



## O Uso de Instrumentos Urbanísticos e o Projeto Reviver Centro – Velhos Instrumentos e Novas Propostas

Marcos de Lázaro d'Ávila Garcia <sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo sistematizar as etapas iniciais do projeto Reviver Centro, aprovado em 2021, para a zona central da cidade do Rio de Janeiro, capital do estado de mesmo nome. Em um primeiro momento será traçado uma linha do tempo para aclarar o contexto da proposta apresentada pela prefeitura. Posteriormente, será feita uma sistematização dos diferentes instrumentos utilizados para a consecução do projeto apresentado. Como últimas etapas a serem percorridas pelo trabalho serão elencadas as propostas trazidas pelo projeto, que visam estimular a ocupação da zona central da cidade, uma análise dessas propostas e por último, os possíveis impactos da proposta apresentadas pela prefeitura.

**Palavras-chave:** Grandes Projetos Urbanos, Reviver Centro, Operações Interligadas,

### RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo sistematizar las etapas iniciales del proyecto Reviver Centro, aprobado en 2021, para el área central de la ciudad de Rio de Janeiro, capital del estado del mismo nombre. En un primer momento, se trazará un cronograma para aclarar el contexto de la propuesta presentada por el ayuntamiento. Posteriormente, será hecha una sistematización de los diferentes instrumentos utilizados para lograr el proyecto presentado. Como últimas etapas a cubrir por este trabajo, se enumerarán las propuestas que trae el proyecto, que tienen como objetivo estimular la ocupación del área central de la ciudad, un análisis de estas propuestas y finalmente, los posibles impactos de la propuesta presentada por el ayuntamiento.

**Palabras clave:** Grandes Proyectos Urbanos, Reviver Centro, Operaciones Interligadas,

### INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro, capital do estado de mesmo nome, historicamente se caracterizou por grandes projetos urbanos que reconfiguraram seu sítio urbano visando à sua ocupação (ABREU, 2011). Além disso, pelo seu status de capital (do Estado brasileiro em primeiro momento e do estado do Rio de Janeiro posteriormente), a cidade foi muitas vezes pioneira na elaboração de projetos e o uso de instrumentos para a sua

---

<sup>1</sup> Doutorando do Curso de Geografia da Universidade Federal Fluminense - UFF, [marcosdelazarogarcia@gmail.com](mailto:marcosdelazarogarcia@gmail.com);



consecução. Em período recente as administrações da cidade continuam lançando (e executando) alguns projetos que buscam resolver os problemas encontrados pela cidade. O último desses projetos, anunciado no ano de 2021, foi intitulado: Reviver Centro.

No início de 2021, Eduardo Paes<sup>2</sup> é eleito e assume a prefeitura do Rio de Janeiro, e logo no início de seu mandato, no dia 26 de janeiro do mesmo ano, o projeto é anunciado. De acordo com o seu secretário de Urbanismo, Washington Fajardo, em declaração dada a imprensa:

O Centro do Rio é uma cidade de 5 minutos. Saindo de uma estação de metrô, trem ou vlt você acessa em uma caminhada de 5 minutos a restaurantes, museus, comércios. Tem-se de tudo ali. Esse território de cinco minutos é fantástico para moradia. Com o plano, a gente busca incentivar a moradia, a recuperação urbana, tudo ao mesmo tempo, permitindo que esta área possa ser revitalizada

O presente trabalho procura analisar as propostas apresentadas pela prefeitura no que tange ao projeto Revive Centro

## **METODOLOGIA**

Após levantamento bibliográfico com as referências bibliográficas já citadas para a construção de “uma linha do tempo” para situar e questão e o desenvolvimento da área;

Análise da literatura sobre instrumentos urbanísticos focando nos instrumentos que são propostos com o projeto Reviver Centro;

O trabalho em um primeiro momento se baseará na análise das propostas enviadas pela prefeitura do Rio de Janeiro e aprovadas em primeira discussão na Câmara de Vereadores e a análise dos projetos prévios elaborados pela prefeitura desde o início da gestão Eduardo Paes para localizar se há continuidades entre as propostas apresentadas;

