000, ou o recebimento de “Aluguel Social”, que, na época, correspondia R\$ 400,00.

O Prefeito Eduardo Paes chegou a tratar do assunto, de forma um tanto quanto intransigente, em entrevista concedida à revista Carta Capital, concedendo a seguinte declaração:

A maior parte das remoções são desapropriações formais, em áreas de classe média, classe média baixa. As remoções em favelas normalmente ocorrem em áreas de risco. A gente oferece aluguel social de 400 reais, indenizações ou uma unidade do Minha Casa, Minha Vida. É verdade, boa parte dos apartamentos fica na Zona Oeste. Mas a pessoa pode optar. Dizem que o valor do aluguel é baixo, mas eu tenho 9 mil famílias inscritas no programa. Se ele não concorda com o valor da indenização, pode recorrer à Justiça. Aliás, as indenizações que oferecemos estão superfaturadas, mas como é por uma boa causa ninguém reclama”.

A declaração do Prefeito denota o tom de como as remoções foram realizadas naquele momento. A atuação do Poder Público utilizou como expediente as previsões contidas no Decreto 30.398, de 09/01/2009, isto é, ainda no primeiro mês de gestão de Eduardo Paes, apresentando a seguinte redação em seu artigo 1º:

Art. 1º Fica determinado à Secretaria Especial de Ordem Pública que realize as demolições das edificações e construções que apresentem riscos de desabamento, conforme laudo da Coordenadoria Geral do Sistema de Defesa Civil da Cidade do Rio de Janeiro - COSIDEC, e sejam consideradas irregulares, de acordo com o pronunciamento da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Sob a justificativa do normativo, o *modus operandi* do Poder Público foi similar ao utilizado em outras épocas, ainda que a democracia tenha avançado desde o início do século XX. O Prefeito Eduardo Paes demonstra certo orgulho quando é comparado a figuras como Pereira Passos (O Globo, 2012)¹⁶ e seus métodos se assemelham àqueles utilizados pelo gestor, visto que as operações para a retirada das ocupações foram permeadas pela limitação do diálogo entre as partes, pela truculência policial e ausência de publicidade nos procedimentos (Sant'Anna, Ximenes, 2016, p. 485).

O Decreto em questão seria revogado posteriormente e, atualmente, a questão é tratada por meio do Decreto Nº 51.022, de 22/06/2022, que apresenta dispositivos mais bem desenvolvidos, como a coordenação de ações de apoio às operações de desocupação dos imóveis, que envolvem a implementação de políticas voltadas para os eventuais ocupantes das edificações em risco.

Em 2015, seis anos após o lançamento do Porto Maravilha, a CCPar iniciou o desenvolvimento do Plano de Habitação de Interesse Social e que seria entregue apenas em outubro daquele ano. No planejamento prévio apresentado, constava a previsão de 5000 unidades de habitação de interesse social, além da disponibilização de mínimo de 1000 unidades de habitação de interesse social e 250 espaços comerciais para o programa de locação social (CCPar, 2015, p. 3).

Na apresentação, constam como diretrizes e objetivos do Plano a priorização para a população de baixa renda residente na região portuária, garantia de empreendimentos de habitações de interesse social sejam de pequeno e médio porte, respeitando características e

¹⁶ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/em-campanha-paes-tenta-vincular-sua-imagem-as-transformacoes-feitas-por-pereira-passos-5433676>. Acesso em: 14/02/2024

dinâmica local e atuação de forma integrada com outros entes federativos na promoção de políticas públicas voltadas para necessidades habitacionais locais.

No documento de lançamento do Plano foram considerados fatores diversos sobre a população residente na região portuária, cabendo destacar o levantamento socioeconômico, que indicou que apenas 11,4% dos moradores perfaziam renda acima de dois salários-mínimos, número muito inferior à média geral da Cidade do Rio de Janeiro (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015, p. 28). Com relação à renda nominal mensal média dos moradores em Domicílios Particulares Permanentes (DPP), a AEIU do Porto Maravilha apresentou números cerca de 50% mais baixos em relação à média da Cidade (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2015, p. 27).

Destaca-se que na área abrangida pelo Porto Maravilha, existem favelas como o Morro da Providência, o Morro da Pedra Lisa, Morro da Conceição, Morro do Pinto, Morro de São Bento e Morro de São Diogo e, naquele momento, uma série de ocupações em prédio abandonados que contribuíram para os números apresentados pela Prefeitura.

Apesar de representar um avanço no projeto da Prefeitura para a região, o Plano de Habitação já sofria críticas por parte de especialistas no momento de seu lançamento, tal como o fato de toda a produção de habitação de interesse social prevista estar inserida na área abrangida pelo Projeto APAC SAGAS voltados para os bairros da Gamboa, Saúde e Santo Cristo, isto é, não estar inserido na área objeto de maior interesse e que correspondia aos locais de maiores investimentos do Porto Maravilha (Santos Junior, Carvalho, Werneck, 2017, p. 3).

Outro ponto crítico dizia respeito à ausência de metas mais bem definidas, cronogramas específicos e indicação de onde saíam os recursos para a execução do Plano, que apresentavam previsões genéricas como Tesouro Municipal, Tesouro Federal por meio do Minha Casa Minha Vida. Não havia, também, indicações sobre o plano de urbanização do Morro da Providência, maior favela do local ou até mesmo ações práticas sobre regularização fundiária (Santos Junior, Carvalho, Werneck, 2017, p. 3).

As críticas se provaram válidas, visto que a falta de objetividade e coercitividade fizeram com que o Plano fosse ignorado nos anos subsequentes. Em 2016, ano dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, as intervenções do Plano foram ignoradas em detrimento das obras de infraestrutura na Praça Mauá. Já em 2017, a crise econômica que assolou o Brasil atingiu o Rio de Janeiro, resultando na suspensão da prestação do serviço pela Concessionária Porto Novo por falta de repasse das contraprestações, conforme exposto no subtópico 3.1 da presente dissertação.

Até mesmo as obras de infraestrutura realizadas nas comunidades sofreram com o descaso por parte da Prefeitura. Com custo estimado em 75 milhões de reais, o serviço do

teleférico do Morro da Providência, que liga o alto do morro à Central do Brasil, foi inaugurado em julho de 2014 e teve suas atividades suspensas em dezembro de 2016 e desde então foi abandonado pela Prefeitura, que pretende retomar o serviço no segundo semestre de 2024¹⁷.

Com relação ao PHIS do Porto Maravilha, as metas a curto prazo, que previam a criação de cerca de 888 unidades habitacionais na região central e que deveriam ser atingidas entre 2016 e 2020, não foram alcançadas e as ações voltadas para tal fim deixaram de ser mencionadas nos relatórios trimestrais mais recentes. O plano de médio prazo, que se estendiam entre 2018 e 2022 e cuja previsão era a criação de 1.471 unidades habitacionais também não se concretizou. Por fim, há o plano de longo prazo, que prevê entrega de 2.741 unidades habitacionais até 2026.

É de se destacar que as ações voltadas para a construção de habitações de interesse social no âmbito da Operação Porto Maravilha tenham sido atribuídas quase em sua integralidade à ação do Poder Público. Cabe ressaltar a previsão contida no artigo 29 da Lei Complementar Municipal Nº 101/2009, que prevê a criação de programa voltado para este tema partiria da Administração Pública, o que ajuda a explicar o porquê de o PHIS do Porto Maravilha ter sido lançado apenas em 2015, isto é, 6 anos após a edição da Lei, atrasando o desenvolvimento de ações governamentais voltadas para a questão.

Ainda sobre o tratamento dispensado às habitações de interesse, é importante notar que o artigo 30 da Lei denota que sequer há obrigatoriedade de utilização de parte dos recursos provenientes da Operação para a criação de unidades de habitação social, o que demonstra a falta de objetividade por parte do legislador para abordar o tema.

Somente em 2023, a partir da edição da Lei Complementar Municipal Nº 267, que alterou a Lei Complementar Nº 101/2009, que ampliou o escopo sobre habitações de interesse social e regularização fundiária, passando a dispor da seguinte redação:

Art. 27-A Os imóveis que se encontrarem com débitos do Imposto Municipal sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) inscritos em Dívida Ativa e em situação de abandono e mau estado de conservação por período de cinco anos ou superior serão notificados sobre o início de processo administrativo de arrecadação do imóvel, conforme arts. 64 e 65 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Art. 27-B Os imóveis arrecadados pelo Município, na forma do art. 27-A desta Lei Complementar, serão destinados prioritariamente para:

- I - habitação de interesse social;
- II - prestação de serviços públicos;

¹⁷ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/teleferico-do-morro-da-providencia-volta-funcionar-no-2o-semester>

III - fomento da Regularização Fundiária Urbana - Reurb-S;

IV - concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município;

V - integralização de ações de emissão da Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos - CCPAR, na forma disposta na Lei Complementar de sua criação;

VI - alienação acaso após consolidada a propriedade em favor do Município não tiver o imóvel arrecadado nenhuma das destinações previstas nos incisos anteriores. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 267/2023)

Da interpretação dos artigos, a arrecadação de imóveis pelo Município não parece se restringir à OUC do Porto Maravilha, ou seja, na prática, qualquer imóvel em qualquer local da cidade poderia se sujeitar às regras impostas pelos dispositivos mencionados. No entanto, também é interessante observar que os imóveis poderão ser integralizados na emissão de ações da CCPar e até mesmo alienados, caso não sejam aproveitados em uma das hipóteses previstas no artigo 27-B.

Existem diversas razões para o fracasso do Porto Maravilha, como a incapacidade de atrair mais moradores para compor os cerca de 70 mil moradores que pretendia. A crise econômica que atingiu o Rio de Janeiro desempenhou um papel crucial para este resultado, porém é necessário apontar que a própria estruturação do Projeto se mostrou como um dos empecilhos, visto que a difícil conciliação entre os muitos atores foi determinante para o resultado abaixo do esperado.

Durante a estruturação do Projeto Porto Maravilha ainda existia formalmente o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas (PRAUC), que teve como uma de suas diretrizes incentivar a atração de novos contingentes populacionais de diversos segmentos sociais para as áreas centrais. Para além de tal diretriz, o Programa também indicou a necessidade de implementar medidas para a promoção de uso e ocupação democrática, por meio de ações que fomentem a diversidade funcional e social dessas regiões (Castro, 2015, p. 4).

Sobre o tema, é importante trazer o entendimento de reabilitação urbana aduzido pelo Ministério das Cidades, ainda em 2005:

Processo de recuperação e adaptação de áreas urbanas consolidadas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana, criando condições e instrumentos necessários para conter os processos de esvaziamento de funções e atividades. Repovoam-se essas áreas de forma multiclassista, respeitando-se as habilidades originais de cada um dos centros, analisadas e

pesquisadas no processo de elaboração e implantação dos planos de reabilitação. (BRASIL, 2005a, p.75).

O PRAUC foi extinto durante a elaboração do Plano Plurianual de 2012-2015, porém as suas diretrizes foram incorporadas no PPA como modalidades do Programa de Planejamento Urbano¹⁸. Apesar das diretrizes o PRAUC indicarem de que forma um bom programa para recuperação da área urbana, o Município do Rio de Janeiro falhou em sua implementação, dispondo de arcabouço jurídico genérico, pouco objetivo, com baixa coerção e, principalmente, por ter posto os interesses privados em primazia.

Em um projeto de Parceria Público-Privada, era de se esperar que a Prefeitura pudesse agir como um mediador, visando alcançar um equilíbrio entre o interesse público e o privado. No entanto, o Município falhou em elaborar normativos que pudessem promover assertividade e, para além da omissão, atuou de forma autoritária na remoção de centenas de famílias que habitavam a região portuária.

Na realidade, a lógica da operação do Porto Maravilha foi prejudicial ao interesse público, considerando que a compra dos CEPACs pelo FIIRP se deu por meio da verba advinda do FGTS e, quando a Concessionária Porto Novo deixou de realizar a operação, a Prefeitura realizou aporte para comprar cotas do Fundo da Caixa, visando o pagamento das contraprestações à Concessionária.

Os investimentos envolvidos no Projeto Porto Maravilha foram altíssimos e há enorme pressão por parte da iniciativa privada para que os valores empenhados ali sejam retornados com lucros. Pelo lado público, houve dispêndio massivo e, pelos relatórios apresentados pelo FIIRP, há prejuízo na operação, o que é prejudicial aos interesses públicos. É nesse contexto que nasce o Programa Reviver Centro, que é mais uma tentativa de promover o adensamento da região central da Cidade, carregando, ainda, a responsabilidade de dar fôlego ao Projeto Porto Maravilha.

3.3 Cidade standard: O Projeto Porto Maravilha e a reprodução do espaço urbano carioca no século XXI

A CCPar define o objeto do Projeto Porto Maravilha como a reurbanização da região portuária, visando a melhoria das condições habitacionais e atração de novos moradores e

¹⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2012. Ano Base 2011. Brasília: Ministério das Cidades, 2012b, 52 p.

grandes empresas. Neste contexto, é obrigatório evidenciar a forma como a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro editou normas para o planejamento local.

Conforme exposto no tópico 3.1, a operação do Projeto se deu por meio de parceria público-privada, havendo, portanto, a necessidade de promover e maximizar lucro aos investidores privados. Assim, o desenvolvimento previsto pelo Porto Maravilha envolveu a captação de grandes negócios para o local, tais como hotéis, restaurantes, empreendimentos imobiliários com função comercial e prédios com estruturas modernas para habitação, envolvendo, ainda, a construção de museus.

Neste sentido, o Projeto refletiu a função da urbanização para o sistema capitalista, visto que sua implementação foi realizada a partir da atuação do Poder Público para gerar uma janela de oportunidade de investimentos diversos. A produção do espaço urbano se torna uma mercadoria e, parafraseando a urbanista Ermínia Maricato, a cidade se torna um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central (2015, p. 23).

Os efeitos da transformação do espaço urbano promovidos pelo Porto Maravilha são refletidos no valor do metro quadrado na região. Os bairros da Gamboa, Saúde e Santo Cristo apresentaram aumento em prédios antigos de até 500% entre 2002 e 2012, três anos após o anúncio do Projeto, se estabilizando no patamar de R\$ 12.000 em 2020. Prédios mais novos também apresentaram significativo aumento entre 2012 e 2020 (De Amico, 2021, p. 11). Essa súbita valorização dos imóveis da região destoou da realidade dos habitantes locais, cuja renda média da maioria da população era inferior a dois salários-mínimos, conforme dados do Censo de 2010¹⁹.

A replicação de conceitos aplicados em outras cidades ao redor do mundo retrata que o Projeto Porto Maravilha se enquadra naquilo que a professora Rosângela Lunardelli Cavallazzi definiu como cidade standard, cuja conceituação reproduzimos abaixo:

A estandardização aparece como uma radicalização da matriz moderna que funciona na lógica da uniformização de espaços e sujeitos. Alimentada por diversas práticas e discursos, que apesar de configurarem respostas à crise dos paradigmas da modernidade, acabam por aprofundar suas próprias crises.

A cidade standard tem como característica a crescente vulnerabilidade que, de forma exemplar se concretiza na produção de seu espaço, essencialmente fragmentado e desconectado da história produzida pelos seus habitantes. Espaço este cada vez mais adaptado à precarização com relações sociais igualmente fragilizadas tudo em consonância com o atual processo de globalização. O habitante, portanto, adere a uma

¹⁹ Disponível em www.ibge.gov.br

cidade que não abre diálogo, e sua sobrevivência cada vez mais se constitui em espaços da desigualdade. (Cavallazi, Fauth, 2014, p. 4).

Este conceito é observável na operação do Porto Maravilha em diversas camadas, mas principalmente a noção sobre o aprofundamento da própria crise. Como mencionado no capítulo 2 deste trabalho, a zona portuária apresentava cenário de degradação e desvalorização por conta da ausência de políticas públicas voltadas para o local no decorrer dos anos. Para além da degradação, o local era habitado principalmente por famílias pertencentes às classes sociais E e D.

A política de revitalização da região portuária foi importante para atender àquela região que por décadas ficou abandonada pela Administração Pública, instalando no local um novo modal de transportes, opções culturais e de entretenimento. Por outro lado, a política pública implementada resultou no aumento exponencial do preço da moradia e na expulsão daqueles moradores que necessitavam das políticas públicas executadas, situação que aconteceu tanto pelo processo de gentrificação, quanto pela atuação coercitiva por parte do Poder Pública na retirada das famílias, em consonância com o disposto no subcapítulo 3.2, reproduzindo assim a condição de agravamento das crises já existentes no contexto social a partir das ações governamentais.

Neste contexto, a região portuária do Rio de Janeiro é um dos pontos históricos mais importantes do Brasil. Incluídos em seu perímetro estão locais como o Morro da Conceição, um dos berços da cidade e cuja ocupação é datada ainda do século XVI, a Pedra do Sal, de enorme relevância para a cultura afro na cidade, o Cais do Valongo, principal local de desembarque de africanos escravizados em toda a América, e o Morro da Providência, primeira favela do Brasil.

Sobre o Cais do Valongo, seu ressurgimento só foi possível por meio das obras do Porto Maravilha realizadas no ano de 2011. No caso, não é possível falar em redescobrimto porque sua existência nunca foi um segredo, mas o seu deliberado esquecimento foi uma estratégia do Poder Público ao longo do século XX para apagar esse capítulo da história.