Posteriormente a essa etapa documental, será vislumbrada à plausibilidade de entrevistas com atores envolvidos com a elaboração do projeto e suas críticas, tais como: funcionários da prefeitura do Rio, vereadores da situação e oposição, etc;



## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Centro da cidade do Rio é composto por um conjunto de bairros<sup>3</sup>, que apesar de concentrar a maior parte dos empregos da cidade do Rio de Janeiro e ser um polo de atração para toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

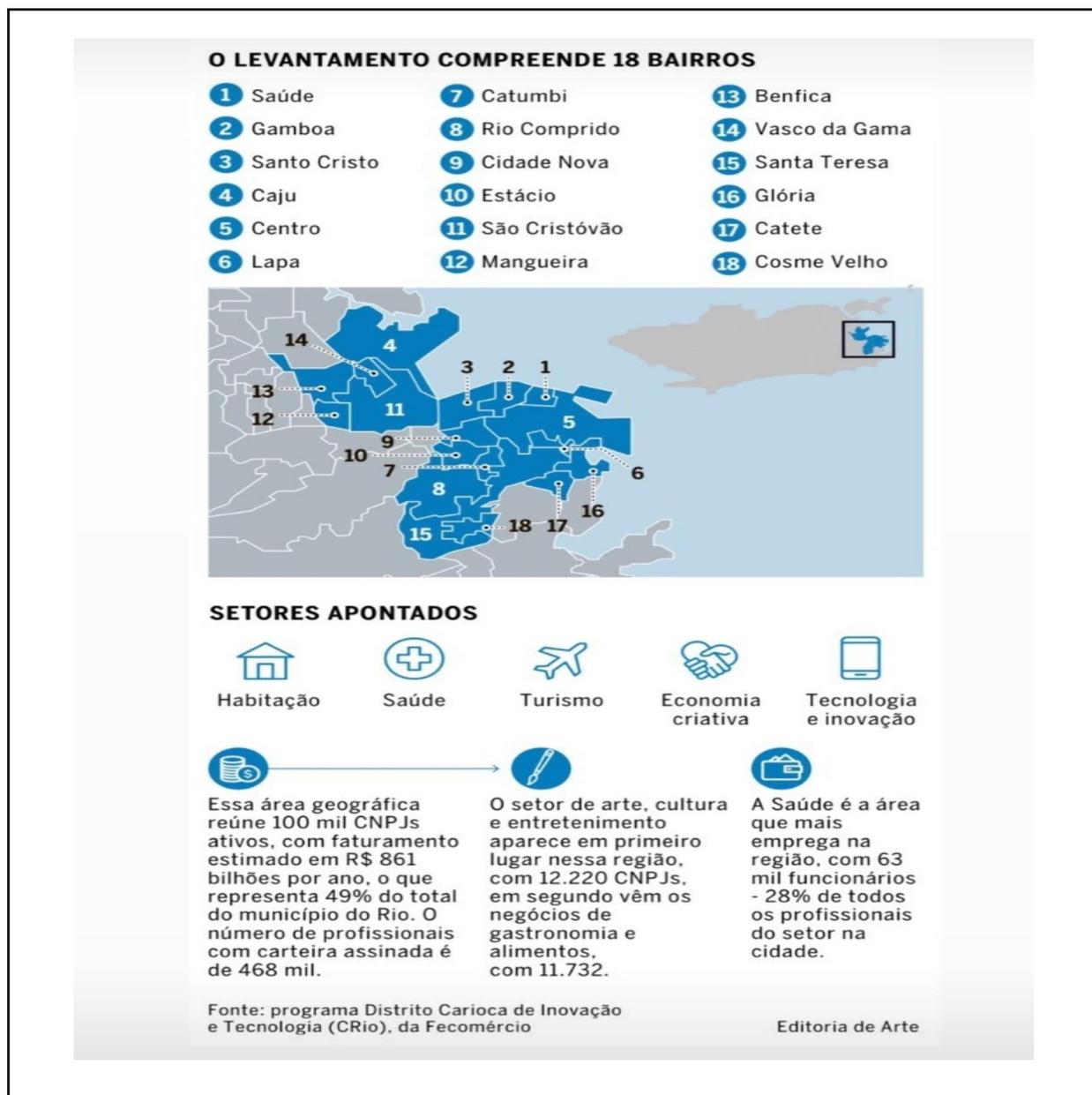


Figura 1: Empresas na zona central expandida do Rio de Janeiro. Fonte: jornal O Globo com base em dados da Fecomércio



O projeto prevê um conjunto de intervenções na Região Administrativa I.