No local conhecido como Pequena África, situado na região portuária, existe o Quilombo da Pedra do Sal, reconhecido em 2005 como Patrimônio Afrobrasileiro. Apesar da ocupação de longa data, desde 2007 o quilombo está em litígio com a Associação Lar São Francisco, proprietária do terreno onde as famílias quilombolas remanescentes habitam. A Associação tenta reaver o terreno ou ser indenizada pela ocupação e reconhecimento da comunidade quilombola. Em entrevista, o líder do Quilombo mencionou que foram feitas

ameaças à sua vida e que a situação escalonou a partir de 2010²⁰, data que coincide com a intensificação dos investimentos no Porto Maravilha e que promoveram a valorização dos terrenos e imóveis no local.

Por se tratar de um local com enorme valor histórico, era de se esperar que as intervenções urbanísticas promovidas pelo Porto Maravilha respeitassem os traços urbanísticos e culturais locais. No entanto, as intervenções realizadas se deram em completa desarmonia com o cotidiano e a arquitetura local, que talvez seja mais bem expressa por intermédio do Edifício Aqwa Corporate, um enorme prédio espelhado negro em meio a paisagem histórica da região. Visível a quilômetros de distância, o empreendimento representa a desconexão entre o modelo de produção e ocupação proposto pelo Projeto e a história e a cultura produzida no local.

Os empreendimentos imobiliários habitacionais implementados na região do Porto Maravilha replicaram, em parte, os modelos de empreendimento utilizados na Barra da Tijuca, isto é, condomínios resort, que contam com diversos serviços dentro do próprio prédio. A opção por esse tipo de condomínio pode denotar que, apesar dos mais de dez anos de investimentos na área, os pequenos comerciantes não acompanharam o *boom* e, portanto, faltam opções de padaria, mercados. A região também segue pouco movimentada, o que impacta na sensação de segurança para que os moradores possam caminhar.

O Porto Maravilha é um reflexo do urbanismo sob a égide do sistema capitalista, que funciona como um planejador da criação de espaços, isto é, as diretrizes urbanísticas são produzidas de forma industrial como se mercadoria fosse, apresentando as mesmas soluções de desenvolvimento para locais inseridos em contextos diferentes, ignorando as nuances que cada cidade produziu ao longo de sua formação e visando atender principalmente aos interesses de uma minoria privada.

4 O PROGRAMA REVIVER CENTRO

Em consonância ao exposto nos capítulos iniciais desta dissertação, a região central do Rio de Janeiro foi palco de mudanças significativas ao longo de seu desenvolvimento. A transformação de determinadas áreas em um local predominantemente comercial foi um projeto bem-sucedido e envolveu a remoção de milhares de pessoas ao longo das décadas e que incluiu

²⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/04/ameacas-de-morte-e-briga-com-igreja-marcam-quilombo-pedra-do-sal-no-rio.shtml>. Acesso em 19/02/2024

até mesmo enorme mudança na geografia do local, considerando a demolição de morros e aterramento de parte de sua área.

Neste sentido, o Programa Reviver Centro nasce a partir da conjunção de alguns fatores, como a crise econômica que atingiu o Estado do Rio de Janeiro após 2016, que resultou no fechamento de diversas empresas e, conseqüentemente, no esvaziamento parcial da região central. A ausência de investimentos, sobretudo na área de segurança pública, e o alto preço dos imóveis fizeram com que a região passasse a ser considerada perigosa, o que ampliou a fuga de empresas do local para outros bairros, tais como a Barra da Tijuca e aqueles localizados na Zona Sul²¹.

A situação foi agravada pela pandemia da Covid-19, ocorrida no ano de 2020, que impulsionou o avanço tecnológico e a gradativa adoção ao trabalho remoto, permitindo que as empresas dependessem menos de estruturas presenciais para receber seus funcionários, fazendo com que a taxa de vacância na região atingisse quase 60% dos imóveis na região²².

Aliado ao crescente esvaziamento da região central, o fracasso do Projeto Porto Maravilha foi um duro golpe nas pretensões dos atores envolvidos, considerando que a aposta feita pela iniciativa privada e pelo poder público foi muito alta e o insucesso total do programa significa um prejuízo bilionário para todos. Neste sentido, o Reviver Centro surge como uma forma de revitalizar a Operação do Porto Maravilha.

Diante desse contexto, a Prefeitura do Rio de Janeiro lançou o Programa Reviver Centro, instituído por meio da Lei Complementar Municipal Nº 229/2021, cuja pretensão é a requalificação urbana, ambiental, cultural, social e econômica da região central, visando, para tanto, atrair novos moradores para o local a partir da utilização das estruturas já existentes e dos terrenos vazios na região.

Para viabilizar o Programa, a Lei municipal foi elaborada de maneira robusta, apresentando disposições sobre os incentivos para a reconversão de imóveis já existentes, habitação de interesse social, diretrizes sobre espaços públicos, conservação e promoção cultural, procedimentos ambientais, aspectos fiscais e sobre a operação interligada. Portanto, trata-se de uma lei que tentou abranger diversos pontos que precisam ser observados quando se fala da recuperação de espaços urbanos.

²¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/11/quase-metade-dos-imoveis-comerciais-do-centro-do-rio-esta-vazia-diz-abadi-especialistas-creem-em-novo-perfil-residencial.ghtml>

²² Valor Econômico. Centro do rio ganha novo fôlego contra esvaziamento. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/04/16/centro-do-rio-ganha-novo-folego-contraesvaziamento.ghtml>.

Desde 2021, ano em que foi criado o Reviver Centro, foram realizadas algumas mudanças, cabendo destacar a Lei Complementar Municipal nº 264, de 06/10/2023, que alterou a Lei Complementar Municipal Nº 229/2021 e ampliou os incentivos do Programa. Popularmente, as alterações promovidas pela Lei ficaram conhecidas como “Reviver Centro II”. Outro normativo que impacta no Reviver Centro é o Novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar Municipal Nº 270, de 16/01/2024, que apresentou disposições expressas sobre o Reviver Centro e o Porto Maravilha.

Assim, o objetivo do presente capítulo é realizar exame do ponto de visto jurídico sobre o Reviver Centro e dos normativos elaborados para tratar do tema e, ao mesmo tempo, apresentar considerações sobre a forma como o Programa é implementado e as consequências da política pública.

4.2 O Programa Reviver Centro e a abordagem multidisciplinar da Lei Complementar Municipal Nº 229/2021

A construção da Lei Complementar Municipal Nº 229/2021 refletiu uma abordagem comum observada em outras iniciativas urbanas semelhantes, adotando um texto abrangente e com perspectiva multidisciplinar. Neste sentido, aponta-se as considerações traçadas pela geógrafa Livia Maschio Fioravanti ao analisar a operação urbana Vila Sônia, bairro da cidade de São Paulo:

As operações urbanas constituem-se como uma grande e diversa “plataforma de exceção”, envolvendo porções significativas das metrópoles e consolidando-se como um “guarda-chuva” de objetivos, diretrizes e projetos (com as ditas melhorias ambientais, urbanísticas, sociais, enfim, o que soar melhor em determinado momento) com um único objetivo: a valorização (Fioravanti, 2013, p. 141).

A Lei do Reviver Centro reproduz esse conceito ao incorporar disposições que visam não apenas o às questões técnicas urbanísticas, mas também a promoção de ações sociais, ambientais e culturais. Nesse sentido, o Programa funciona como uma estrutura em que são desenvolvidos temas diversos, visando a valorização e a transformação da região central.

Passando para análise da Lei, em seu artigo 1º é apresentada a área abrangida pelo Programa Reviver Centro, qual seja, a II Região Administrativa (RA), formada pelos bairros do Centro, que corresponde em grande parte à região financeira, e da Lapa²³. Essa Região

²³ Câmara dos Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://rb.gy/zk0i7v>

Administrativa está inserida dentro da Área de Planejamento I, que abrange também bairros como Cidade Nova, Gamboa, Santo Cristo, Saúde, São Cristóvão, Benfica e outros.

Os objetivos do Programa estão previstos no supramencionado dispositivo, definindo, em síntese, que se trata de política pública voltada para a recuperação de parte da região central sob o ponto de vista comercial e habitacional, utilizando, para tanto, as edificações já existentes nos bairros.

A forma como o Programa Reviver Centro é operada foi definida por meio do artigo 2º, que instituiu a Operação Interligada, que funciona como uma parceria entre o setor público e o privado. No entanto, a operação prevista no normativo traz previsões que serão mais bem exploradas no tópico 4.3, dado a sua complexidade e o impacto urbano que vão além da região central.

Ao editar a norma, o legislador optou por seguir caminho analítico, tendo a Lei se alongado em temas importantes para a elaboração de um programa de recuperação de espaços urbanos. Portanto, considerando a necessidade de aproveitamento das edificações já existentes na região, a Legislação apresentou o conceito de reconversões, conforme redação do artigo 3º:

Art. 3º Para os fins desta Lei Complementar, entende-se por reconversão de edificações - retrofit, o conjunto de intervenções realizadas com o intuito de aproveitar a estrutura e volumetria existentes, dando-lhes nova função ou uso, promovendo sua reintegração à realidade econômica e social em que estão inseridas.

A oportunidade de converter edifícios comerciais em residenciais emerge como um dos principais mecanismos para revitalizar a região central, dada a significativa quantidade de imóveis desocupados existentes no local, ampliando a possibilidade de aproveitamento da infraestrutura urbana existente.

Todavia, considerando que foram prédios originalmente edificadas para atender a funções comerciais, coube à Lei Complementar retirar algumas restrições aplicáveis aos prédios residenciais, tais como número mínimo de vagas de estacionamento de veículos, área total edificável, existência de áreas comuns, desnecessidade de reservatórios para retardar escoamento e reuso de águas pluviais, dentre outras. A retirada de tais restrições se dá no sentido de viabilizar a reconversão dos edifícios comerciais em habitacionais ou mistos, considerando que a natureza das suas estruturas, em alguns casos, impediria que a reconversão fosse realizada.

O aspecto multidisciplinar do Programa já fica presente no levantamento dessas restrições, como no caso das vagas de garagem. O inciso IX do artigo 1º do normativo

apresentou disposição sobre vagas de estacionamento, visando suavizar as exigências legais sob a justificativa que a região dispõe de muitas opções de transporte público. O inciso III do artigo 4º indica que as edificações objeto de reconversão para uso exclusivamente residencial ou misto poderão ter a volumetria da nova função aprovada sem restrições quanto ao número mínimo de vagas de estacionamento de veículos automotores.

O Parágrafo 8º do artigo 1º vai além e prevê que as áreas destinadas à vaga de estacionamento poderão ser desvinculadas das unidades e poderão ter outro uso atribuído, como o residencial ou comercial. A não obrigatoriedade de número mínimo de vagas de estacionamento também é aplicável no caso de novas edificações residenciais ou mistas, conforme disposto no inciso II do artigo 9º.

O tratamento sobre as vagas de estacionamento nos prédios reconvertidos é uma diretriz importante e que ressalta o enfoque multidisciplinar do tema, visto que se coaduna com as políticas para desincentivar o uso de carros, atendendo, dessa forma, uma das pautas inerentes ao tema da preservação ambiental e que também foi apreciada no bojo legal do Programa, que adotou ao lado de outras ações voltadas para o tema, tal como a implementação de intervenções que ampliem a “caminhabilidade”, o aumento de áreas verdes e melhorias ambientais de apoio ao uso residencial, conforme disposto no inciso XIV do artigo 1º da Lei.

Sobre as ações de preservação ambiental no normativo, existem como a possibilidade de instalação de telhado verde e painel fotovoltaico na parte superior dos prédios objetos de reconversão (artigo 6º, parágrafo único) e das novas edificações (artigo 9º, parágrafo terceiro). Destaca-se a instituição do Distrito de Baixa Emissão, que visa a reduzir a emissão de gases do efeito estufa, previsto no inciso XVIII do artigo 1º.

O Distrito de Baixa Emissão é um projeto pioneiro no País e que exprime a conjunção das políticas públicas municipais com os acordos transnacionais assumidos no campo climático, mais especificamente aquelas acordadas na 21ª Conferência do Clima e que resultou no Acordo de Paris, que tem como diretriz a neutralização de gases do efeito estufa até 2050. A LCM tratou do tema na Seção I do Capítulo VI, definindo a implementação de ações para a melhoria na qualidade do ar e projetos para engajamento da população no tema, visando aumento na qualidade de vida, conforme exarado no parágrafo 2º do artigo 43.

Como forma de regulamentar a previsão de instituição do Distrito de Baixa Emissão, a Prefeitura do Rio de Janeiro editou o Decreto Nº 51.047, de 28/06/2022, definindo a competência dos Órgãos municipais para a implementação do Projeto, bem como instituindo prazo para implementação de todas as medidas previstas até 2030 a partir de elaboração de fases, sendo a primeira no período entre 2021 e 2024.

A inclusão de diversas ações voltadas para a pauta ambiental foi um passo importante dado pelo Programa Reviver Centro, principalmente se considerado que o tema é uma emergência mundial e que envolve até mesmo aspectos do direito transnacional. Pelo pioneirismo de ações como o Distrito de Baixa Emissão, é possível que o tema possa ser ampliado e implementado em outras áreas da cidade.

Contudo, o êxito desta política estará intrinsecamente ligado à determinação do Poder Público em executar efetivamente o planejamento proposto, especialmente considerando que a primeira fase do plano está programada para encerrar-se até 2024. Nesse sentido, seria pertinente uma ampliação da divulgação por parte da Prefeitura das intervenções direcionadas às questões ambientais, incluindo os relatórios de resultados disponibilizados para os licenciamentos abrangidos pelo Programa Reviver Centro. Esta transparência e divulgação mais abrangente não apenas promoveriam a prestação de contas e a responsabilidade pública, mas também poderiam fortalecer a confiança dos cidadãos nas iniciativas governamentais, incentivando uma participação mais ativa da comunidade na promoção e no acompanhamento das políticas urbanas. Ademais, uma maior publicidade dessas ações poderia contribuir para a conscientização pública sobre a importância da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento urbano integrado, fomentando um engajamento mais amplo e informado em prol desses objetivos coletivos.

Além disso, o Programa também delineou a criação de outros Distritos com finalidades específicas. Um exemplo notável é o Distrito de Conhecimento do Centro, cujos objetivos estão previstos no parágrafo 1º do artigo 1º e nos artigos 48 e 49 da legislação municipal. Este distrito visa atrair novos empreendimentos dedicados aos setores criativos, culturais e de inovação para a região. Essa iniciativa representa uma tentativa de substituir os negócios mais tradicionais que historicamente ocupavam a área central, como sedes de empresas e escritórios de advocacia, muitos dos quais migraram para outras regiões da cidade ao longo do tempo. A intenção por trás desse Distrito é, portanto, promover uma ressignificação da área, transformando-a em um polo dinâmico e vibrante para atividades de vanguarda e criatividade. Esse enfoque estratégico reflete o reconhecimento da importância de estimular e diversificar a economia local, alinhando-a com as tendências contemporâneas e fomentando um ambiente propício à inovação e ao desenvolvimento sustentável.

Diferente do Distrito de Baixa Emissão, o de Conhecimento do Centro não recebeu nenhum tipo de Decreto ou outras formas de complementação por parte da Prefeitura até o fechamento desta dissertação, atrasando uma das importantes medidas para evitar o esvaziamento da região. A tentativa de fazer com que a região central se torne um polo de

negócios inovadores e conectados à cultura pode impactar também no aspecto habitacional, visto que são áreas de atuação majoritariamente voltadas para camadas mais jovens da população e que poderão despertar maior interesse em residir na área, visando aproveitar os espaços públicos e a possibilidade de residir próximo ao trabalho por preços mais módicos com relação a outras regiões.

Outro Distrito implementado pela Lei Complementar Municipal Nº 229/2021 é o da Vivência e Memória Africana no Rio de Janeiro, previsto no parágrafo 1º do artigo 1º, bem como nos artigos 50 a 52-A, sendo este último acrescentado pela Lei Complementar Municipal Nº 264/2023. O Distrito tem como objetivo a valorização da cultura e dos elementos negros presentes na região central, visando o reconhecimento e preservação dos espaços e personagens históricos, a atração de novos investimentos relacionados à causa, a manutenção de comércios e o estabelecimento de um ecossistema residencial que respeite as atividades e a vocação do local.

O artigo 52-A incorpora disposições concernentes a ações direcionadas para atividades indutoras de ocupação, conferindo à Prefeitura a autoridade para realizar a cessão gratuita de imóveis para funções pré-estabelecidas, entre as quais se destaca a referência ao comércio ambulante. Essa previsão assume uma relevância significativa, tendo em vista que o comércio ambulante representa uma fonte crucial de subsistência para segmentos da população, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A área central da cidade se destaca como um dos principais pontos de concentração do comércio ambulante, conferindo ainda mais importância a essa disposição normativa.