A zona central da cidade do Rio de Janeiro tem sua ocupação histórica como zona de defesa da coroa portuguesa após o assédio da França, cuja tentativa de iniciar uma ocupação na América do Sul fez com que se acelerasse a consolidação de um complexo de fortes nas margens da Baía da Guanabara.

Essa área da cidade foi também zona da industrialização pioneira da cidade do Rio, cuja articulação com o Porto fez com que esse fosse considerado o maior porto do país em fins do século XIX e início do século XX, quando perdeu sua posição para o Porto de Santos

Ao longo de sua história, a zona central da cidade foi palco de grandes obras de remodelação, dentre as quais destacam-se a Reforma Pereira Passos de 1904 e a construção da Avenida Presidente Vargas na década de 1940. A construção da referida avenida serviu para consolidar a área como a principal zona de negócios da cidade do Rio de Janeiro.

Apesar disso, a partir da década de 1960, a zona central começa a sofrer com um esvaziamento em algumas de suas áreas. Os motivos são variados e se retroalimentam. Entretanto, alguns dos motivos podem ser abordados no âmbito desse trabalho. O primeiro desses fatores de esvaziamento é a consolidação de novas áreas na cidade do Rio, seja para moradia das classes abastadas (o que é hoje chamado de zona sul da cidade) (VILLAÇA, 2001).

Soma-se a isso a reestruturação produtiva ocorrida na cidade. Apesar de tentativas como o zonear parte da área central como industrial. Grande parte da zona central viu a suas indústrias se deslocarem para o eixo da Avenida Brasil e ainda, para outras cidades. A zona central sofria com profundas deseconomias de aglomeração e era vista como não competitiva.

Por último fator, mas concomitante a esses elencados, temos a transferência da capital para Brasília em 1960. Essa transferência significou a perda de investimentos, mas também de um conjunto de funcionários que trabalhava na zona central da cidade.



Apesar disso, destaca-se que grande parte da zona central da cidade ao longo de sua história foi alvo de projetos de grande monta, sendo o último deles a maior parceria público-privada do país, a Operação Porto Maravilha.

De acordo com Moreira (2004), os gestores da cidade inúmeras vezes fizeram “tábula rasa” da região, ou seja, modificaram enormemente o tecido urbano da região. O projeto Reviver Centro parte de uma premissa diferente dos grandes projetos prévios para a sua aplicação e consolidação. Cabe destacar ainda que a área prevista para o projeto de acordo com o Plano Diretor da cidade é considerada de *ocupação incentivada* (grifo nosso), ou seja, é uma área que devido a sua disponibilidade de transporte, suas infraestruturas consolidadas. Sendo assim, uma zona vista como propícia a ocupação<sup>4</sup>.

De acordo com Moreira (2004), os gestores da cidade inúmeras vezes fizeram “tábula rasa” a região. Ou seja, modificaram enormemente o tecido urbano da região. O projeto Reviver Centro parte de uma premissa diferente dos grandes projetos prévios para a sua aplicação e consolidação.

Cabe destacar ainda que a área prevista para o projeto de acordo com o Plano Diretor da cidade é considerada de *ocupação incentivada* (grifo nosso), ou seja, é uma área que devido a sua disponibilidade de transporte, suas infraestruturas consolidadas. Sendo assim, uma zona vista como propícia a ocupação<sup>5</sup>.

Os objetivos principais declarados para o projeto:

- aumentar a população residente da Região Administrativa do Centro;
- estimular o uso misto dos imóveis da área, combatendo a monofuncionalidade que torna grande parte da zona central esvaziada à noite;
- se aproveitar do estoque vazio de imóveis na área para a construção de unidades de Habitação de Interesse Social;
- o uso do instrumento das Operações Interligadas para a promoção de investimentos na RA I.