No entanto, apesar do cuidado demonstrado no normativo, a atuação do Poder Executivo se deu em sentido contrário, visto a ação empreendida em fevereiro de 2024 para a remoção de comerciantes ambulantes (camelôs) da Rua Uruguaiana, famosa por abrigar o centro comercial conhecido como “Camelódromo”. A atuação da Prefeitura não visa as lojas existentes no local, mas o comércio que existe ao longo da Rua e, apesar de se tratar de medida voltada para supostamente coibir o comércio de mercadorias furtadas e roubadas, o fato é que a ação afeta a centenas de comerciantes que perfazem renda a partir da venda nas ruas do centro e a Prefeitura não ofereceu alternativas de realocação ou de outra forma de obtenção de sustento²⁴.

Em relação a este assunto, a Prefeitura promulgou o Decreto Nº 49.943, datado de 8 de dezembro de 2021, com o propósito de instituir o Círculo do Valongo. Este círculo constitui

²⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/02/28/paes-castro-camelos-uruguaia.ghtml>

um Grupo Temático de natureza consultiva, composto por representantes de órgãos dos três níveis federativos, bem como por membros de organizações da sociedade civil dedicadas à temática em questão. A finalidade deste Grupo é oferecer suporte à implementação de projetos no Cais do Valongo e na região conhecida como Pequena África. Além disso, ele visa a promover e fiscalizar políticas e demais ações governamentais relacionadas ao desenvolvimento e preservação dessas áreas históricas e culturais. A criação deste órgão consultivo demonstra o compromisso do Poder Público em envolver os diversos atores sociais interessados e afetados na gestão e conservação do patrimônio histórico e cultural da cidade.

A Lei instituiu como objetivo do Programa o favorecimento de minorias sociais por meio da instituição de programas voltados para a diversidade cultural e a partir da política de locação social, visando facilitação no acesso à moradia. Assim, a norma criou o Programa de Conservação Crítica dos Monumentos, que tem como finalidade a inclusão de informações interpretativas sobre os personagens porventura homenageados, o fomento à educação cidadã sobre temas históricos e críticos da sociedade brasileira, bem como a construção de novos monumentos e locais voltados para enaltecer a diversidade e a inclusão de grupos sociais excluídos.

O Programa também abordou de problemática habitacional de interesse social e reservou todo o seu Capítulo III para tratar. Dado o caráter controverso e crítico desse tema, ele será detalhadamente explorado em um tópico específico ao longo desta exposição, a fim de proporcionar uma análise mais aprofundada e abrangente. Da mesma forma, os incentivos fiscais promovidos por meio do programa Reviver Centro receberão um tratamento similar, tendo em vista a relevância dessa questão para a operação interligada do programa. A abordagem detalhada desses assuntos reflete o compromisso do programa em enfrentar desafios significativos e oferecer soluções sustentáveis e integradas para questões urbanas prementes, visando promover um desenvolvimento urbano mais equitativo e inclusivo.

Do ponto de vista estrutural, o Reviver Centro apresenta conceitos mais amplos com relação ao Porto Maravilha. A comparação é válida por se tratar de dois programas cujo objetivo é a recuperação urbana de áreas contíguas e utilizando o mesmo expediente, isto é, a atração de novos moradores. No Reviver Centro, houve preocupação maior por parte do legislador em trazer dispositivos mais atentos à questão social e às memórias do local, fundamentos que foram incluídos na Lei do Porto Maravilha apenas em 2023.

A título de exemplificação, o Programa de Conservação Crítica dos Monumentos é fruto de um movimento recente e observado ao redor do mundo que contesta e contextualiza homenagens realizadas a personagens históricos cujas ações em seu tempo são controversas,

cabendo destacar as ações ocorridas em São Paulo e que resultaram no incêndio à estátua do Bandeirante Borba Gato, que foi um escravocrata²⁵. A cidade do Rio de Janeiro, por seu passado como capital do Império, possui algumas homenagens à personagens polêmicos e esse tipo de movimento para educar a população é um passo importante para consolidação de uma sociedade mais crítica.

Do ponto de vista da mudança da finalidade comercial da região central, isto é, a alteração de negócios mais tradicionais para aqueles focados em cultura e inovação, houve passo importante da Prefeitura para a instalação do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA Tech) na região portuária, curso superior financiado pelo Governo Federal por meio do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC) e que tem como objetivo a capacitação de alunos para o mercado de tecnologia e inovação. Tal política pode ser um vetor para atração desse tipo de negócio para a região central.

Recentemente, a CCPar publicou edital de chamamento público, sob a modalidade de solicitação de informações, para credenciamento de interessados na apresentação de propostas conceituais e econômicas para a gestão do Projeto Porto Maravalley, cuja operação ocorrerá em galpão localizado no bairro Santo Cristo. O Projeto, cujo nome é uma referência ao Vale do Silício (localizado na Califórnia), é uma iniciativa para promover a coordenação entre investidores, empreendedores, instituição acadêmica e governo, visando criar um ecossistema favorável para empresas do segmento de tecnologia e inovação.

Embora as iniciativas em questão não sejam especificamente direcionadas para a área abrangida pelo Programa Reviver Centro, sua localização em regiões contíguas pode ter implicações significativas para a dinâmica urbana da região central. Essa proximidade pode, de fato, estimular a expansão e a concentração de negócios semelhantes na área central da cidade, desde que outras ações sejam implementadas

A baixa efetividade da norma jurídica é um risco, especialmente se há pouco esforço por parte dos gestores públicos e, como mencionado, a Lei Complementar Municipal Nº 221/2021 é analítica porque abrange políticas diversas de forma extensa, mas há a necessidade de objetividade na execução e, até aqui, são quase três anos desde a promulgação do Programa e pouco foi feito com relação aos diversos temas sociais, ambientais e comerciais. Em suma, as ações dependem de vontade política e, no atual estágio, parece haver maior preocupação com os benefícios e incentivos fiscais e operacionais para a iniciativa privada, algo

²⁵ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-24/estatua-do-borba-gato-simbolo-da-escravidao-em-sao-paulo-e-incendiada-por-ativistas.html>

que pode ser observado por meio do chamado “Reviver Centro 2”, que alterou, principalmente, disposições que tratam sobre a Operação Interligada.

4.2 O Novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro e o efeito no Programa Reviver Centro

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro promulgou o novo Plano Diretor da Cidade por meio da Lei Complementar Nº 270, de 16 de janeiro de 2024, quase 3 anos após o lançamento do Programa Reviver Centro. Considerando as disposições normativas, o Plano representa um marco significativo na gestão do desenvolvimento urbano da cidade, trazendo consigo uma série de mudanças e atualizações que visam abordar os desafios contemporâneos e promover um crescimento mais ordenado e sustentável.

Em sua elaboração, o Plano Diretor procurou ampliar a participação por meio de consultas públicas, audiências e debates, garantindo uma abordagem mais inclusiva e democrática na definição das políticas urbanas²⁶. Seguindo a tendência do Reviver Centro, o normativo apresenta uma visão mais integrada e multissetorial, considerando não apenas questões urbanísticas, mas também aspectos relacionados à habitação, mobilidade, preservação ambiental, cultura e desenvolvimento econômico.

O Plano Diretor também estabelece diretrizes claras para o uso do solo, promovendo uma ocupação mais racional e equilibrada do território, com a delimitação de áreas destinadas a diferentes usos, como habitação, comércio, indústria, lazer e preservação ambiental. Uma das prioridades do novo plano é a promoção da mobilidade urbana sustentável, por meio da expansão e integração dos sistemas de transporte público, incentivo ao uso de modos não motorizados, como caminhadas e ciclismo, e a implantação de infraestrutura adequada para pedestres e ciclistas.

A abordagem multissetorial também se faz presente em temas voltados para o enfrentamento do déficit habitacional e a precariedade das condições de moradia, por meio da promoção de programas de habitação popular, regularização fundiária e incentivos para a produção de moradias de interesse social em áreas bem localizadas e servidas por infraestrutura, além de incorporar medidas para a preservação dos recursos naturais e do patrimônio ambiental da cidade, como a criação de áreas verdes, a proteção de encostas e áreas de mananciais, e o estímulo à adoção de práticas sustentáveis na construção civil e no manejo de resíduos.

²⁶ Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/pages/audiencias#camara>

Um dos objetivos definidos do Plano é a promoção do adensamento populacional nas centralidades existentes, principalmente na região central, se mostrando em consonância com objetivos já definidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro por meio dos Programas Reviver Centro e Porto Maravilha. Assim, por ser tratar de Lei posterior, coube ao Plano Diretor apresentar disposições para se moldar ao Reviver Centro.

Assim, destaca-se o tratamento dispensado ao instituto da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, incluídos no Capítulo III do Plano Diretor, que trata da possibilidade de ampliar o direito de construir em capacidade superior ao Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) mediante pagamento de outorga onerosa. Trata-se de instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) que permite aos proprietários de imóveis construir acima do coeficiente básico estabelecido na legislação de zoneamento, até o limite previsto na legislação específica.

A forma como o Plano Diretor de 2011 tratou da contrapartida de outorga onerosa do direito de construir é diversa da forma como o tema foi abordado no Plano Diretor de 2024, conforme reprodução *in verbis*:

Art. 81. A regulamentação definirá as formas de aplicação e de cálculo para determinação do valor da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir, podendo instituir, conforme o caso, fatores de redução baseados em critérios de planejamento, de estímulo ao desenvolvimento e de interesse social.

§ 1º A Lei poderá conceder isenções parciais ou totais, nos seguintes casos:

I - edificação residencial de interesse social;

II - edificação em área contígua à Área de Especial Interesse Social;

III - edificação para fins culturais;

IV - equipamento público;

V - edificações em áreas degradadas ou subutilizadas nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Assistida;

VI - edificações em terrenos remanescentes da implantação de Projetos de Alinhamento - PA nos eixos viários das Macrozonas de Ocupação Incentivada e Condicionada, incluídos no Anexo IV desta Lei Complementar.

§2º O direito de construir acima do índice de aproveitamento de terreno será adquirido mediante a compra de potencial adicional de construção oferecido pelo Poder Executivo em leilões públicos.

§ 3º O Poder Executivo fixará, em período não inferior a um ano, o estoque público de potencial adicional de construção a ser oferecido e sua distribuição espacial, nos casos descritos §2º do art. 79.

§ 4º Considera-se estoque público de potencial adicional de construção a reserva de área edificável virtual, em metros quadrados, associada a uma porção do território e disponibilizada pelo Município para outorga onerosa, por período pré-determinado.

§ 5º O valor econômico da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário em decorrência da outorga onerosa do direito de construir será definido por unidade de área de potencial construtivo outorgado pelo Poder Público e seguirá um índice corrigido, no mínimo trimestralmente, calculado com base nos valores do mercado imobiliário no Município.

§ 6º O direito de construir adquirido através de outorga onerosa conforme disposto no Estatuto da Cidade, poderá ser convertido em Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC em áreas de Operação Urbana, mediante valor definido no momento do reconhecimento desse direito pelo Poder Executivo.

Art. 82. O Poder Executivo somente autorizará a outorga onerosa do direito de alteração de uso em Áreas de Especial Interesse Urbanístico e em Operações Urbanas nos termos dispostos pelo Estatuto da Cidade, mediante contrapartida financeira calculada com base no valor do metro quadrado relativo ao tipo de uso original e o valor decorrente da expectativa de valorização do empreendimento em decorrência da transformação proposta pelo interessado, devendo seguir um índice corrigido, no mínimo trimestralmente, calculado com base nos valores do mercado imobiliário no Município.

§ 1º A outorga mencionada no caput dependerá de avaliação favorável do seu impacto de vizinhança, incluindo a consulta aos moradores em caso de área estritamente residencial.

§ 2º É isenta de contrapartidas a outorga do direito de alteração de uso concedida para implantação de:

- I. equipamentos públicos e comunitários;
- II. empreendimentos habitacionais de interesse social.

Pode-se observar que a concessão de isenções no Plano Diretor de 2011 estava sujeita a previsões legais mais detalhadas e condicionadas à avaliação discricionária da Administração Pública em cada situação específica. Além disso, o Plano Diretor também estabeleceu diretrizes para a conversão do direito de construir em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), levando em consideração a dinâmica de funcionamento do Porto Maravilha e incluindo critérios como a avaliação do impacto sobre a vizinhança. Este enfoque demonstra uma abordagem mais criteriosa e regulamentada no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, visando garantir uma gestão eficiente e equitativa dos recursos e da expansão urbana.

Por outro lado, o atual Plano Diretor apresenta disposições mais lenientes, a partir da concessão de isenções diversas, tais como a não realização de cobrança, conforme reprodução:

Art. 110. O empreendimento que for licenciado nos cinco primeiros anos de vigência deste Plano Diretor não será autuado com a cobrança de Contrapartida Financeira.

§ 1º Findo o prazo estabelecido no caput, o empreendimento que for licenciado efetuará o pagamento de Contrapartida Financeira seguindo um período de transição para a definição de seu Coeficiente de Aproveitamento Básico CAB, respeitada uma diminuição progressiva do potencial construtivo não oneroso, a cada ano, na seguinte forma:

I - no sexto ano, diminuição de vinte por cento da diferença entre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM e o Coeficiente de Aproveitamento Básico CAB do Terreno, conforme Anexo XXI;

II - no sétimo ano, diminuição de quarenta por cento da diferença entre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM e o Coeficiente de Aproveitamento Básico CAB do Terreno, conforme Anexo XXI;

III - no oitavo ano, diminuição de sessenta por cento da diferença entre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM e o Coeficiente de Aproveitamento Básico CAB do Terreno, conforme Anexo XXI; e

IV - no nono ano, diminuição de oitenta por cento da diferença entre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo - CAM e o Coeficiente de Aproveitamento Básico CAB do Terreno, conforme Anexo XXI.

§ 2º O pagamento de outorga onerosa do direito de construir na forma do disposto na Subseção I é devido em todo o Município, inclusive nas áreas onde não houver CAM definido por esta Lei Complementar, nas quais o limite máximo será o estabelecido pela ATE prevista para o local.

§ 3º Excetuam-se do previsto nos §§1º e 2º as seguintes áreas, que ficam isentas do pagamento de Contrapartida Financeira durante a vigência desta Lei Complementar:

I - Área de Planejamento 1 - AP1;

II - Área de Planejamento 3 - AP3.

§ 4º As áreas inseridas na OUC Porto Maravilha e as beneficiadas pela Lei Complementar nº 229, de 14 de julho de 2021 - Reviver Centro ficam sujeitas aos pagamentos previstos nas respectivas leis e normas regulamentadoras.

§ 5º O valor referente à outorga onerosa poderá ser parcelado em até trinta e seis cotas iguais e sucessivas, sujeitas à incidência anual do IPCA-E - Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial.

§ 6º A emissão de licença de obras estará condicionada ao pagamento da primeira cota e o habite-se ao pagamento integral do valor referente à outorga onerosa.

§ 7º Os empreendimentos para os quais o prazo de conclusão de obra seja maior que trinta e seis meses, a contar da data de sua aprovação, deverão ser enquadrados na faixa correspondente entre as dispostas nos incisos do presente artigo.

§ 8º Ficam excluídas do disposto no caput deste artigo os empreendimentos que forem licenciados nas áreas onde já ocorre a cobrança de contrapartida de instrumentos onerosos na data de publicação desta lei complementar.

Neste dispositivo, merece destaque a disposição que versa sobre a isenção do pagamento de contrapartida financeira para os empreendimentos situados na Área de Planejamento 1 (AP1), abrangendo os bairros localizados na região central da cidade, incluindo aqueles situados na área portuária. Além disso, é pertinente ressaltar a previsão estabelecida no parágrafo 4º, o qual estabelece que as áreas abrangidas pelo Porto Maravilha e pelo Reviver Centro estão sujeitas à forma de pagamento estipulada pelas respectivas leis pertinentes. Essas disposições refletem uma abordagem estratégica e diferenciada para o desenvolvimento urbano, dando primazia à revitalização de áreas centrais e portuárias para o crescimento sustentável da cidade. A isenção de contrapartidas financeiras para empreendimentos na AP1 busca incentivar o investimento e a ocupação nesses locais, enquanto a definição de formas de pagamento específicas para as áreas abrangidas pelo Porto Maravilha e Reviver Centro visa garantir uma gestão financeira adequada e direcionada para as necessidades particulares dessas regiões em processo de revitalização.

É digno de nota, entretanto, que o Programa Reviver Centro representa uma espécie de anomalia dentro do contexto do Plano Diretor, tendo em conta todas as previsões estabelecidas que não se aplicam a ele. Além das exceções relacionadas à outorga onerosa para o Programa e às áreas por ele abrangidas, também se destacam exceções técnicas, como aquelas relacionadas ao embasamento das edificações, conforme estipulado no artigo 365, bem como a proibição de ocupação de área coletiva em desconformidade com o plano em si, exceção essa explicitada no parágrafo único do artigo 476.

O Plano Diretor também atribui uma atenção particular à operação interligada, que constitui o ponto central do Programa Reviver Centro, delineando as condições para sua implementação e reforçando as disposições estabelecidas pelo próprio Programa em relação aos bairros afetados pela operação, conforme estipulado no artigo 395. Esta abordagem demonstra uma preocupação deliberada em integrar e alinhar os objetivos e diretrizes do Plano Diretor com as iniciativas específicas contidas no Programa Reviver Centro.

A partir da análise do Plano Diretor da Cidade, é possível verificar que houve preocupação para inclusão das disposições do Reviver Centro, visando não atrapalhar a operação. Neste sentido, são observados diversos benefícios a possíveis investidores, algo refletido no próprio Plano Diretor, que replica a tendência de utilização de parcerias entre o

público e o privado para a consecução de projetos urbanísticos. No entanto, houve também a inclusão de mecanismos sociais e que, se bem executados, podem criar um equilíbrio necessário para balancear os anseios da sociedade e os interesses privados.

Da leitura do Plano Diretor da Cidade, torna-se evidente que houve uma considerável preocupação em incorporar as disposições do Programa Reviver Centro, com o intuito de garantir que não haja interferências prejudiciais em sua operação. Nesse contexto, é possível identificar uma série de benefícios oferecidos a potenciais investidores, uma dinâmica que é espelhada no próprio plano diretor, o qual reflete a crescente tendência de empregar parcerias entre o setor público e o setor privado para a realização de projetos urbanísticos de envergadura.

Não obstante, também foram inseridos mecanismos de cunho social, os quais, se implementados de maneira eficaz, podem contribuir para estabelecer um equilíbrio necessário entre as aspirações da sociedade e os interesses privados. Essa abordagem revela uma abertura para a integração de preocupações sociais e comunitárias dentro do arcabouço regulatório, evidenciando um esforço para conciliar as demandas do desenvolvimento urbano com a promoção do bem-estar coletivo. Dessa forma, o Plano Diretor se apresenta não apenas como um instrumento de ordenamento territorial, mas também como um mecanismo que apresenta ferramentas necessárias para promover uma governança urbana mais inclusiva e responsável, que leve em consideração tanto os imperativos econômicos quanto os sociais e ambientais, ressaltando, no entanto, a necessidade de ação política para que seja possível atingir o equilíbrio entre os interesses públicos e o privado, visando a melhoria social.

4.3 Operação Interligada: Os impactos do Programa para além do Centro

Antes de tratar sobre o tema no contexto do Reviver Centro, é necessário conceituar o que é a operação interligada e a forma como ela foi implementada por meio da Lei Complementar Nº 229/2021. O instrumento urbanístico foi inicialmente implementado na Cidade de São Paulo a partir da promulgação da Lei Nº 10.209, de 09/12/1986, popularmente conhecida como Lei do Desfavelamento. O normativo previa a possibilidade de donos de terrenos ocupados por favelas e comunidades pudessem solicitar alterações nos parâmetros urbanísticos vigentes para tais áreas, ou em outros terrenos de sua propriedade, em troca da construção e doação de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda à Prefeitura de São Paulo.

Apesar de se tratar de um mecanismo interessante, a sua aplicação prática funcionou como ferramenta de especulação imobiliária, visto que que uma parcela substancial das habitações sociais construídas com os recursos provenientes da operação estava situada em

regiões mais afastadas (Castro, 2006, p. 139-143) resultado direto da utilização desse instrumento, restou configurado um processo de periferização e o distanciamento das populações residentes em favelas dos setores urbanos consolidados e providos de infraestrutura e serviços.

No Rio de Janeiro, as operações interligadas foram introduzidas no Plano Diretor de 1992 (Lei Complementar Municipal Nº 16/1992), que trazia previa a possibilidade de alterações promovidas pelo Poder Público nos limites urbanísticos definidos no Plano a partir da contrapartida de eventuais interessados. As contrapartidas seriam calculadas proporcionalmente a partir de intervenções que fossem realizadas sob a forma de recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; Obras de infraestrutura, habitações de interesse social, recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural.

Em paralelo ao cenário observado em São Paulo, as operações urbanísticas interligadas foram implementadas em bairros de maior renda e com um espaço urbano mais valorizado, incluindo áreas como Tijuca, Barra da Tijuca, Recreio e diversos localizados na Zona Sul do Rio de Janeiro (Cardoso, 1999, p. 5-9). Assim como no caso paulista, a metodologia empregada para o cálculo das contrapartidas revelou-se falha em determinados processos, resultando em impactos significativos nos montantes efetivamente arrecadados pela Prefeitura (Cardoso, 1999, p. 16).

A concentração das operações interligadas em áreas privilegiadas do Rio de Janeiro reflete uma tendência similar àquela observada em São Paulo, indicando uma preferência por locais com maior potencial de valorização imobiliária. Isso sugere a existência de uma dinâmica urbana comum, na qual os instrumentos de intervenção urbana são utilizados de forma seletiva, muitas vezes em detrimento das áreas mais carentes e vulneráveis da cidade.

A partir dos casos mencionados, emerge uma compreensão sobre a regulação do mecanismo das operações urbanísticas interligadas, que busca oferecer contrapartidas direcionadas aos aspectos sociais, como a regularização de terras irregulares e a criação de habitações de interesse social. Contudo, simultaneamente, o emprego desse instrumento também suscitou o fomento da segregação espacial e da especulação imobiliária. Tanto no contexto do Rio de Janeiro quanto de São Paulo, os investidores aproveitaram-se das normas para buscar lucros em áreas urbanas mais valorizadas.

Essa dualidade na operacionalização das operações interligadas evidencia um desafio inerente à regulação urbana, no sentido de conciliar objetivos de cunho social com dinâmicas de mercado que tendem a privilegiar o retorno financeiro sobre o investimento. Por um lado, a busca pela regularização fundiária e pela provisão de habitações de interesse social reflete uma

preocupação legítima com a justiça social e o direito à cidade para todos os segmentos da população. Por outro lado, a percepção do potencial lucrativo dessas intervenções resultou em investimentos em áreas já valorizadas, contribuindo para a intensificação da segregação socioespacial e a exacerbação da desigualdade urbana.

Os instrumentos urbanísticos foram rapidamente assimilados pela iniciativa privada que fez uso destes para maximização de lucro, refletindo um conceito intrinsecamente elitista porque concentraria os investimentos advindos da iniciativa privada em locais já valorizados e dotados de infraestrutura, principalmente por meio das operações urbanas e operações interligadas, que apresentam em seu conjunto legal a possibilidade de flexibilização de regras urbanísticas instituídas pelo próprio Poder Público (Rolnik, 2000, p. 10-11). Neste contexto, importante trazer à baila a consideração traçada por Raquel Rolnik:

A grande disputa pelas localizações mais valorizadas de algumas cidades originou uma série de experiências cujo objetivo é o de captar parte da mais-valia obtida com as atividades da incorporação imobiliária. Nesse sentido, foram criados instrumentos como as operações urbanas, operações interligadas e solo-criado. Esses instrumentos têm em comum o fato de permitirem a flexibilização dos padrões urbanísticos vigentes, em troca de um pagamento que pode ser efetuado em dinheiro, em melhorias de infra-estrutura, ou na construção de habitação popular.

O mercado imobiliário apropriou-se com rapidez desses mecanismos, aprendendo a expandir seus lucros, a aviltar as contrapartidas, a dominar as mesas de negociação, como é o caso de São Paulo. O próprio princípio da troca do direito adicional de construção por outros benefícios pode ser questionado, pois o interesse na edificação além dos coeficientes permitidos só se dá onde já existe investimento público e privado em grande escala, tendendo a concentrar ainda mais os investimentos e oportunidades de emprego.

Essa dinâmica ressalta uma preocupação fundamental sobre a justiça e a equidade no contexto da regulação urbana, visto que são criadas flexibilizações legais no arcabouço legal urbanístico para atender aos anseios da iniciativa privada. Neste sentido, a forma como tais instrumentos urbanísticos foi implementada no curso do desenvolvimento urbano brasileiro subverteu a lógica do desenvolvimento urbano, que deveria ser pautado pela justiça (Montadon, 2009, p. 32).

Após a utilização de forma dispersa em diversas cidades, o instrumento viraria objeto de política nacional por meio do Estatuto da Cidade, porém com o nome de Operação Urbana Consorciada (OUC), mecanismo já apresentado no capítulo 3 desta dissertação. Todavia, houve

uma alteração significativa na sua execução, que diz respeito à utilização dos recursos obtidos a título de contrapartida paga pelos investidores, conforme reprodução:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2o do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2o do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 1o Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

A imposição de que os recursos obtidos sejam reinvestidos exclusivamente na área onde a operação urbana foi implementada pode limitar a capacidade do poder público de responder de forma abrangente e eficaz às necessidades urbanas emergentes em diferentes partes da cidade. Essa restrição pode resultar em um desequilíbrio no desenvolvimento urbano, com algumas áreas recebendo recursos enquanto outras continuam a enfrentar carências crônicas de infraestrutura e serviços públicos.

Além disso, essa abordagem também pode perpetuar desigualdades espaciais e socioeconômicas, uma vez que a área objeto da operação tende a receber mais recursos por parte da Administração Pública e da iniciativa privada, enquanto áreas mais carentes são deixadas de lado, o que pode aprofundar ainda mais as disparidades existentes na cidade, contribuindo para a segregação socioespacial e a marginalização de determinadas comunidades.

No contexto do programa Reviver Centro, observa-se uma retomada do uso da operação interligada, embora seu funcionamento apresente distinções em relação à forma como o

instrumento foi tradicionalmente empregado ao longo das últimas décadas. Como exposto no início deste Capítulo, o propósito principal do programa é atrair novos residentes para a região central da cidade, o que levou a Prefeitura a oferecer incentivos e benefícios para os investidores interessados em participar do projeto.

Cabe destacar que a Lei Complementar Nº 264/2023 ampliou o escopo da operação interligada no âmbito do Reviver Centro, acrescentando novos bairros valorizados objeto de utilização do potencial construtivo, criação de área de gabarito livre em trechos da região central, possibilidade de edificações coladas na divisa entre lotes e outros benefícios para fomentar os investimentos na área.

Neste sentido, a legislação apresenta em sobre a operação interligada:

Art. 60. A construção de nova edificação residencial ou mista ou a reconversão de edificação existente para o uso residencial ou misto na área da II R.A, na forma estabelecida nas Seções I e II do Capítulo II desta Lei Complementar, dará ao proprietário o direito à utilização da Operação Interligada em imóveis localizados na Área de Planejamento - AP 2 e Área de Planejamento - AP 3, como disposto no art. 65 desta Lei Complementar. (Redação do caput dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

§ 1º A Operação Interligada a que se refere o caput deste artigo corresponde à alteração de gabarito, mediante pagamento de contrapartida ao Município, das edificações não afastadas das divisas localizadas nas áreas em que incidem o art. 448 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, a Lei nº 434, de 27 de julho de 1983 e o Decreto nº 9.396, de 13 de junho de 1990, nos termos desta Lei Complementar: (Redação do parágrafo dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

§ 2º O direito à utilização da Operação Interligada será concedido por ocasião da licença de obra relativa à construção ou reconversão do imóvel na II R.A.

§ 3º A certidão de Habite-se ou de conclusão da obra de construção da edificação objeto de Operação Interligada nas APs 2 e 3, somente será concedida após a emissão da certidão de Habite-se ou de conclusão da obra da construção ou reconversão do imóvel na II R.A. (Redação do parágrafo dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

Conforme estabelecido pela legislação complementar, com o objetivo de atrair investidores interessados na construção de empreendimentos dentro do perímetro do programa, há a possibilidade de o incorporador obter um potencial adicional de construção em determinados setores das Áreas de Planejamento 2 e 3, que incluem bairros como Botafogo,

Copacabana, Leme, Ipanema e Lagoa, inseridos na AP 2, e ainda Tijuca, Praça da Bandeira e Méier, localizados na AP3.

Outro aspecto de extrema relevância, introduzido pela Lei Complementar Nº 264/2023, diz respeito à inclusão do parágrafo 10º no artigo 61, o qual aborda a possibilidade de venda do potencial construtivo obtido a partir da reconversão de imóveis na II Região Administrativa. A permissão para a venda do potencial construtivo adquirido através da reconversão de imóveis na II Região Administrativa evidencia um viés essencialmente mercantilista, no qual os interesses comerciais parecem predominar sobre as necessidades habitacionais e urbanísticas da região central do Rio de Janeiro, visto que parece privilegiar os interesses do mercado privado.

O Reviver Centro prevê, ainda, o pagamento de contrapartidas ao Município no caso de solicitação de licenciamento para as áreas passíveis de construção nessas áreas receptoras do potencial criado, conforme redação do art. 61:

Art. 61. Serão objeto de pagamento de contrapartida através da Operação Interligada a área dos pavimentos das edificações não afastadas das divisas nas APs 2 e 3 a serem construídos além do estabelecido na legislação urbanística vigente, respeitadas as seguintes condições: (Redação do caput do artigo dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

I - gabarito das edificações;

a) AP-3: máximo de oito pavimentos, de qualquer natureza, com altura máxima de vinte e quatro metros. (Redação da alínea dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

b) Bairros de Copacabana e Leme: obrigatoriamente os gabaritos e demais condições dos pavimentos e da volumetria da edificação estabelecidos nos Projetos de Alinhamento de Loteamentos - PALs 22.351 e 33.100 em suas respectivas áreas de abrangência;

c) Bairro de Ipanema:

1. obrigatoriamente os gabaritos e demais condições dos pavimentos e da volumetria da edificação estabelecidos nos PALs 22.351 e 33.100 em suas respectivas áreas de abrangência;

2. Rua Visconde de Pirajá: máximo de dez pavimentos, de qualquer natureza, com altura máxima de trinta metros. (Redação do item dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

3. demais logradouros: máximo de oito pavimentos, de qualquer natureza, com altura máxima de vinte e quatro metros. (Item acrescentado pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

d) Bairros da Tijuca e Praça da Bandeira:

1. Rua Haddock Lobo, Rua Conde de Bonfim, Rua São Francisco Xavier, Rua Uruguai, Rua Barão de Mesquita e Avenida Maracanã: máximo de doze pavimentos, de qualquer natureza, com altura máxima de trinta e seis metros. (Redação do item dada pela Lei Complementar N° 264 DE 09/10/2023).

2. demais logradouros: máximo de oito pavimentos de qualquer natureza, com altura máxima de vinte e quatro metros, não incidindo naqueles com largura inferior a doze metros, logradouros ou trechos de logradouros sem saída e naqueles localizados acima da cota quarenta metros. (Redação do item dada pela Lei Complementar N° 264 DE 09/10/2023).

e) Bairro Botafogo: máximo de oito pavimentos de qualquer natureza, com altura máxima de vinte e quatro metros, não incidindo nos logradouros localizados acima da cota vinte metros e nos seguintes logradouros: Travessa Visconde de Morais, Rua Barão de Macaúbas, Rua Serafim Valandro, Rua Álvaro Borgerth, Rua Camuirano, Rua Henrique de Novais e Travessa Pepe. (Alínea acrescentada pela Lei Complementar N° 264 DE 09/10/2023).

f) Bairro da Lagoa: Fica permitida a aplicação do gabarito e altura estabelecidos no Decreto n° 9.396/1990 para edificações afastadas ou não das divisas, exceto Rua Presidente Alfonso Lopes, sendo que para as edificações situadas na Av. Eptácio Pessoa com fundos para a Rua Tabatinguera, a cota de nível da altura final permitida para a Avenida Eptácio Pessoa poderá se estender às edificações do lado ímpar da Rua Tabatinguera. (Alínea acrescentada pela Lei Complementar N° 264 DE 09/10/2023).

Importante mencionar que o Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal pelo Poder Executivo ainda previa a possibilidade de incluir a Barra da Tijuca, Jacarepaguá e a Glória como potenciais áreas receptoras dos direitos advindos da operação interligada, mas emendas parlamentares retiraram os bairros da Lei. Em contrapartida, o Prefeito Eduardo Paes promulgou o Decreto 51.939, de 16/01/2023, em que define o bairro da Glória como responsabilidade da Subprefeitura do Centro, sendo que anteriormente a o local integrava a Subprefeitura da Zona Sul. O que se infere dessa mudança é uma tentativa de incluir o bairro como um dos beneficiários do Reviver Centro.

Em adição às medidas legislativas, a Prefeitura promulgou o Decreto N° 49.698, datado de 27 de outubro de 2021, com o intuito de regulamentar a operação interligada e estabelecer diretrizes claras para o pagamento das contrapartidas estipuladas. Esse decreto institui diversas normas relacionadas à utilização do direito de construir, incluindo a definição de um prazo máximo de até 10 anos para o exercício do direito de utilizar os benefícios decorrentes da

operação. Além disso, o decreto também estabelece uma fórmula específica para o cálculo do valor das contraprestações a serem pagas pelos investidores, entre outras disposições.