---

<sup>4</sup> Macronozna de Ocupação Incentivada

<sup>5</sup>



Tendo em vista a melhor sistematização do trabalho, optaremos por analisar esses pontos apresentados como fulcrais do projeto, fazendo uma sistematização do que são os instrumentos utilizados: sua trajetória histórica no país e como eles aparecem no projeto e as conclusões parciais aferidas até a presente data.

#### As Operações Interligadas

Pode-se dividir o uso das Operações Interligadas no Brasil em três momentos. O primeiro está relacionado à configuração do instrumento e sua proposta durante a gestão Mário Covas<sup>6</sup>, o segundo o seu desenvolvimento durante as gestões Jânio Quadros e Luiza Erundina<sup>7</sup>.

O terceiro momento seria já na década de 1990, quando o instrumento ganha amplitude e é utilizado para além do município de São Paulo, por exemplo na cidade de Niterói, ou na cidade abordada neste trabalho, o Rio de Janeiro.

No início da década de 1980, sob influência da Carta do Embu (1979), avoluma-se no país as discussões a respeito dos instrumentos de captura de mais-valias urbanas, sem entrar profundamente nessa discussão que fugiria ao escopo desse trabalho.<sup>8</sup> Entretanto, capturas de mais-valias urbanas se referem a um conjunto de instrumentos que visam a corrigir assimetrias entre o que é lucro advindo da atividade construtiva e lucro advindo dos investimentos estatais. (MALERONKA)

Precisamos, entretanto, de uma definição mais precisa do que é o instrumento interligado, visto que o PLC (11) aprovado pela Câmara de Vereadores da cidade do Rio traz esse instrumento (mesmo que com caráter radicalmente distinto, destaca-se). De acordo com Maleronka, (p. 92), quatro são os traços principais do instrumento interligado:

- derrogação à lei de zoneamento;

---

6

7

<sup>8</sup> Para aprofundamento do leitor sugerimos a leitura além da Carta do Embu, os seguintes textos:



- repartição da valorização imobiliária decorrente na alteração no CA<sup>9</sup> ou de uso;
- intervenção lote a lote;
- participação privada no financiamento de casas populares.

A configuração que o instrumento assumiu em São Paulo, pelas características apontadas acima, foi bastante dissimilar do que as vislumbradas nas discussões sobre instrumentos de captura de mais-valia no final da década de 1970. Aprovado no governo Jânio Quadros por decurso de prazo<sup>10</sup> (FIX, 2001), as interligadas foram utilizadas para a produção de Habitação de Interesse Social

De acordo com Cardoso et. al (1999) a cidade do Rio de Janeiro passou a contar com instrumento das OI em 1994<sup>11</sup>. De acordo com a lei aprovada no PD, a Operação Interligada permitia que as contrapartidas fossem pagas de diferentes formas, dentre as quais, destaca-se: habitação popular, obras de infraestrutura e ainda através da “cessão de recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano” () que financiava projetos em áreas de Especial Interesse Social (AEIs)

Cabe apontar ainda que a Lei das Interligadas aprovada na Câmara de Vereadores da Cidade do Rio previa que o Comitê de Políticas Urbanas (COMPUR) ficasse a cargo da avaliação dos projetos que se utilizassem do mecanismo interligado. Entretanto, quando esse projeto foi aprovado e se encaminhou para sanção, o executivo vetou esses pontos, garantindo assim, que o controle de quais projetos seriam aprovados ficassem ainda mais atrelados a seus interesses.

Durante a década de 1990, os projetos aprovados pelas interligadas em sua grande maioria foram localizados na zona sul da cidade, onde se concentravam o metro quadrado mais caro da cidade.

---

<sup>9</sup> Coeficiente de Aproveitamento

<sup>10</sup>

<sup>11</sup> Lei Número 2.128 de 18 de abril de 1994



Além disso, uma crítica que pode ser aprofundada no caso das interligadas nesse período é sua falta de articulação com os desígnios do Plano Diretor. Essa crítica não cabe só à cidade do Rio de Janeiro, o caso da cidade de São Paulo é exemplar no que tange a esse efeito do mecanismo interligado (). Ao se aprovar cada empreendimento perde-se a noção de totalidade, com a lei muitas vezes funcionando para o incorporador apenas como um *bypass* das normas edilícias e para as municipalidades como um mecanismo arrecadatório.