Pela análise do normativo, a forma como a operação interligada foi instrumentalizada se assemelha àquelas operações introduzidas ao longo dos anos 90, visto que, diferentemente da previsão contida no Estatuto da Cidade, os direitos adquiridos a partir do instrumento podem ser utilizados em outras áreas da cidade e não exclusivamente na área da Operação, o que é um ponto crítico com relação ao Estatuto porque resultava em um panorama de reinvestimentos em uma área que já estava recebendo investimentos, prejudicando a democratização da criação do solo urbano (Fix, 2000, p. 3)

Ainda com relação à utilização dos recursos oriundos da operação no Reviver Centro, um ponto que merece destaque é que o Reviver Centro prevê a utilização dos recursos advindos da operação de forma mais genérica, conforme a seguinte redação:

I - ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

II - à realização de obras de melhoria da infraestrutura urbana e dos espaços públicos na área da II R.A.;

III - à aquisição e recuperação de imóveis destinados a programas de habitação de interesse social na área da I R.A. e II R.A.;

IV - à recuperação do patrimônio cultural na área da II R.A. através dos programas instituídos nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. O pagamento do valor devido em contrapartida, desde que autorizado pelo Chefe do Poder Executivo, poderá ser feito mediante a realização das obras definidas nos incisos III e IV deste artigo, bem como nos serviços e obras necessários à reconversão de imóveis públicos ao uso residencial na modalidade de habitação de interesse social, inadmitidos custos inferiores aos valores devidos. (Redação do parágrafo dada pela Lei Complementar Nº 264 DE 09/10/2023).

O Decreto Nº 49.698/2021 introduziu uma disposição que permite a utilização dos recursos provenientes das operações interligadas para a aquisição e recuperação de imóveis destinados a programas de habitação de interesse social nas Regiões Administrativas I, II e IV. No entanto, o decreto não estabelece uma definição clara da prioridade de utilização dos valores, o que pode ocasionar em prejuízos operacionais, uma vez que a produção de habitações de interesse social na região central está alinhada com os objetivos do próprio Programa, que busca atrair moradores para a área.

Outra questão controversa abordada no Decreto é referente ao controle dos valores arrecadados pela cobrança da contrapartida, o qual seria conduzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), enquanto a supervisão

da operação interligada seria de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), conforme estabelecido nos artigos 2º e 7º. Esta configuração representava uma inversão na lógica, considerando que o Reviver Centro é um programa de natureza urbanística e, portanto, os recursos obtidos deveriam, em princípio, ser direcionados para questões urbanísticas.

Entretanto, em decorrência da modificação na estrutura organizacional da Prefeitura, a pasta responsável pelo planejamento urbano seria incorporada pela SMDEIS, passando a ser denominada como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE), conforme estipulado pelo Decreto Nº 53.302/2023. A fusão das pastas ocorreu em um momento questionável, tendo em vista que estavam em andamento discussões para a elaboração do novo Plano Diretor.

Essa fusão institucional entre as pastas de planejamento urbano e desenvolvimento econômico suscita questões pertinentes acerca da integridade e eficácia do processo de planejamento urbano em si, bem como da sua harmonização com as preocupações de desenvolvimento econômico. Este tipo de movimento realizado pela Prefeitura pode apontar que há uma primazia do aspecto econômico-financeiro no desenvolvimento do Programa Reviver Centro em relação ao seu aspecto habitacional.

Abordando uma perspectiva mais prática acerca do Programa Reviver Centro, observa-se que os a Gerência de Monitoramento e Informações Urbanas (GMIU), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Econômico, divulga mensalmente relatórios detalhados sobre a operação em curso. Conforme informações apresentadas no relatório referente ao mês de fevereiro de 2024, destaca-se que um total de 37 licenças foram emitidas para empreendimentos localizados na região abrangida pelo Programa. Dessas licenças, oito foram concedidas para a construção de prédios, enquanto 29 foram destinadas à transformação de uso, o que resultou em um agregado de 2777 unidades residenciais. Consta, ainda, a informação de que 10 pedidos de licença estão em análise e que podem somar mais 960 unidades habitacionais, caso aprovadas²⁷.

Cumprir destacar que levantamento realizado pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro (SENGERJ) em fevereiro de 2023 indicou que, das 23 licenças emitidas pela Prefeitura até aquele momento, sejam elas para transformação de uso ou construção de prédio, apenas 14% das unidades têm entre 52 e 70 metros quadrados, medidas consideradas ideais

²⁷ Disponível em: <https://planejamentourbano.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/52/2024/04/Programa-Reviver-Centro-Fevereiro-2024.pdf>. Acesso em 15/04/2024.

para apartamentos de dois quartos. Empreendimentos de três quartos, que variam entre 80 e 110 metros quadrados, correspondem a 22% das licenças. A maioria, alcançando 64% das unidades, têm de 32 a 50 metros, com predomínio na faixa dos 30 metros quadrados²⁸.

A partir da análise realizada, observa-se uma prevalência significativa de apartamentos do tipo estúdio, o que pode indicar uma tendência de atrair moradores de perfil mais jovem, considerando a previsão de ações voltadas para cultura, diversidade e a tentativa de atração de negócios voltados para a questão tecnológica, área profissional mais associada às faixas etárias mais baixas.

Por outro lado, é de se atentar que nos últimos anos uma nova modalidade de empreendimentos imobiliários tem optado por apartamentos menores e condomínios dispendo de serviços compartilhados, como cozinhas coletivas, lavanderias compartilhadas, espaços de trabalho compartilhado, dentro outros. Este tipo de empreendimento reproduz o conceito de imóveis voltadas para a operação de economia do compartilhamento, representando novos produtos imobiliários que nascem a partir do lançamento de plataformas como o Airbnb e booking (Ferreira, 2021, p. 118-119).

A predominância de apartamentos do tipo estúdio sugere uma possível transformação no mercado imobiliário, com implicações significativas para a dinâmica urbana e socioeconômica da região central da cidade, visto que normalmente se trata de apartamentos com característica de estúdio, com metragens menores e com valor mais alto do metro quadrado, o que impulsiona o valor para locação e até mesmo futura revenda, caso a área se mantenha valorizada (Vannuchi, 2020, 274).

A introdução desse tipo de construção como um produto vem acompanhada da atuação do mercado imobiliário para atender a essa demanda crescente²⁹, com foco em aluguéis de curtíssima temporada e até moradias temporárias. Neste contexto, é importante apresentar as considerações realizadas por Bianca Tavolari:

Em São Paulo existem iniciativas de empresas da construção civil focadas em moradias temporárias. You, Paladin, Vitacon e TPA já estão construindo empreendimentos residenciais destinados a moradores que não são fixos. O modelo de negócio varia entre as construtoras, mas plataformas como Booking e AirBnB são utilizadas para anunciar as unidades. Assim, estamos diante de uma tendência de transformação dos próprios produtos imobiliários para atender à flexibilidade e à

²⁸ Disponível em: <https://sengerj.org.br/reviver-centro-ignora-enorme-potencial-habitacional-de-interesse-social/>. Acesso em 22/03/2024.

²⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2023/06/boom-de-microapartamentos-cresce-demanda-por-imoveis-de-ate-30m2.ghtml>

rentabilidade dos aluguéis de curto prazo popularizados e intermediados pelo Airbnb (2019, online)³⁰.

Assim, diante da existência de um mercado imobiliário focado em um sistema que remete muito mais à hospedagem do que moradia, é de se atentar se a lógica vai se repetir no âmbito do Programa Reviver Centro, considerando que a intenção da Administração Pública vai, em tese, além da requalificação de edifícios, se considerados todos os aspectos incluídos no normativo e expostos no tópico 4.1.

Sobre o Programa Reviver Centro, o relatório elaborado pela GMIU referente ao mês de fevereiro de 2024 (última publicação até o fechamento desta dissertação) também fornece dados relacionados às operações interligadas³¹. Dos 37 licenciamentos concedidos, 23 estão localizados em áreas que se enquadram nos critérios para a obtenção da Certidão de Concessão de Direito de Utilização de Operação Interligada. Dessas 23 licenças, 14 estão relacionadas à transformação de uso de unidades isoladas. É importante destacar que, dentre as 23 licenças mencionadas, 12 demonstraram interesse em obter a Certidão, sendo que 6 deles já obtiveram êxito nesse processo.

A GMIU apresentou a tabela dos imóveis passíveis de Concessão de Direito de Utilização de Operação Interligada:

Planilha de Concessão de Direito de Utilização de Operação Interligada								
Número Certidão	Logradouro	NP	Sector	Licença	Data emissão licença	ATE residencial (m ²)	ATE a ser transferida via OI (m ²)	Requerente
Total						74 482,75	49 725,83	
001/2022	Rua Irineu Marinho	52	Cruz Vermelha	21/0177/2021	16/08/2021	5 124,92	2 049,97	Monroe RJ Participações Ltda
002/2022	Avenida Presidente Vargas	1140	Central do Brasil	21/0010/2022	12/01/2022	15 472,80	9 283,68	Opportunity Fundo Investimento Imobiliário
003/2022	Rua do Acre	33	Centro Financeiro / Praça XV	21/0194/2021	26/08/2021	4 400,28	1 760,11	Parque Rio Nilo Incorp. SPE LTDA
004/2022	Rua Visconde de Inhaúma	95	Centro Financeiro / Praça XV	21/0159/2022	06/06/2021	7 211,55	7 211,55	Opportunity Fundo Investimento Imobiliário
001/2023	Rua Visconde de Inhaúma	80	Centro Financeiro / Praça XV	21/0252/2022	04/11/2022	13 697,10	13 697,10	TGRJ-16 EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
002/2023	Rua Gonçalves Dias	46	Centro Financeiro / Praça XV	21/0383/2022A	16/12/2022	4 769,19	4 769,19	Gazal Participações e Empreendimentos S/A
(*)	Avenida N/S Fátima	55	Cruz Vermelha	21/0406/2023	16/10/2023	2 800,08	1 680,04	BAIRRO DE FÁTIMA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA
(*)	Rua Acre	37	Centro Financeiro / Praça XV	21/0205/2023	02/06/2023	3 874,40	1 549,76	Edelvira Fernandes Barrozo
(*)	Rua Candelária	66	Centro Financeiro / Praça XV	21/0054/2023	15/02/2023	6 913,73	2 765,49	CLD SPE Empreendimentos e Participações LTDA
(*)	Avenida Mem de Sá	234	Cruz Vermelha	21/0404/2022	21/12/2022	ND	ND	Marcio Vinício Farias
(*)	Avenida Presidente Vargas	62	Centro Financeiro / Praça XV	21/0116/2022	13/04/2022	5 861,40	2 344,56	SC Rio CE Candelária Empreendimentos e Participações Ltda
(*)	Rua Riachuelo	201	Cruz Vermelha	21/0076/2022	17/03/2022	4 357,30	2 614,38	Rio's Nice Hotel Ltda e Riachuelo 201 Empreendimentos Imobiliários Ltda

Fonte: SMDUE/SUBPU/GMIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDUE)
 (*) Em processo de obtenção de Certidão de Concessão Operação Interligada
 Data de referência: 29/02/2024

³⁰ Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/airbnb-como-sufocar-a-economia-colaborativa/>. Acesso em 15/04/2024.

³¹ Disponível em: <https://planejamentourbano.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/52/2024/04/Programa-Reviver-Centro-Fevereiro-2024.pdf>. Acesso em 15/04/2024.

As 6 licenças concedidas até o momento resultaram em impactos sobre 15 edifícios, todos situados em bairros da Zona Sul, sendo 12 em Ipanema e 4 em Copacabana. Dentre esses 16 edifícios afetados, onze já submeteram Laudo de Contrapartida, totalizando o montante de R\$ 8.018.759,47, dos quais R\$ 7.638.498,45 foram confirmados conforme registros contidos na planilha de recepção:

Planilha de Recepção de Operação Interligada								
Número Certidão de Concessão de OI	Logradouro	NP	Bairro	ATE a ser utilizado (m²)	Valor Laudo Contrapartida (R\$)		Número Certidão de Recepção de OI	Requerente
					gerado	arrecadado		
Total				11 083,57	R\$ 8.018.759,47	R\$ 7.638.498,45		
004/2022	Rua Alberto de Campos	100	Ipanema	312,01	R\$ 534.136,00	R\$ 534.136,00	002/2023	Opportunity Fundo Investimento Imobiliário
002/2022	Rua Barão da Torre	662	Ipanema	635,07	R\$ 1.042.519,94	R\$ 1.042.519,94	002/2022	Opportunity Fundo Investimento Imobiliário
004/2022	Rua Anibal de Mendonça	221	Ipanema	135,76	R\$ 445.523,00	R\$ 445.523,00	a ser emitida	Luiz Cesar Telles Faro e Outro
002/2022	Rua Prudente de Moraes	1 356	Ipanema	415,35	R\$ 864.945,44	R\$ 864.945,44		Rafael Almeida de Piro
003/2022	Rua Nascimento Silva	245	Ipanema	559,34	R\$ 1.818.597,96	R\$ 1.818.597,96	004/2022	Carlos Eduardo da Câmara
003/2022	Rua Hilário de Gouveia	49	Copacabana	1171,94				THPC Empr. Imob. SPE
002/2022	Rua Leopoldo Miguez	10	Copacabana	715,72	R\$ 925.882,00	R\$ 925.882,00	a ser emitida	Brix Fundo de Investimento Imobiliário
002/2022	Rua Bulhões Carvalho	396	Copacabana	1166,90	R\$ 960.244,21	R\$ 960.244,21	a ser emitida	Brix Fundo de Investimento Imobiliário
002/2022	Rua Gomes Carneiro	30	Ipanema	269,97				Milka Participações e Admin. Imob. Eireli
002/2022	Rua Paul Redfern	36	Ipanema	179,83				Brix Fundo de Investimento Imobiliário
002/2022	Rua Redentor	14	Ipanema	355,66	R\$ 73.535,37	R\$ 73.535,37		Brix Fundo de Investimento Imobiliário
002/2022	Rua Tonelero	61	Copacabana	2050,31				Brix Fundo de Investimento Imobiliário
001/2022	Rua Vinicius de Moraes	233	Ipanema	121,44				Brix Fundo de Investimento Imobiliário
002/2023	Rua Visconde de Pirajá	524	Ipanema	932,23	R\$ 306.387,83			Balassiano Engenharia Ltda
002/2023	Rua Redentor	308	Ipanema	1883,00	R\$ 973.114,53	R\$ 973.114,53		Legacy Ipanema Empr. Imob. SPE Ltda
004/2022	Rua Maria Quitéria	132	Ipanema	179,04	R\$ 73.873,19			Valente Empreendimentos 38
(*)	Avenida Francisco Bhering	185	Ipanema	(*)				

Fonte: SMDUE/SUBPU/GMIU a partir dados do Sistema de Licenciamento – SisLic (SMDUE)

Nota: A ser emitida - Requerente solicitou à SMDEIS que a Certidão de Recepção fosse emitida após a licença, constando como restrição para o início da obra

(*) Certidão de Concessão Operação Interligada ainda não apresentada

Quanto aos locais selecionados pelos investidores para utilização dos direitos derivados da operação, não há surpresas. A possibilidade de aproveitamento das licenças em áreas mais valorizadas ensejou essa situação, motivando o mercado a ignorar, até o fechamento desta dissertação, bairros como a Tijuca, que também é bastante buscado por famílias por conta de sua localização privilegiada e a farta disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana, como transportes, hospitais, opções culturais e de entretenimento.

Reforça-se, portanto, que a operação interligada no Reviver Centro, conferiu benesses aos investidores privados, apresentando um cardápio de oportunidades para os investidores, dada a gama substancial de benefícios concedidos pela Lei e demais normativos,

desbloqueando, assim, a possibilidade de ampliar lucros a partir de investimentos realizados na área abrangida pelo Programa Reviver Centro.

Esses benefícios abrangem uma ampla variedade de vantagens que vão desde a flexibilização de parâmetros urbanísticos em detrimento do próprio Plano Diretor, como a redução das restrições de gabarito dos edifícios e a ampliação das áreas de construção, até a isenção de contrapartidas e encargos tributários, o que permite a maximização dos lucros envolvidos na operação.

Assim sendo, configura-se um contexto de grande vantagem para o investidor privado que investe em uma área com grande potencial de atração de novos moradores e que já é dotada de infraestrutura consolidada, com uma variedade de equipamentos públicos, amplo acesso a transporte público, opções de lazer e uma gama de serviços que conferem à região um status de produto urbano finalizado. Não obstante, como uma forma de atrair ainda mais o investidor privado, o Poder Público oferece à iniciativa privada a perspectiva de obter lucros ainda mais substanciais a partir da concessão de vantagens para ampliar o potencial construtivo em muitos dos bairros mais valorizados da Cidade.

Nesse contexto, verifica-se uma espécie de incentivo por parte do Poder Público, que delega à iniciativa privada a definição da política de urbanização da região central. Essa abordagem confere aos investidores uma influência significativa sobre o desenvolvimento urbano da área, permitindo-lhes moldar o ambiente construído de acordo com seus interesses comerciais e objetivos financeiros. Essa dinâmica coloca em destaque a predominância dos interesses privados na formulação de estratégias de desenvolvimento urbano, em detrimento da participação e intervenção efetivas do setor público na configuração do espaço urbano.

A relação entre o Poder Público e o setor privado suscita questões relevantes sobre a governança urbana e a democracia participativa, uma vez que a tomada de decisões relacionadas à configuração e ao uso do espaço urbano é transferida para atores privados, em detrimento do interesse público, condições que podem se aprofundar no caso de omissão por parte da Prefeitura em fiscalizar a operação e promover políticas públicas para atender o que foi previsto em lei. Além disso, essa abordagem pode resultar em uma homogeneização do ambiente construído e uma redução da diversidade socioespacial da região central, repetindo a condição de cidade standard, já definida nesta pesquisa.

Entretanto, ao analisar a forma como essas parcerias são concretizadas, é possível observar que frequentemente há um significativo dispêndio financeiro por parte da Administração Pública. Um exemplo ilustrativo disso são os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) do projeto Porto Maravilha, os quais foram adquiridos por

um Fundo Imobiliário criado pela Caixa Econômica Federal, que utilizou recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para realizar a compra. No âmbito do Programa Reviver Centro, são concedidas isenções fiscais e dispensadas cobranças de contrapartidas financeiras, o que já representa um dispêndio de recursos para a efetivação da operação.

Essas práticas levantam questões importantes sobre a eficácia e a eficiência das parcerias público-privadas na consecução de objetivos públicos. Em muitos casos, verifica-se uma transferência significativa de recursos públicos para o setor privado, sem que necessariamente haja uma contrapartida proporcional em termos de benefícios para a sociedade como um todo. Além disso, há o risco de que a dependência excessiva dessas parcerias possa comprometer a autonomia e a capacidade de planejamento das instituições públicas, além de gerar distorções e desigualdades no acesso aos serviços e infraestrutura urbanos.

Torna-se essencial realizar uma reflexão crítica sobre a estruturação e gestão das parcerias público-privadas, garantindo a proteção dos interesses públicos e o uso transparente e responsável dos recursos públicos. Este estudo não visa adotar uma postura ufanista e propor a eliminação das parcerias entre o setor público e o privado. No entanto, é imperativo desafiar a noção de, mas há a necessidade de desconstruir a ideia de que há desmobilização do Poder Público para a implementação de políticas públicas, com o intuito de mitigar os efeitos da prevalência do interesse privado sobre o interesse público.

4.4 A Lei Nº 6.999/2021 e os benefícios fiscais do Programa Reviver Centro

A Lei Complementar Nº 229/2021 estabeleceu que as questões fiscais relacionadas ao Reviver Centro seriam abordadas em uma legislação específica. Em consonância com esse princípio, o Município do Rio de Janeiro promulgou a Lei Nº 6.999, datada de 14/07/2021, que foi publicada no mesmo dia do lançamento do Programa. Este dispositivo legal tem como objetivo principal a concessão de benefícios fiscais sobre impostos municipais aplicáveis a obras e edificações localizadas nas áreas abrangidas pelo Programa Reviver Centro, com o intuito de promover a requalificação e revitalização da região central da cidade.

O artigo 2º da Lei apresenta as finalidades pretendidas:

Art. 2º Os benefícios fiscais de que trata essa Lei possuem as seguintes finalidades:

- I - reconversão de edificações regularmente construídas e licenciadas - retrofit, para uso residencial multifamiliar ou misto;
- II - construção de novas edificações residenciais ou mistas;
- III - financiar os programas de locação social, moradia assistida e autogestão;

IV - restauração, adaptação, completa recuperação e conclusão das obras em imóveis em péssimo estado de conservação, para uso residencial multifamiliar ou misto;

V - conclusão de obras paralisadas em estágio de estrutura, para uso residencial multifamiliar ou misto.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se como:

I - imóvel em péssimo estado de conservação: aquele que seja constituído de edificação que não esteja em condições mínimas de segurança, estabilidade, integridade ou habitabilidade, o que deverá ser atestado pela Defesa Civil municipal através de laudo;

II - imóvel com obras paralisadas em estágio de estrutura: a edificação que possuir oitenta por cento da superestrutura dos pavimentos construída, o que deverá ser atestado pelo Profissional Responsável pela Obra e validado pelo órgão municipal responsável.

§ 2º As obras civis privadas e públicas na área de abrangência desta Lei deverão destinar meio por cento do valor base utilizado para cálculo do ISS para aquisição de obras de arte públicas a serem instaladas na mesma região.

Desse modo, é perceptível que as finalidades da Lei se aplicam a quase todas os tipos de intervenções previstas no Reviver Centro. Já no artigo 3º, são tratados os benefícios fiscais voltados para as edificações objeto de reconversão para uso residencial e misto:

Art. 3º Ficam instituídos os seguintes benefícios fiscais para a reconversão - retrofit de edificações regularmente licenciadas e construídas para o uso residencial e misto e para a transformação de uso das unidades autônomas para o uso residencial:

I - suspensão dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e à Taxa de Coleta Domiciliar de Lixo - TCL, inscritos ou não em dívida ativa, constituídos até 31 de dezembro de 2020 sobre o imóvel, para retrofit integral da edificação, ficando a remissão condicionada à aceitação das obras de retrofit;

II - redução da alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, obedecidas as seguintes condições:

a) isenção total durante o período da obra;

b) redução de cinquenta por cento da alíquota por cinco anos a partir do exercício seguinte à emissão da certidão de aceitação de obras;

III - isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras;

IV - redução do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos, Realizada Inter Vivos, por Ato Oneroso - ITBI para os primeiros adquirentes após a reconversão da edificação ou transformação de uso da unidade - primeira compra, nas seguintes condições:

a) alíquota de um por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar até três salários mínimos;

b) alíquota de dois por cento para adquirentes com renda mensal bruta familiar de três a seis salários mínimos.

V - isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos, realizada inter vivos, por ato oneroso - ITBI após a reconversão da edificação ou transformação de uso da unidade, para os primeiros adquirentes, nos setores emissores de potencial da operação interligada, limitada ao período de cinco anos a partir da publicação desta Lei. (Redação acrescida pela Lei nº 8104/2023)

Parágrafo único. Para efeito da aplicação deste artigo, as edificações mistas deverão ter no mínimo sessenta por cento da ATE destinados ao uso residencial.

As vantagens proporcionadas para incentivar os investimentos são vastas e abrangem uma variedade de benefícios, que vão desde a suspensão de créditos relacionados ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e à Taxa de Coleta de Lixo, até a redução da alíquota do IPTU e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além da isenção de taxas de licenciamento. Contudo, merecem especial atenção as disposições delineadas nos incisos IV e V.

Em particular, o inciso IV estipula a redução do ITBI para indivíduos das classes sociais C e D. Essa medida visa facilitar o acesso à aquisição de imóveis na região central, especialmente para famílias de renda mais baixa, proporcionando uma oportunidade de moradia em áreas urbanas valorizadas e contribuindo para a inclusão social e o desenvolvimento urbano equitativo.

O inciso V foi incorporado por meio da Lei Nº 8.104, datada de 09/10/2023, promulgada simultaneamente à Lei Complementar Nº 264/2023, a qual introduziu modificações no Programa Reviver Centro. Essas iniciativas legislativas foram elaboradas com o propósito de impulsionar o Reviver Centro, proporcionando a ampliação de benefícios aos investidores, particularmente no contexto da operação interligada.

Dessa maneira, contrastando com o inciso IV, que estabelece isenção direcionada às classes sociais C e D, com um enfoque mais voltado para aspectos sociais, o inciso V adota uma abordagem mais mercadológica, com o propósito de atender às edificações que já se beneficiaram das vantagens proporcionadas pela operação interligada. Enquanto o inciso IV busca promover a acessibilidade habitacional para indivíduos de renda mais baixa, o inciso V enfatiza a continuidade dos estímulos econômicos para empreendimentos que já se encontram inseridos em áreas com largas vantagens.

A abordagem do Prefeitura reflete uma lógica recorrente em políticas urbanas que priorizam o desenvolvimento econômico em detrimento da promoção de uma cidade mais inclusiva e habitável para seus residentes.

Ao concentrar os benefícios fiscais principalmente para as construtoras através do Programa Reviver Centro, a Lei 6.999/2021 adota uma abordagem que ecoa estratégias observadas em iniciativas anteriores, como o Programa Porto Maravilha. No entanto, a eficácia dessas medidas é um ponto de atenção, como evidenciado no capítulo 3, tanto pela falta de resultados significativos em termos de atração de novos habitantes quanto pelo fracasso no resultado financeiro do Programa Porto Maravilha.

Esta continuidade de estratégias, apesar da evidência de resultados insatisfatórios em programas anteriores, denota desinteresse do Poder Público em adotar abordagens alternativas e mais eficazes. A persistência nesse modelo reflete a influência de interesses particulares e a falta de uma avaliação crítica e adaptativa das políticas urbanas em relação aos desafios e realidades específicas de cada contexto.

4.5 Déficit e Inadequação habitacional: O Capítulo III da Lei Complementar Nº 229/2021 e o Decreto Municipal 51.134/2022

O Reviver Centro se deparou com desafios relacionados ao déficit habitacional, explorando o potencial residencial da região central. A Lei Complementar Nº 221/2021 foi promulgada com o propósito de abordar essas questões, estabelecendo objetivos específicos no seu artigo 1º para lidar com o tema:

- X - realizar assistência técnica para melhoria de habitações individuais e coletivas com ocupação consolidada por população de baixa renda, que deve abranger desde o projeto, o acompanhamento e a execução de obras e serviços necessários para a edificação, reforma, ampliação, assim como, a regularização fundiária da habitação;
- XI - criar condições para a implementação de programa de locação social como alternativa para as famílias cuja fonte de renda e capacidade de pagamento não se enquadrem nas normas dos programas disponíveis, atingindo as camadas sociais mais frágeis e evitando o processo especulativo na região a partir de investimentos públicos;
- XII - criar condições para a implementação de programa de moradia assistida, como forma de amparar temporariamente pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, para reinserção comunitária;

Outra previsão apresentada pela Lei é a possibilidade de destinar imóveis arrecadados pela Prefeitura à produção de habitação de interesse social, conforme prevê o inciso I do artigo 17. O dispositivo também prevê a possibilidade de alienação dos imóveis arrecadados e, neste caso, o valor angariado será destinado igualmente ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e ao Fundo Municipal de Conservação do Patrimônio Cultural.

Sobre esta previsão, importante destacar que a Lei 6.999/2021 apresenta diversos benefícios para imóveis em péssimo estado de conservação, oferecendo a possibilidade de suspensão de créditos decorrentes de IPTU e Taxa de Coleta de Lixo, isenção de IPTU durante toda o período de realização da obra, isenção de taxas de licenciamento administrativo das obras, redução de ITBI, além das isenções para imóveis localizados em área emissora de potencial da operação interligada.

Nesse contexto, a ampla gama de incentivos oferecidos para estimular proprietários e investidores a revitalizarem os imóveis parece entrar em conflito com a possibilidade de arrecadação desses mesmos imóveis pela Prefeitura, o que sugere uma aparente contradição nas disposições legislativas do Reviver Centro. Parece haver um interesse predominante na reforma e subsequente exploração dos imóveis para investimentos imobiliários, em vez da sua eventual aquisição pela administração municipal.

Portanto, a aparente dicotomia entre os estímulos para a reabilitação de imóveis e a arrecadação desses mesmos imóveis pela Prefeitura levanta questões importantes sobre a eficácia e a equidade do programa Reviver Centro, destacando a necessidade de uma análise crítica e aprofundada das políticas urbanas e das estratégias de desenvolvimento urbano adotadas pelas autoridades municipais.

O Capítulo III da Lei Complementar Nº 229/2021 foi especialmente designado para abordar a redução do déficit e inadequação habitacional, contemplando a perspectiva de estabelecer convênios com diversas instâncias, tais como o Governo Federal, Estadual, bem como órgãos, instituições e entidades tanto do setor público quanto privado. A Prefeitura também editou o Decreto 51.134, de 12/07/2022, que regulamenta as ações voltadas para habitações de interesse social apresentadas na Lei.

Neste sentido, além de repisar os objetivos constantes na Lei Complementar, o Decreto divide o Programa de Moradia do Reviver Centro em duas linhas, conforme artigo 4º:

Art. 4º O Programa de Moradia do Reviver Centro se estrutura em linhas programáticas, programas e modalidades específicas, para assegurar o atendimento habitacional temporário ou continuado e, apoiados por ações transversais.

§ 1º As linhas programáticas do Programa de Moradia do Reviver Centro reúnem um conjunto de ações e programas diretamente voltados para o enfrentamento das necessidades habitacionais identificadas, sendo:

I - Linha Programática 1 - Serviço de Moradia Temporária - composto pelo Programa de Moradia Assistida que visa garantir a inclusão em unidades habitacionais de moradia temporária, famílias e indivíduos com renda per capita de até ½ salário mínimo e renda familiar mensal bruta entre 0 (zero) e 3 (três) salários mínimos, em situação de vulnerabilidade social, prevendo-se ações intersetoriais integradas e monitoramento com acompanhamento técnico social, objetivando a reinserção das famílias em condições adequadas de renda, moradia e amparo social;

II - Linha Programática 2 - Serviço de Moradia Continuada - composto pelos programas de Assistência Técnica e Melhorias Habitacionais, Locação Social e Autogestão que visa garantir a oferta de moradia adequada de forma contínua às famílias com renda familiar mensal bruta entre 01 (um) a 06 (seis) salários-mínimos.

O Decreto traz definições quanto à coordenação e gestão do Programa de Moradia, definindo a criação de Comitê Executor, composto por membros pertencentes aos órgãos da estrutura municipal, visando a coordenação e articulação entre as previsões do Programa. Cabe ressaltar que o normativo prevê a possibilidade de contratação de serviço de gerenciamento, cujas funções foram definidas da seguinte forma:

Art. 9º Fica autorizado ao órgão coordenador do Programa de Moradia do Reviver Centro a proceder à contratação do serviço de gerenciamento a que se refere o Art. 6º deste Decreto, por meio de licitação pública para dar suporte às ações do Comitê Executor.

Parágrafo único. O serviço de gerenciamento do parque imobiliário do Reviver Centro (gestão patrimonial, condominial, manutenção, contratos de locação, dentre outros) poderá ser transferido para a Companhia Imobiliária Municipal após sua regulamentação.

Art. 10. Compete ao serviço de gerenciamento:

I - gestão patrimonial e condominial dos empreendimentos públicos;

II - gerenciamento dos serviços de manutenção dos empreendimentos públicos;

III - controle e gerenciamento dos serviços e contratos de locação;

IV - controle e gerenciamento dos serviços e contratos de Moradia Assistida;

V - controle e gerenciamento dos serviços e contratos de Assistência Técnica e Melhorias Habitacionais;

VI - controle e gerenciamento dos serviços e contratos de Autogestão;

VII - gerenciamento e execução do trabalho técnico social e intersetorial, incluindo o monitoramento das famílias, em todas as etapas de execução dos programas de locação social e de moradia assistida.

O normativo também institui regras para atendimento de famílias, bem como para definição de ordem de prioridade do atendimento, buscando priorizar critérios como menor renda familiar per capita, mães solas, família chefiadas por minorias, dentre outras. Além disso, o dispositivo prevê a necessidade de análise sobre a capacidade das famílias de cumprirem com as obrigações financeiras definidas para as ações do serviço de moradia continuada, asseverando que aquelas famílias que tenham renda de 0 a 3 salários-mínimos serão alocadas prioritariamente em imóveis próprios municipais.

Tratando das previsões municipais para o serviço de moradia continuada, uma das ações se trata de realização de assistência técnica e melhorias habitacionais, instituto que é tratado pela Lei Federal Nº 11.888/2008, também conhecida como Lei da Assistência Técnica em Habitação Social (ATHIS) e cujo fundamento para promulgação vem do artigo 6º da Constituição Federal. A ATHIS consiste em assegurar que famílias cuja renda sejam de até três salários-mínimos possuam acesso a suporte técnico público e gratuito para a elaboração de projetos, acompanhamento e execução de obras requeridas para a construção, reforma, ampliação ou regularização fundiária de suas residências.

O assunto foi primeiramente abordado pela Prefeitura através da Lei Nº 6.614, de 13/06/2019, proposta pela então Vereadora Marielle Franco. Essa legislação contempla não apenas intervenções em edificações e elaboração de projetos, mas também estabelece mecanismos para a regularização habitacional perante à Prefeitura, além de medidas preventivas para ocupações em áreas de risco e de interesse ambiental.

A ATHIS aparece como importante mecanismo para a área abrangida pelo Reviver Centro, que, apesar de não dispor de áreas de comunidade, possui ocupações informais em edificações precárias, número que, segundo dados do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado (NUTH), chegavam a 35 ocupações no ano de 2023.³² Nesse contexto, a implementação efetiva de programas de ATHIS pode desempenhar um papel crucial na promoção da dignidade habitacional e na mitigação do déficit habitacional nessa região urbana central.

O Decreto 51.134/2022 dispõe que os recursos para a realização da assistência técnica serão custeados por meio do repasse de verba do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e do Fundo Municipal de Saneamento Básico ao Fundo Municipal de Habitação de

³² Disponível em: <https://sengerj.org.br/reviver-centro-ignora-enorme-potencial-habitacional-de-interesse-social/>. Acesso em: 28/02/2024.

Interesse Social (FMHIS). Além disso, incluiu como famílias passíveis de recebimento do benefício aquelas que tenham renda mensal bruta entre 1 e 6 salários-mínimos e aquelas edificações que apresentem condições insalubres, necessitem de recuperação estrutural quanto à estabilidade, dentre outras.

Apesar de apresentar previsão robusta, é necessário um exame aprofundado das estratégias de implementação da ATHIS no âmbito do Reviver Centro, considerando seus desafios e potenciais, bem como garantir sua integração eficaz com outras iniciativas de revitalização urbana e inclusão social, fazendo valer, inclusive, a colaboração com os demais Entes Federativos e seus programas habitacionais.