#### A Transferência do Direito de Construir

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) trouxe o arcabouço jurídico que assenta o uso de instrumentos de planejamento urbano e os entes habilitados a sua consecução. Dentre esses instrumentos estão o Plano Diretor (), que pode ser encarado como instrumento base do planejamento urbano, mas também a Transferência de Direito de Construir.

A Transferência do Direito de Construir permite ao incorporador que por algum motivo não possa edificar na área de sua propriedade, transferir esses direitos. O artigo 35 da citada Lei esclarece suas possibilidades de utilização:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.



O Plano Diretor mais recente da cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 2011<sup>12</sup>, previa o uso desse instrumento. Apesar disso, era bastante vago em suas possibilidades de uso. O principal destaque estava na possibilidade de conversibilidade em CEPAC<sup>13</sup> em áreas de Operação Urbana Consorciada, e ainda, permitia o uso do instrumento para a revitalização de prédios tombados pela prefeitura do Rio. (PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO, 2011, Págs. 50 e 51).

O uso do instrumento da Transferência do Direito de Construir teve baixa aplicação na cidade do Rio de Janeiro, sendo um dos principais usos relacionados aos Jogos Olímpicos de 2016. Segundo Sônia Rabello, ex procuradora da cidade do Rio de Janeiro, o uso da TDC se deu em dois terrenos necessários à construção de equipamentos olímpicos. Esses terrenos estavam localizados em áreas de vulnerabilidade ambiental. Com isso, a TDC permitiu que o potencial gerado fosse utilizado em outras áreas da cidade.

O projeto Reviver Centro por sua vez traz o instrumento da Operação Interligada, entretanto, o projeto parece indicar que esse instrumento funcionaria de maneira muito similar com a Transferência do Direito de Construir. No caso do Reviver Centro, as Operações Interligadas se localizaram na área de planejamento III – AP3, que engloba: Leme, Copacabana, Ipanema e ainda na Tijuca.

Ou seja, o incorporador que tivesse interesse em construir na área prevista para a implantação do projeto, poderia, se houvesse a disponibilidade de terrenos, incorporar acima das normas vigentes. Destaca-se que os bairros apresentados como passíveis de incorporação estão localizados na zona cuja metragem quadrada é a mais cara da cidade (FIPE-ZAP, 2021). A prefeitura, alega que o uso das Interligadas é bastante limitado. O projeto previa que para ser passível de derrogação das normas edilícias exista uma proporcionalidade entre o prédio a ser incorporado e a morfologia do entorno, para que não exista rupturas na morfologia.

Até o presente momento não houve nenhuma incorporação utilizando o mecanismo Interligado, não sendo possível, portanto, mensurar os impactos do projeto aprovado.

---

<sup>12</sup> O novo plano se encontra em discussão na Câmara dos Vereadores da Cidade

<sup>13</sup> Certificado de Potencial Adicional de Construção



Outros pontos destacados do projeto,

Além dos pontos principais abordados acima, o projeto trazia em seu bojo outras normas. Em ofício enviado à Câmara de Vereadores em 21 de julho de 2021, estabelecia benefícios fiscais no âmbito do projeto, destacando-se isenção de IPTU para projetos aprovados até três anos após o início de Reviver Centro.

Somam-se a isso as isenções sobre ISS (Imposto sobre Serviços) para projetos aprovados na área do Reviver Centro e também de ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

O uso desses benefícios cujo impacto a longo prazo não é conhecido pode ser comparado a outro projeto de monta da prefeitura da cidade do Rio. A OUC Porto Maravilha também previa isenção de ISS em seus momentos iniciais, facilidades para o pagamento do IPTU, etc.

De acordo com análise empreendida pelo Observatório das Metrôpoles com base em dados apresentados pela empresa responsável pela OUC, foram até hoje apresentadas 77 propostas de novos projetos e/ou alteração de uso. Grande parte desses projetos se encontra parado. Além disso, a venda de CEPACs até o final do ano de 2020, perfazia aproximadamente 10% do estoque possível. Percebe-se, portanto, que os benefícios fiscais oferecido não necessariamente são responsáveis pela decisão de incorporar. Entretanto, o impacto positivo e/ou negativo do uso desses instrumentos na legalização de lotes e/ou mudança de uso

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto Reviver Centro encontra-se aprovado na Câmara de Vereadores da cidade do Rio de Janeiro, até o mês de Novembro destaca-se que foram aprovados três empreendimentos na área afetada pelo projeto, não sendo possível ainda mensurar os impactos dessas proposições na cidade como um todo.

O principal desses empreendimentos foi proposto pela W3 Engenharia, intitulado “Cores do Rio”, cujos apartamentos, listados em seu site apresentavam valores entre:

Além disso, não se sabe ainda qual é o real impacto das propostas de aluguel social para estudantes, *retrofit* de habitações, etc. O projeto apresenta pontos novos e bastante diferentes de projetos tábula rasa (MOREIRA, 2011) cuja história da zona central está prenhe. Todavia, ainda não pode-se mensurar os reais impactos do uso do mecanismo interligado e se o projeto terá impacto relevante no reaproveitamento de áreas na zona central da cidade.



Como possíveis pontos positivos pode-se destacar as propostas para a reconversão de imóveis em desuso na zona central da cidade e ainda, propostas para aluguel social. Essas proposições se levadas adiante tem a possibilidade aumentarem a oferta de habitações para diferentes estratos populacionais.

Ainda cabe destacar, que ao contrário do projeto Porto Maravilha, que possui intensa articulação de entes federativos para a sua consecução, o projeto Reviver Centro é um projeto desenvolvido só pela prefeitura do Rio.



Figura 2: Projeto cores do rio: Fonte: W3 engenharia

## REFERÊNCIAS



ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2011. 155 p.

BENTES, Júlio Claudio da Gama. *Análise dos Planos Urbanísticos Recentes para a Região Portuária do Rio de Janeiro*. In: **I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010, Rio de Janeiro**.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações Urbanas em São Paulo: Interesse Público ou Construção Especulativa do Lugar**. São Paulo, 2006. 395 p. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

CARDOSO, Adauto 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 VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre**. VIII Encontro Nacional do ANPUR.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: Duas Histórias da Construção de uma “Nova Cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001. 256 p.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina**. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. XI, n.1 e 2, pp. 163-205, 1997

\_\_\_\_\_; Biasotto, Rosane e Maleronka, Camila. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. 1º vol. Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 68 p.

LIMONAD, Ester; Barbosa, Jorge Luis. **Entre o Ideal e o Real Rumo a Sociedade Urbana Algumas Considerações Sobre o “Estatuto da Cidade”**. GEO USP Espaço e Tempo, São Paulo, n.13, pp. 87-105, 2003

MOREIRA, Clarissa da Costa. **A Cidade Contemporânea Entre a Tábula Rasa e a Preservação: Cenários Para o Porto do Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. 143p.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar nº 11/2001**. Rio de Janeiro, 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://reviver-centro-pcrj.hub.arcgis.com/> Acesso em: 02 de Julho, 2021.

VILLAÇA, Flávio. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. 373 p.



XIV ENCONTRO NACIONAL DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

**GEOGRAFIA**

EDIÇÃO ONLINE

10 À 15 DE OUTUBRO DE 2021

ISSN: 2175-8875

## SITES CONSULTADOS

Blog da Sônia Rabello: [www.soniarabelo.com.br](http://www.soniarabelo.com.br) (último acesso em: 12, de Novembro de 2021)

Diário do Rio: [www.diariodorio.com.br](http://www.diariodorio.com.br) (último acesso em: 10, de Novembro de 2021)

Jornal O Globo: (último acesso em: 10, de Novembro de 2021)

W3 Engenharia: [www.w3engenharia.com.br](http://www.w3engenharia.com.br) (último acesso em: 10, de Novembro de 2021)