Neste contexto, é pertinente mencionar o caso emblemático da Ocupação Manoel Congo, já mencionada neste trabalho e símbolo da aplicação prática do instrumento de ATHIS. A ocupação teve origem em 2007 em um prédio situado na região da Cinelândia, área abrangida pelo Reviver Centro, anteriormente pertencente ao INSS. A edificação estava em estado de abandono e foi ocupada por diversas famílias em busca de moradia.

Após atuação por parte de movimentos de luta por moradia digna, a ocupação foi beneficiada por política pública exemplar para a recuperação de áreas centrais e destinação de prédios ociosos, sobretudo aqueles de propriedade pública. Em 2008, a ocupação conseguiu a aprovação do Plano de Trabalho para a aquisição e requalificação do local e, em 2010, o imóvel foi finalmente declarado de interesse social, o que motivou a venda do imóvel pelo INSS para o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), vinculado ao Governo Estadual, por R\$ 900.000,00. Cerca de R\$ 763.448,00 para a compra do imóvel veio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), enquanto o valor de R\$ 163.312,00 veio do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A implementação da política fundiária no prédio ocupado foi atribuída ao ITERJ, incumbido de aprovar normativas para atender às necessidades dos ocupantes divididos em cerca de 42 famílias³³. Essas regras incluíam critérios como a ocupação do imóvel como única moradia, a renda familiar não excedendo três salários-mínimos, além do compromisso com as normas de convivência estabelecidas.

Após a compra do imóvel, o prédio precisou passar por procedimento de reconversão e de retrofit, visto que se tratava de imóvel com características comerciais. Assim, as obras de requalificação foram iniciadas no ano de 2014 e os recursos para sua execução vieram do

³³ CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO – CAU. **Ocupação Manuel Congo, no Centro do Rio, é modelo para habitação popular**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.caurj.gov.br/ocupacao-manuel-congo-no-centro-do-rio-e-modelo-para-habitacao-popular/>. Acesso em: 29 de outubro de 2022.

Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Assim, o prédio foi dividido em 42 apartamentos, sendo 20 de um quarto, 22 de dois quartos, além de sala, cozinha e banheiro, sendo que espaços do primeiro andar foram destinados à salões de beleza e hoje abrigam um restaurante.

A Ocupação Manoel Congo se mostra um exemplo emblemático por diversos motivos, uma vez que envolve elementos significativos da implementação de políticas públicas. A ocupação teve origem na ocupação de um prédio público abandonado, mediante a mobilização de um movimento urbano e na mobilização de recursos públicos disponíveis para abordar a questão habitacional.

Para além do aspecto simbólico, a Ocupação Manoel Congo destaca-se como um caso exemplar de colaboração entre diversos atores e esferas governamentais, bem como de movimentos sociais, na abordagem de questões habitacionais. Embora a Prefeitura não tenha desempenhado um papel direto no projeto, sua concepção foi resultado da convergência de esforços de várias frentes. Inicialmente, foi impulsionado pela pressão exercida por um movimento social ativo na região. Posteriormente, houve uma colaboração efetiva entre órgãos de diferentes esferas governamentais, incluindo o governo federal e estadual, para viabilizar recursos e apoio técnico.

Este caso ilustra como a integração de práticas técnicas e políticas pode gerar resultados significativos. Além de abordar a questão habitacional, o projeto também considerou aspectos econômicos, ao incluir estruturas voltadas para atividades comerciais no interior do edifício. Essa abordagem multifacetada não apenas ofereceu soluções habitacionais, mas também contribuiu para a atividade econômica dos moradores. Assim, a Ocupação Manoel Congo representa um exemplo inspirador de como a cooperação entre diferentes atores e a aplicação de políticas integradas podem trazer benefícios tangíveis para a comunidade e promover o desenvolvimento urbano sustentável, sobretudo porque se localiza na região central.

Ainda sobre a ATHIS, inicialmente a Lei Complementar Nº 229/2021 não foi clara com relação aos imóveis que poderiam ser objeto de assistência, o que resultou em falta de objetividade do normativo para a execução do instrumento no âmbito da região central. Considerando esta situação, a Prefeitura incluiu o artigo 21-A por meio da Lei Complementar Nº 264/2023, isto é, dois anos após o lançamento formal do Reviver Centro. O dispositivo declarou alguns imóveis situados na área abrangida pelo Programa como área de especial interesse social para recebimento de assistência.

A grande maioria dos imóveis adicionados na listagem estão ocupados informalmente ou não apresentam condições de abrigar residências no presente momento. No entanto, é importante notar que o imóvel localizado na Rua Alcindo Guanabara Nº 20 foi incluído na

listagem, sendo que este é o endereço da Ocupação Manoel Congo, o que pode indicar uma possibilidade de realização de futuras intervenções no local.

Um aspecto de importância significativa reside no fato de que os imóveis mencionados não se encontram situados no denominado Centro Financeiro, uma área que parece despertar maior interesse por parte da iniciativa privada e, conseqüentemente, é objeto de maior valorização. Assim, a exclusão de potenciais imóveis nesta região pode indicar uma tentativa por parte da Prefeitura de retirar ocupações daquela região, visando não desvalorizar o local.

Apesar da identificação dos imóveis de interesse social, a Prefeitura do Rio de Janeiro não logrou apresentar um plano detalhado de execução da assistência técnica nestes locais, que incluísse cronogramas claros e a priorização dos imóveis a serem atendidos inicialmente. Essa lacuna evidencia uma falha na implementação do Programa Reviver Centro, especialmente considerando que o programa foi lançado há quase três anos.

Outra ação no contexto de moradia continuada diz respeito à locação social. Aqui, é importante apresentar definição conferida pelo IPEA sobre o tema:

Em linhas gerais, locação social consiste em um programa ou ação do Estado, podendo haver parceria com o setor privado, para viabilizar o acesso à moradia por meio de pagamento de taxas e/ou “aluguel”. Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia, ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem (IPEA, 2015, p. 12).

A Lei Complementar Nº 229/2021, por sua vez, reservou uma seção específica, denominada Seção II do Capítulo III, para abordar o tema em questão. Nessa seção, o objetivo declarado é promover a produção e oferta de imóveis destinados ao aluguel, além de estimular a ativação do caráter residencial da região central, o aproveitamento dos imóveis desocupados e a constituição de um parque imobiliário diversificado sob gestão da Prefeitura, entre outras iniciativas.

A forma como a locação social seria implementada é prevista pelo artigo 24 da Lei:

Art. 24. O Programa será implantado pelo Poder Público na forma prevista nesta Lei Complementar e na legislação pertinente, aplicando-se todos os controles inerentes à atividade da Administração Pública, dispondo das seguintes ferramentas e instrumentos:

- I - instituição de parcerias entre o Poder Público Municipal e o setor privado e outros órgãos, entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos;
- II - consórcio imobiliário nos termos do art. 96 da Lei Complementar nº 111, de 2011;
- III - arrecadação de imóveis nos termos do art. 1.276 da Lei Federal nº 10.406, de 2002 - Código Civil Brasileiro e da Lei Federal nº 13.465, de 2017;
- IV - direito de superfície nos termos do art. 1.369 da Lei Federal nº 10.406, de 2002 - Código Civil Brasileiro e na Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;
- V - instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade e na Lei Complementar nº 111, de 2011, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro.

O Decreto 51.134/2022 trouxe ainda mais definições sobre o Programa de Locação Social, indicando que seria composto pela Locação Social de Promoção Pública e a Locação Social de Promoção Privada, sendo que o primeiro seria composto pelo oferecimento de unidades habitacionais em imóveis públicos, enquanto o segundo tem como objetivo a ampliação de ofertas de unidades habitacionais privadas por meio da concessão de benefícios tributários previstos na Lei 6.999/2021, além daqueles apresentados na Lei Complementar Nº 229/2021.

Assim, destacam-se os incentivos concedidos por meio do artigo 12 da Lei, que trata sobre o acréscimo de 20% na área total edificável dos empreendimentos que destinarem pelo menos 20% de suas unidades para o Programa de Locação Social. Com relação à Lei 6.999/2021, há previsão de isenção total do IPTU para as unidades residenciais que forem destinadas à locação social.

A Lei Complementar também prevê a possibilidade de subsidiar os preços dos aluguéis dos imóveis no âmbito do Programa de Locação Social, tendo o Decreto Municipal apresentado a seguinte disposição:

- Art. 60. As famílias beneficiárias do programa de Locação Social receberão subsídio mensal, respeitados os limites e condições estabelecidos no Anexo 2 deste Decreto.
- § 1º As famílias com renda mensal bruta entre 1 (um) e menos do que 3 (três) salários mínimos deverão ser alocadas preferencialmente em imóveis integrantes do Parque Imobiliário Público.
- § 2º As famílias com renda mensal bruta entre 3 (três) e menos do que 4 (quatro) salários mínimos poderão ser alocadas em imóveis integrantes do Parque Imobiliário Público ou Privado.

§ 3º As famílias com renda mensal bruta de 4 (quatro) até 6 (seis) salários mínimos deverão ser alocadas preferencialmente em imóveis integrantes do Parque Imobiliário Privado.

Art. 61. A definição dos patamares de valores de aluguel para enquadramento do imóvel no Programa de Locação Social deverá ser realizada pela equipe de apoio ao Comitê Executor do Programa de Moradia do Reviver Centro para levantamento dos valores praticados e análise do comportamento do mercado de aluguéis no Município, considerando os valores por metro quadrado segundo condições edilícias do imóvel, da localização e tempo de construção.

Parágrafo único. Os valores por metro quadrado poderão ser disponibilizados para consulta pública através de aplicativo.

Com relação ao valor subsidiado pela Prefeitura, são definidos na ordem de até 70% para as famílias que recebem entre 1 e 2 salários-mínimos; 50% para aquelas que recebem entre 2 e 3 salários-mínimos; e 20% para aquelas que recebem entre 3 e 4 salários-mínimos. As famílias pertencentes às duas primeiras faixas devem ser preferencialmente destinadas à imóveis públicos. O Decreto também tratou da hipótese de suspensão do subsídio no caso de atraso no pagamento por mais de 60 dias, mas incluiu a possibilidade de apresentação de justificativa por parte da família inadimplente e a possibilidade de retomada do subsídio caso o não pagamento tenha se dado por motivo justificado, como a alteração da condição socioeconômica.

Dessa forma, os dispositivos legais incentivam a adoção da locação social por meio da atuação pública e de privados, algo que reflete a posição do IPEA ao tratar do tema. Nos últimos anos, esta atuação conjunta entre a iniciativa privada e o poder público tem recebido maior atenção, cabendo citar o projeto de PPP Morar no Centro, implementado pela cidade do Recife e que consiste na concessão patrocinada para implementação, manutenção e operação de quatro empreendimentos voltados para locação social e outros dois destinados à empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda.

O estímulo à participação de entidades privadas representa um avanço significativo na implementação do Programa de Locação Social; no entanto, é imperativo que o Poder Público assumira a responsabilidade de disponibilizar uma quantidade substancial de unidades habitacionais para garantir a eficácia desse programa. Essa necessidade decorre de diversas razões, relacionadas tanto à condição material das famílias que necessitam ser beneficiadas pelo programa quanto à dinâmica do mercado imobiliário.

Além disso, mesmo com os incentivos oferecidos pelo programa para a participação do setor privado na produção de unidades habitacionais, é importante reconhecer que os interesses comerciais das empresas privadas nem sempre estão alinhados com os objetivos sociais do programa. Em muitos casos, as empresas privadas se mostram mais interessadas na venda imediata dos imóveis, visando a obtenção de lucros rápidos, em vez de comprometer-se com a locação social a longo prazo.

Considerando os desafios e as necessidades apresentadas, é imperativo que a legislação priorize a destinação de imóveis públicos para o programa de locação social. No entanto, observa-se uma lacuna nesse aspecto na legislação vigente. O artigo 17 da Lei Complementar Nº 229/2021, que trata do Reviver Centro, não estabelece uma ordem de prioridade clara para a utilização desses imóveis, deixando uma margem de discricionariedade para a Prefeitura.

Essa falta de priorização pode comprometer a eficácia do programa de locação social, uma vez que os imóveis públicos disponíveis poderiam ser direcionados de forma estratégica para atender às demandas mais urgentes por moradia digna. Ao não estabelecer critérios claros de priorização, a legislação deixa em aberto a possibilidade de esses imóveis serem destinados a outros fins, negligenciando a necessidade premente de garantir o acesso à moradia para as famílias em situação de vulnerabilidade.

Além de não estabelecer critérios de priorização, não houve definição do percentual de recursos que poderia ser destinado a cada um dos Fundos passíveis de recebimento das verbas oriundas do Reviver Centro, o que enfraquece as contrapartidas sociais pretendidas pelo Programa.

Outro ponto relevante que merece crítica é a falta de direcionamento dos recursos arrecadados com a operação interligada para a produção de unidades habitacionais destinadas a programas de habitação de interesse social. Conforme o artigo 65 da mesma Lei Complementar, não há uma disposição clara que estabeleça essa prioridade na utilização dos recursos obtidos por meio dessa operação.

Essa ausência de direcionamento dos recursos financeiros provenientes da operação interligada para programas habitacionais de interesse social é preocupante, pois representa uma oportunidade perdida de investimento na solução do déficit habitacional da região central. Em vez disso, os recursos podem ser direcionados para outros fins, que talvez não tenham o mesmo impacto positivo na promoção do direito à moradia adequada para os grupos mais vulneráveis da população.

Um desafio adicional para a efetividade do Programa Reviver Centro reside na questão da valorização do solo, que tem implicações significativas na dinâmica urbana e na

acessibilidade à moradia. Observa-se que o programa contribuiu para a valorização dos espaços localizados em sua área de abrangência, resultando em um aumento expressivo no valor do metro quadrado na região central.

De acordo com dados apresentados pelo portal Quinto Andar em seu Relatório do 4º Trimestre de 2023, o preço médio do metro quadrado para a compra de imóveis na região central atingiu o patamar de R\$ 5.700,00, ficando atrás apenas da Zona Sul da cidade³⁴. Esses números refletem o movimento de especulação imobiliária e a valorização do solo como resultado das intervenções promovidas pelo Programa Reviver Centro.

É essencial fortalecer os instrumentos que promovam a participação dos diferentes Entes Federativos e seus órgãos na formulação de políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social. Isso implica em criar mecanismos que permitam a colaboração efetiva entre União, Estado e Município, bem como suas respectivas instituições, visando maximizar os recursos disponíveis e garantir a eficácia dos programas habitacionais.

A disponibilização de recursos financeiros é fundamental para viabilizar a implementação dessas políticas, visto que a escassez de financiamento é uma das principais barreiras enfrentadas na busca por soluções habitacionais adequadas. Além disso, a disponibilização de imóveis pertencentes aos Entes Federativos pode representar uma importante fonte de recursos para o desenvolvimento de projetos habitacionais, especialmente na região central, onde a oferta de imóveis é limitada e os preços são elevados.

No entanto, é importante ressaltar que o simples fornecimento de recursos financeiros e patrimônios imobiliários não garante por si só o sucesso dos programas habitacionais. É necessário também promover a capacitação técnica dos gestores públicos, a transparência na alocação e uso dos recursos, a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões e a implementação de políticas de controle e fiscalização para garantir a eficiência e a efetividade das ações desenvolvidas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Previamente aos comentários finais, é importante recordar os objetivos pelos quais o Programa Reviver Centro foi abordado nesta dissertação. Assim sendo, este trabalho se propôs a analisar a estruturação jurídica do Programa, pretendendo investigar se a Lei Complementar Municipal N° 229/2021 apresentava os elementos compatíveis para um projeto de revitalização

³⁴ Disponível em: https://publicfiles.data.quintoandar.com.br/sale_report/RelatorioCV_4T_2023.pdf

urbana que precisa atender aos temas diversos que compõem a sociedade do século XXI, tais como questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e habitacionais.

Além deste ponto, este trabalho também se propôs a investigar se a forma como o Programa Reviver Centro propõe a sua operação é adequada e capaz de conciliar os diversos interesses que giram em torno da região central, tais como a parceria público-privada que move o programa e a instituição de elementos voltados para o aspecto de interesse social que é inerente a um programa que, acima de tudo, se pretende captar novos moradores para aquela localidade.

Para que fosse possível traçar essas considerações, esta dissertação condensou cerca de 100 anos de políticas públicas urbanísticas realizadas na região central no primeiro capítulo. Como resultado, buscou-se apontar as contradições da Administração Pública ao longo das décadas, que promoveu ações diversas voltadas para a expulsão de habitantes da região central e agora se vê na necessidade de captar novos moradores para a região.

Também pretendeu-se apresentar o Programa Porto Maravilha, focando na sua forma de operação e nos seus resultados práticos. As razões para que fossem realizadas reflexões sobre esse Programa se deram porque se trata de política pública também voltada para a recuperação de uma área específica localizada na região central e que também conta elementos urbanísticos típicos, tais como a parceria público-privada para o desenvolvimento do Programa e a intenção de revitalização da área por meio da atração de novos moradores para aquela localidade. Como demonstrado no capítulo terceiro, o Programa falhou tanto do ponto de vista comercial, visto que a operação resultou em prejuízos para o ente público e para a iniciativa privada, quanto do ponto de vista habitacional de interesse social, considerando que o PHIS não produziu resultados esperados.

A união desses dois elementos resultou em Programa que não atingiu àquilo que pretendia, que era a revitalização da área por meio da atração de habitantes. Na tentativa de atender às demandas da iniciativa privada e de atrair, principalmente, a classe média para o local, foram expulsos habitantes de longa data daquela região, o que se mostrou contra os objetivos do programa.

Passando às considerações sobre o Programa Reviver Centro demonstra uma redação adequada ao abordar a política pública habitacional de maneira multissetorial e abrangente. O programa incorpora disposições que vão além da mera reabilitação urbana, estendendo-se para a proteção do patrimônio cultural, o respeito à memória local, a implementação de ações inclusivas para grupos minoritários e, sobretudo, aponta uma direção para questões ambientais,

alinhando-se com as preocupações globais em torno do desenvolvimento sustentável das cidades.

Há, também, previsões que buscam conferir à região central uma nova dinâmica econômica, buscando trazer novos negócios na área de tecnologia, algo importante por conta do êxodo de escritórios de negócios tradicionais na área abrangida pelo Programa.

Sobre a questão fiscal, não houve previsão específica no bojo da Lei Complementar Municipal Nº 229/2021, mas sim por meio da Lei Municipal Nº 6.999/2023, que versa sobre os benefícios fiscais voltados para atender aos construtores/investidores e moradores, visando fomentar a venda de imóveis e atrair moradores para o local, incluindo incentivos exclusivos para os imóveis abrangidos pela operação interligada.

A questão de déficit habitacional também recebeu atenção especial no âmbito da Lei e por meio de Decreto Municipal Nº 51.134/2022, que regulamentou as ações que visam atender aos desafios relacionados às habitações de interesse social apresentadas na Lei Complementar e previu uma série de instrumentos voltados para o tópico.

Assim, diante da ampla gama de previsões instituídas por meio do Programa Reviver Centro, é possível indicar que o escopo legal é adequado e consegue abarcar diversos temas fundamentais para o desenvolvimento de uma política pública que, em tese, seria capaz de atender a maior parte das demandas necessárias para se promover a requalificação da região central.

Por outro lado, passados quase 3 anos desde a publicação do Programa Reviver Centro, pouco foi realizado com relação à multitude de previsões abrangidas. A omissão objetiva do acabou jurídico quanto a prazos, metas e orçamento faz com que as diretrizes previstas no programa dependam de vontade política por parte de gestores públicos, considerando a falta de coercitividade do Programa.

Nos relatórios mensais de acompanhamento do Programa Reviver Centro, há a indicação de que foram arrecadados R\$ 8.018.759,47 a título de contrapartida arrecadada no âmbito da operação interligada do Reviver Centro, conforme exposto no capítulo 4.3 desta dissertação, porém não há nenhuma informação de qual foi o destino desses recursos, o que demonstra a omissão legislativa ao tratar do tema, visto que não impôs uma ordem preferencial para a alocação desses recursos.

No que concerne às disposições relacionadas às habitações de interesse social, o programa oferece, de fato, abordagens pertinentes, porém, a ausência de cronogramas claros e a falta de priorização de recursos financeiros específicos para essas iniciativas constituem uma falha significativa por parte do programa. Ainda que haja mecanismos previstos para abordar a

questão da habitação social, a falta de uma estratégia clara de implementação compromete a eficácia dessas medidas.

Com relação à execução em si do programa, o Reviver Centro, em um primeiro momento, não correspondeu às expectativas comerciais do setor privado. Diante desse fato, houve a necessidade de edição da Lei Complementar Nº 264/2023, que incluiu uma série de novos benefícios para investidores e construtoras, ampliando a operação interligada para bairros da Zona Sul que não estavam inicialmente previstos.

A abordagem dos aspectos econômicos e comerciais do Reviver Centro e a intervenção do Poder Público para alcançar esses objetivos evidenciam que o programa possui uma orientação predominantemente comercial em detrimento de outros propósitos. Embora o programa apresente uma ampla gama de disposições voltadas para a revitalização urbana e o desenvolvimento sustentável, a análise de suas medidas econômicas revela uma priorização significativa dos interesses comerciais e imobiliários sobre outras considerações, como as questões sociais e ambientais.

Quanto a esse aspecto, a subordinação do departamento de urbanismo municipal à Secretaria de Desenvolvimento Econômico já sugere que a abordagem da Prefeitura em relação à questão urbana está fortemente vinculada aos interesses econômicos, o que reforça a percepção de que o Reviver Centro é operação de natureza primariamente econômica. Essa estrutura organizacional revela uma priorização das agendas relacionadas ao desenvolvimento financeiro e comercial sobre as considerações urbanísticas e sociais, o que resulta em ênfase na maximização do lucro e na busca por oportunidades de negócios, em detrimento de considerações mais amplas de planejamento urbano.

A partir do exame da execução do Programa Reviver Centro até aqui, embora abrangente em sua concepção, o que se percebe até aqui é que o ponto que parece ter maior efetividade diz respeito justamente aos elementos mais comerciais da operação interligada, enquanto os aspectos mais voltados para as matérias sociais ou estão deixadas de lado, ou são desenvolvidas de forma mais morosa. Trata-se, portanto, de uma gestão essencialmente empresarial da criação do espaço urbano da cidade, principalmente pela falta de efetividade legislativa em cumprir as previsões de cunho social constantes do Programa.

A operação do Programa Reviver Centro nesses três primeiros anos aprofunda a questão da financeirização imobiliária na região central ao concentrar esforços na satisfação do mercado privado e na maximização dos lucros, configurando o cenário de captura do instrumento urbanístico pela iniciativa, conforme mencionado no tópico 4.3, que se beneficiará dos incentivos concedidos pelo Poder Público.

Caso não haja mudanças significativas na forma de execução do Programa Reviver Centro, há a possibilidade de se repetirem os resultados do Porto Maravilha, isto é, insucesso do ponto de vista comercial e do ponto de vista habitacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mauricio de Almeida. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. *Revista do Rio de Janeiro*. Niterói, volume 1, número 2; p. 47-58. jan./abr. 1986. AGACHE, A. *Cidade do Rio de Janeiro: Extensão – remodelação – embelezamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

AIETA, Vania Siciliano. Cidade inteligentes e o pacto dos prefeitos: uma proposta de inclusão dos cidadãos rumo à ideia de "cidade humana". *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1622-1643, 2016.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992. P. 178, 182-183, 204, 244-246. BOSCHI, Renato. *A arte da Associação: Política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj/Vértice, 1987.

BOTELHO, Adriano. A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida. *GEOgraphia*, Niterói, v. 10, n. 19. 2010. p. 24-45.

BRASIL, Agência. *Vida removida: a luta pela permanência na Vila Autódromo*. Rio de Janeiro. 2016. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-06/vida-removida-luta-pela-permanencia-na-vila-autodromo>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

BRASIL. Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm>. Acesso em: 30 junho de 2023.

_____. *Relatório de atividades 2015 da Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência*. Brasília, 2015.

BRUM, Mário. *Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos*. *O Social em Questão*, ano XVI, n. 29, p. 179-208, 2013.

BRUNO, Miguel. *Caderno da Reforma Administrativa: A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos*. Brasília, 2021.

CARDOSO, Aduino Lúcio; MELLO Filho, Cleber Lago do Vale; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; AZEVEDO, Marcos de Faria; SERRA, Rodrigo Valente. *Flexibilização da legislação urbanística no Rio de Janeiro: uma avaliação das Operações Interligadas*. In: *Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR*, 1999, Porto Alegre. VIII Encontro Nacional da ANPUR. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-do-viii-encontro/>.

CARDOSO, A. L. *Mercado imobiliário e segregação: a cidade do Rio de Janeiro*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE: Revan, 2000. p. 319-350.

CASTELLS, Manuel. La Cuestion urbana. Buenos Aires: Siglo Vientiuno editores, 2014. P. 18.
CASTRO, Demian Garcia, et al. "Rio de Janeiro: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016." (2015).

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. Tese – Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

CASTRO, Diana Mundim Ferrari. Política de reabilitação de centros urbanos: Uma análise do programa de reabilitação de áreas urbanas centrais. 2015. Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

CAVALLAZI, Rosangela Lunardelli; FAUTH, Gabriela. Cidade standard e vulnerabilidades em processos de precarização: Blindagens ao direito à cidade. 2014. Arquitetura, cidade e projeto.

CCPAR. Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/31984144-b5d8-42f6-b944-26345a820727/f760643b-e3a1-22a6-48cd-2e5447178dcd?origin=2>.

CHALHOUB, Sidney. Medo branco de almas negras: escravos libertos e republicanos na cidade do Rio de Janeiro. Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, v.1, ano I, p. 169-189 jan./jun., 1996.

CHESNAIS, François, et al. "**A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996."
CHESNAIS, F. A Mundialização do Capital. Tradução; Silvana F. Foá, São Paulo, ed: Xamã (1996).

CUNHA, Thársyla Glessa Lacerda da. Remoção de favelas durante o governo Carlos Lacerda (1960-1965): propriedade para os pobres ou favorecimento aos ricos? Revista Convergência Crítica. Dossiê: Histórias e Boemia, Nº 12, 2018.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O projeto porto maravilha e operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, n. 1, p. 115-143, 2014.

DINIZ MOREIRA, Fernando. URBANISMO E MODERNIDADE. REFLEXÕES EMTORNO DO PLANO AGACHE PARA O RIO DE JANEIRO Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, núm., Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional Recife, 2007.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes; OLIVEIRA, Sara Vieira de; GAMA, Vinícius. A função social da cidade e os impactos da expansão urbana do município do Rio de Janeiro fundamentada no interesse econômico. Revista Jurídica Direito & Paz, São Paulo, Ano XVI, n. 46, p. 195 -214, 2023.

FARIAS, F. R. ; RIGOTTI, V. R. ; RIGOTTI, V. R. . Transformações e vestígios do processo de revitalização da Lapa Carioca. DIREITO DA CIDADE , v. 11, p. 591-619, 2019.

FARIA, Nathalia Maia Terra de. A política pública urbana e o plano de requalificação do Centro do Rio: Reviver Centro - Os impactos no direito à moradia". Monografia apresentada ao

Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do Título de Bacharel em Direito, 2022.

FELIX, Amanda Santos; CONCEIÇÃO, Paulo Santos; SOUSA; Francisco José Batista de. Habitação de interesses social do porto maravilha como proposta de legado dos Jogos Olímpicos do Rio: Plano, metas & impasses. Livro de Atas de Conferência Internacional do III Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (CONGEO). 2018, p. 1359-1373.

FERNANDES, Fernanda de Sales; ABREU, Luciano Muniz; ANDRADE, Josiane Nascimento. O airbnb e suas repercussões na região central do Rio de Janeiro. Revista Paisagens Híbridas. V2. N. 2. 2023.

FIORAVANTI, L. M. FIORAVANTI, L. M. Conflitos e estratégias de classe a partir de uma operação urbana. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Geografia. 2013.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” das parcerias da operação público-privada: Operações urbanas em São Paulo. São Paulo, 2000.

FREITAS, Cristiane Motta. A reconquista do centro: uma reflexão sobre a gentrificação de áreas urbanas. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ: 2006.

GOULART, Ronaldo. Processo de reabilitação e renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro e suas perspectivas. Scripta Nova. Revista electrónica de geografia y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (44). [ISSN: 1138-9788]

HARVEY, David. Cidades Rebeldes – Do Direito à Cidade à Revolução Urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola. 2008.

_____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7v4J0cmMaxUJ:https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html&cd=17&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20 de novembro de 2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Serviço de moradia social ou locação social: Alternativas à política habitacional. 2015.

_____. Revitalização de áreas centrais nas cidades brasileiras por meio da mobilização de investimentos privados. 2023

LACERDA, Carlos. Depoimento. Organização de texto de Claudio Lacerda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

LIGUORI, F.P.; GONZALEZ, R. C. L.. Remoções no Rio de Janeiro: conflitos de território e territorialidade para os megaeventos esportivos. In: XV Coloquio Internacional de Geocrítica, 2018, Barcelona. XV Coloquio Internacional de Geocríticaas ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista., 2018.

LIMA, Evelyn F. Werneck. Avenida Presidente Vargas: Uma Drástica Cirurgia. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1990.

MAIA, Rosemere Santos. A produção do espaço em áreas de auto-segregação: o caso da Barra da Tijuca. Anuário do Instituto de Geociências, v. 21, p. 39-75, 1998.

MARICATO, Erminia. Para entender a crise urbana. 1ª ed. – São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARTINS, Gabriela Rebello; OLIVEIRA, Márcio Piñon de. O que está acontecendo com a Lapa? Transformações recentes de um espaço urbano na área central do Rio de Janeiro – Brasil. In: XII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2008, Montevideo. XII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2008.

MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. Parque Olímpico contra Vila Autódromo: O papel das parcerias público-privadas no empreendedorismo urbano. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2019.

MENEZ, Alexandro R. Civilização versus barbárie: A destruição do Morro do Castelo no Rio de Janeiro (1905-1922). Revista Historiador Nº 6. 2020. Disponível em: <http://www.historialivre.com/revistahistoriador/seis/6alexandro.pdf>.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/D.16.2009.tde-19032010-111532. Acesso em: 2024-04-15.

NEDER, Gizlene. Cidade, Identidade e Exclusão Social. Revista Tempo, Rio de Janeiro, v.2, nº3, 1997.

OAKIM, J. O plano Doxiadis e a capitalidade da Guanabara: Acervo, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1–19, 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1881>. Acesso em: 26 set. 2023.

PERLMAN, Janice. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PEREIRA, Júlio Cesar M. da S. À flor da terra: o cemitério dos pretos novos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond: IPHAN, 2007.

PIO, Leopoldo Guilherme . Novas tendências na revitalização de áreas históricas: o caso porto maravilha. In: IV Seminário Internacional de Políticas Culturais, 2013, Rio de Janeiro. IV Seminário Internacional de Políticas Culturais.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil / Tarcyla Fidalgo Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Instituto Pereira Passos. Demanda por informações qualificadas para o PLHIS Porto Maravilha. 2015. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/31984144-b5d8-42f6-b944-26345a820727/ea79bd01-4c88-4711-eb01-ed7feb8e3ca1?origin=2>.

ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social - PUCCAMP. São Paulo. 2000.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo. 2019.

SANTA'ANNA, Márcia. (2004) A Cidade – Atração: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90. Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Salvador.

SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel; XIMENES, Luciana Alencar. A Luta pela Moradia Popular na Zona Portuária do Rio de Janeiro: ocupações, remoções, permanências e novos arranjos pós-megaeventos esportivos. Revista Interseções. P. 473-496.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Pandemia, higienismo e saneamento básico: uma leitura da política urbana em tempos de covid-19. Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 2.

SANTOS JUNIOR, Orlando; CARVALHO, Ana Paula Soares; WERNECK, Mariana; Leitura Crítica da Pré-proposta de Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha. 2017. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/31984144-b5d8-42f6-b944-26345a820727/52746218-3491-1d13-e79a-790409cd9268?origin=2>

SANTOS JUNIOR, Orlando; CARVALHO, Ana Paula Soares; WERNECK, Mariana. Contradições do experimento neoliberal do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Revista de Urbanismo, 42,1-16.

SARMENTO, Carlos Eduardo. O Rio de Janeiro na era Pedro Ernesto. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SARUÊ, Betina. Grandes projetos urbanos e a governança das cidades: o caso do Porto Maravilha. São Paulo: DCP/USP: dissertação de mestrado, 2015.

SILVA, Gabriela da Costa. Sustentabilidade ambiental na ocupação urbana da Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/article/viewFile/44691/48314>

SILVA, Ana Cristina Costa de Lima. Porto Maravilha: arbitrariedade, mídia e produção de consenso na construção da nova região portuária do Rio de Janeiro. 2016.

SOTO, Hernando de. O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo? Rio de Janeiro: Record, 2001.

STUCKENBRUCK, Denise Cabral. O Rio de Janeiro em questão: O Plano Agache e o ideário reformista dos anos 20. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/IPPUR, 1996.

TAVOLARI, B., NISIDA, V. Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet&Sociedade*, v. 1, n. 2, p. 5-30, dez/2020.

VAINER, C. (2011), Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14.

VANNUCHI, L. V. B. O centro & os centros: Produção e feitura da cidade em disputa. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 274, 2020.

VASCONCELOS SILVA, Aline de. João goulart e as reformas de base. *Textos e Debates*, [S. l.], v. 1, n. 32, 2019.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo, SP: Studio Nobel: FAPESP: Lincon Institute, 2001.

YÁZIGI, Eduardo. Funções culturais da metrópole: metodologia sobre a requalificação urbana do centro de São Paulo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e CARRERAS, Carles. (orgs.) *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo, SP: Contexto, 2005. Pp 81-97.

ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira; MASTRODI, Josué. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? *Revista de Direito da Cidade*, [s.l.], v. 8, n. 3, p.859-855, 2 ago. 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro.