

O PROGRAMA REVIVER CENTRO: DESCAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO NA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

João Carlos Carvalhaes Monteiro ¹
Marcos de Lázaro d'Ávila Garcia ²

RESUMO

O objetivo do presente artigo é trazer reflexões críticas sobre o programa Reviver Centro em seu primeiro ano de existência, analisando o contexto de criação e os argumentos mobilizados pelo poder público municipal para angariar legitimidade à sua implementação, bem como discorrer sobre o instrumental urbanístico que garante a conversão de imóveis e incentiva a produção de unidades residenciais. Ao final do texto, traz-se um panorama das realizações do programa e ponderações sobre os impactos socioespaciais dessa redinamização do mercado imobiliário residencial para a área central da cidade do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Reviver Centro; Refuncionalização; Dinâmica imobiliária; Área Central; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The aim of this article is to offer critical reflections on the Reviver Centro program in its first year of implementation, analyzing the context of its creation and the arguments mobilized by the local government to legitimize its implementation, as well as to discuss the urban planning instruments that guarantee the conversion of buildings and encourage the production of residential units. At the end of the text, an overview of the program's achievements is presented, as well as considerations on the social and spatial impacts of this real estate dynamization of Rio de Janeiro's downtown area.

Keywords: Reviver Centro; Refunctionalization; Real Estate Dynamics; Downtown Area; Rio de Janeiro.

¹ Professor do Departamento de Geografia Humana e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: joaocarlosmonteiro@gmail.com

² Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. E-mail: marcosdelazarogarcia@gmail.com

INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2021 e 2023, o programa Reviver Centro garantiu o licenciamento de mais de duas mil unidades habitacionais, número superior ao total de licenças concedidas nos dez anos anteriores, promovendo a incorporação de novos empreendimentos residenciais em áreas nas quais não havia lançamento desde a década de 1940. Essa nova rodada de investimentos traz a possibilidade de um ponto de inflexão da evolução urbana, com transformações significativas do ambiente construído da área central carioca – pela refuncionalização espacial e ocupação de vazios urbanos existentes – e sua reconfiguração socioespacial – pelo readensamento demográfico e mudança do perfil de renda da população residente.

O objetivo do presente artigo é trazer reflexões críticas sobre o programa Reviver Centro em seus primeiros dois anos de existência, analisando o contexto de criação e os argumentos mobilizados pelo poder público municipal para angariar legitimidade à sua implementação, bem como discorrer sobre o instrumental urbanístico que garante a conversão de imóveis e incentiva a produção de unidades residenciais. Ao final do texto, traz-se um panorama das realizações do programa e ponderações sobre os impactos socioespaciais dessa redinamização do mercado imobiliário residencial para a área central da cidade do Rio de Janeiro.

METODOLOGIA

A pesquisa está apoiada em uma metodologia do tipo qualitativa. Procedeu-se uma análise de documentos oficiais publicados pela Prefeitura: i) Plano de Requalificação do Centro do Rio de Janeiro; ii) relatórios mensais de acompanhamento do Reviver Centro (março de 2022 a junho de 2023); iii) relatório anual do programa (2021-2022); iv) informes da agência de notícias do governo municipal; v) postagens em redes oficiais do poder público municipal bem como das contas pessoais do prefeito e secretários. Interpretou-se os instrumentos legais e urbanísticos que compõem o programa, em especial o Decreto 48.348/2021, a Lei complementar 229/2021 e a Lei 6.999/2021. Foram entrevistados servidores da Prefeitura envolvidos na criação e gerência do programa Reviver Centro. Os materiais publicitários dos agentes privados – construtoras e imobiliárias – passaram por uma análise para identificar as características dos empreendimentos lançados e os discursos acionados pelos promotores na comercialização dos imóveis. Foram entrevistados empresários e corretores imobiliários. O

na imprensa gerou uma coleção de quase duas centenas de artigos, que passaram por classificação e análise. Os trabalhos de campo serviram para a criação de um banco de imagens e proporcionaram uma leitura do entorno dos lançamentos imobiliários viabilizados pelo programa Reviver Centro, de forma a conjecturar os impactos socioespaciais desses empreendimentos. Por fim, salienta-se a participação dos autores nas reuniões públicas do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) e debates públicos organizados pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ). O material empírico foi confrontado com a literatura do campo dos estudos urbanos críticos, em especial da geografia urbana, e notadamente o arcabouço teórico-conceitual dedicado à análise de processos de refuncionalização do espaço e neoliberalização urbana.

REFERENCIAL TEÓRICO

No Rio de Janeiro, após uma crise econômica a qual se somou a pandemia de Covid-19, a estratégia da Prefeitura para “salvar” a área central apresenta-se encarnada no programa Reviver Centro. Essa solução suscita reflexões sobre as características dos produtos imobiliários decorrentes do programa e o futuro da área central a partir das ações dos gestores públicos. O lançamento do programa aconteceu num momento em que os patamares de juros se encontravam em suas mínimas históricas e, portanto, num ambiente econômico favorável para investimentos imobiliários. O conjunto de estímulos garantidos pelos benefícios fiscais e edícios do Reviver Centro surgem, portanto, como uma centelha para aquecer a atividade imobiliária e destravar – *unlock* – o potencial de rendimentos de centenas de imóveis subutilizados.

Durante décadas, a área central do Rio de Janeiro foi imaginada como um espaço privilegiado para o setor de serviços, comércio e administração pública, uma especialização que criou um amplo estoque de edificações que hoje se mostram “obsoletas” – uma obsolescência caracterizada pela inaptabilidade de suas funções originais. Weber (2002) relaciona a obsolescência com a noção schumpeteriana de “destruição criativa”, que capta a maneira pela qual a busca incessante do capital por lucros requer uma renovação constante através de forças que simultaneamente abrem caminho para o novo e desvalorizam o antigo. Segundo a autora, a obsolescência tem se tornado um alibi ideal para a neoliberalização urbana, e um componente fundamental dos processos contemporâneos da acumulação especializada do capital.

Assim, o papel do Estado é tornar o ambiente construído mais flexível e responsivo aos critérios de investimento do capital imobiliário. Não se trata, no entanto, de uma suspensão

completadas das normas edilícias e dos regulamentos de uso e ocupação do solo pois, como nos ensinam Peck e Tickell (2002), a lógica neoliberal não implica necessariamente a ausência do Estado ou sua eliminação, mas o direcionamento de suas ações para favorecer as forças do mercado. É nesse sentido que as ações de flexibilização, tais como aquelas colocadas pelo programa Reviver Centro, podem ser compreendidas como uma “desregulação regulada”, tal como proposta por Aalbers (2016).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pandemia de Covid-19 deflagrada em 2020, aprofundou um processo de esvaziamento econômico da área central carioca que já vinha se arrastando desde a mais recente crise econômica. Segundo dados da Associação Brasileira das Administradoras de Imóveis (Abadi), ao final do primeiro ano de pandemia, 45% dos espaços comerciais do bairro Centro estavam vazios. O mercado imobiliário na área central também foi afetado pela crise sanitária. O Sindicato da Habitação do Rio (Secovi Rio), identificou que o valor médio do metro quadrado de salas comerciais para venda, que era de R\$ 6.461,00 em maio de 2019, caíra para R\$ 5.836,00 em maio de 2020. Em novembro daquele ano, o valor alcançara R\$ 5.631,00, e haviam 1360 salas anunciadas para venda. O valor da locação chegara a R\$ 31,11 – era R\$ 35,07 em setembro de 2019 – e haviam 1885 salas sendo oferecidas.

É nesse contexto que surge um contundente chamamento de agentes privados e associações para uma ação da Prefeitura de forma a enfrentar a nova “crise” da área central, uma mobilização que contou com ampla cobertura midiática. Desde a segunda metade do século XX, representações negativas têm incidido sobre esse espaço, conformando estigmas territoriais pautados por componentes como a violência, a população sem-teto, o comércio informal, a prostituição, a degradação do ambiente construído, entre outros. A construção desse imaginário de um centro em constante “crise” estimulou ao longo de décadas a formulação de inúmeros planos, projetos e programas com o objetivo de promover a sua “revitalização”, “requalificação” ou “regeneração”. No atual cenário, roteirizado pela pandemia de Covid-19, acrescenta-se o esvaziamento econômico como um novo desafio a ser enfrentado, uma competência incontornável do poder público municipal.

Redinamizar a atividade comercial não se apresentava como solução duradoura para os problemas da área central num contexto pós-pandemia. O home office (no formato híbrido ou integral) transformou-se numa realidade permanente para um percentual significativo de trabalhadores assalariados – especialmente aqueles qualificados, e, portanto, com maiores

rendimentos —, e a diminuição da circulação de consumidores desse perfil impactou o faturamento de agentes dos circuitos superior e inferior da economia local.

Além da redução da circulação de clientes, avanços tecnológicos e novas modalidades de consumo encarnados no comércio eletrônico e no sistema de delivery colocam em xeque a sustentabilidade financeira de uma ampla parcela do já combalido “comércio de rua”. Segundo levantamento do Instituto Fecomércio de Pesquisas e Análises (IFec-RJ), 82,8% dos empresários da área central da cidade afirmavam, em janeiro de 2021, uma piora na demanda por produtos e serviços; e 80,3% destes empresários registraram queda no faturamento acima de 25%.

A proposta de fomentar o uso residencial surge nesse contexto como uma “boia salva-vidas” para o esvaziamento econômico da área central. Essa foi uma mensagem amplamente divulgada pela mídia antes mesmo do anúncio de lançamento do programa Reviver Centro: “A solução é levar residência para o Centro”, afirma Cláudio Castro, diretor de uma empresa imobiliária, seguido da fala de Pedro da Luz, então conselheiro da seção local do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ): “Bairros com vitalidade têm residência e comércio. É preciso transformar edifícios comerciais em mistos”.

Nesse sentido, o programa Reviver Centro se apresenta como resposta integrada para dois desafios. Primeiramente, por incentivar a conversão de imóveis comerciais “encalhados”, possibilitando que esses ativos sejam reinseridos no mercado como novos produtos imobiliários, agora no formato de unidades habitacionais. E, combinada a essa primeira resposta, apostar que o incremento da função residencial promova um círculo virtuoso de desenvolvimento econômico, com repercussões positivas para o comércio e serviços locais. Na próxima seção do artigo detalharemos com mais acuidade o programa Reviver Centro, traçando uma linha temporal desde o momento de sua proposição através dos projetos de lei complementar, nos primeiros dias do mandato do prefeito Eduardo Paes, seu processo de aprovação no legislativo municipal, e a consolidação das principais características e objetivos do programa através da Lei Complementar no 229/2021 e também das leis ordinárias que tem por objetivo estruturar os benefícios ofertados.

Observa-se que todo o processo se desenrolou com bastante celeridade e envolvimento direto do chefe do executivo. Durante meses, a pasta de Planejamento Urbano mostrou-se quase totalmente mobilizada para assuntos envolvendo os trâmites que dariam origem ao programa Reviver Centro. Em apenas três meses, a minuta do projeto de lei complementar (PLC) que seria encaminhado à Câmara de Vereadores já estava consolidada.



Tendo como estratégia anunciada um “planejamento holístico” para a área central, o PLC englobava os bairros Centro e Lapa que compõem a II Região Administrativa da cidade, e tinha por objetivo um conjunto de ações e metas para fomentar a produção de habitações na área central.

Foram realizadas cinco audiências públicas para debater o projeto. Houve ainda a coleta de depoimentos da população através de uma enquete virtual – *survey* –, cujas questões versavam sobre inúmeros temas, tais como os motivos para a compra de um imóvel na área central da cidade, e sobre os problemas enfrentados pelos moradores da área.

O esboço do programa foi encaminhado para o legislativo municipal em abril de 2021 através de dois PLCs. O primeiro, PLC 190, versava sobre a concessão de benefícios fiscais no perímetro de atuação do programa. Já o PLC 11 instituía o programa Reviver Centro, e estabelecia seus propósitos, com ênfase a conversão de edifícios, além de definir suas metas secundárias.

No final de junho, pouco mais de dois meses após a recepção do texto, ambos foram aprovados em plenário após os pareceres das comissões na Câmara. Das 126 emendas por parte dos vereadores apenas 40 foram incorporadas ao texto final. A celeridade do projeto, entretanto, não se travestiu em grande oposição por parte do legislativo carioca. Vereadores de espectros políticos opostos, como o PSOL e o Partido Novo, votaram pela sua aprovação, o que demonstra a conformação de um “consenso” em torno da necessidade de reversão da “crise” da área central.

Ao final, um total de 70 artigos se somaram a outros regramentos que incidem sobre a área central. O primeiro artigo da lei estabelece as 21 metas a serem atingidas pelo programa. Essas metas possuem múltiplos objetivos, dentre os quais podem ser destacados: conversão de imóveis degradados ou subutilizados para a construção de moradias, incentivo a mistura de usos através do aumento da população, incentivos ao uso do transporte público e a promoção da “caminhabilidade”, com a redução de vagas de garagens nas áreas afetadas pelo programa, assistência técnica para reformas e reabilitação de moradias, criação de um programa de moradia assistida, incluindo também aluguel social, garantir da regularização fundiária e também estabelecer o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) – instrumento inédito no regramento urbanístico da cidade e que busca aumentar a oferta de terrenos e a conseqüente possibilidade de maior ocupação desses terrenos diminuindo a possibilidade de ociosidade (PCRJ, 2021c) – entre outros.

Para a consecução dessas metas, o programa estabelece um amplo conjunto de ações de zeladoria urbana, tendo em vista que os principais problemas apontados nos surveys elaborados

pelas Prefeituras indicavam que grande parte da dificuldade para atração de novos moradores estava relacionada a questões de acessibilidade, segurança, degradação das calçadas e aumento da presença de pessoas em situação de rua.

O decreto traz em seu âmbito três grandes conjuntos de instrumentos para a consecução dos objetivos listados no programa Reviver Centro.

O primeiro conjunto de instrumentos está vinculado à política fiscal municipal. Uma análise da Lei Ordinária no 6999/2021 ajuda a entender as estratégias fiscais adotadas pelo programa Reviver Centro. Esta lei divide: benefícios/renúncias fiscais concedidos para retrofits; construção de novas edificações; financiamento de projetos de locação social; o restauro e adaptação de imóveis; e retomada de construções inacabadas (PCRJ, 2021d, p. 1). Os benefícios variam de acordo com a categoria do empreendimento proposto para o perímetro. Ou seja, operações de retrofit, por exemplo, possuem maiores vantagens em relação a outras modalidades. Destaca-se que a lei oferta isenção de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) durante a obra e redução da alíquota vigente em até cinco anos; isenção das taxas de licenciamento; redução do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) – este variando de acordo com a renda familiar do solicitante –, e ainda, descontos na Taxas de Coleta Domiciliar de Lixo (TCL).

Aos benefícios fiscais abordados acima se somam o segundo grande grupo de instrumentos, que está relacionado a alteração das normas edilícias vigentes no município, tais como Área Total Ocupada (ATO), mudanças na oferta de garagem e Taxa de Ocupação Total (TO). Essas medidas, que podem ser utilizadas em conjunto pelo incorporador, procuram facilitar o processo de retrofit de unidades comerciais em residenciais e, ainda, baratear o produto final.

Todavia, o principal instrumento acionado pelo programa é a operação interligada. Apesar do nome remeter a um antigo instrumento presente no regramento urbanístico, guarda pouca semelhança àquele utilizado durante a década de 1990 e, por esse motivo, cabe aqui uma explicação detalhada.

Nas antigas operações interligadas, o incorporador poderia obter alterações nas normas edilícias através do pagamento de uma contrapartida. Seu surgimento se deu na cidade de São Paulo, ainda na década de 1980, durante a gestão Jânio Quadros (1986-1989). Conhecida como “Lei do Desfavelamento” (Lei no 10209/1986), tinha por objetivo principal a construção de unidades de habitação de interesse social e funcionava através de uma “parceria” entre a Prefeitura da Cidade de São Paulo e a iniciativa privada. Seu funcionamento era bastante simples: a lei estabelecia que proprietários de terrenos ocupados por aglomerados subnormais



podem obter modificações dos índices vigentes de uso e ocupação do solo nesses terrenos, ou em outros de sua propriedade, em troca da construção e doação de habitação social para a Prefeitura paulistana.

Esse instrumento sofreu profundas críticas, dentre as quais podemos destacar que grande parte das operações interligadas se localizaram em setores com solos valorizados da cidade de São Paulo. Todavia, grande parte das habitações sociais construídas com os recursos arrecadados se localizava em áreas distantes como apontam Castro (2006) e Fix (2001). A consequência da utilização desse instrumento era, portanto, a periferização e o afastamento da população favelada de setores urbanos consolidados e bem servidos de infraestrutura e serviços. No início dos anos 2000, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na cidade de São Paulo, averiguou o quanto a lei das operações interligadas havia arrecadado durante sua vigência e identificou qual o efetivo estoque de habitação social produzido por meio das operações naquele período de aproximadamente quinze anos. Pouco tempo depois, o instrumento foi declarado inconstitucional, pois extrapolava as funções do executivo municipal ao possibilitar mudanças no regramento de uso e ocupação do solo, sem a devida aprovação do legislativo.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o instrumento aparece pela primeira vez no Plano Diretor em 1992, sendo regulamentado através de uma lei ordinária em 1994. A Lei Ordinária no 2128/1994 estabelecia as condições para o uso das operações interligadas no município. De acordo com essa lei, sob responsabilidade integral do executivo, ressaltou-se, permitia a criação de Áreas de Especial Interesse Urbanístico (AEIUs), dentro das quais poderiam ser alterados: [...] o índice de aproveitamento dos terrenos – IAT; a área total edificável – ATE; a altura máxima das edificações; a tipologia destas edificações; a destinação ou utilização do imóvel e suas instalações e equipamentos, assim como sua transformação; e ainda, os afastamentos laterais, de frente ou de fundos (PCRJ, 1994, p. 2).

Em seu artigo quinto, o decreto apontava as destinações dos recursos arrecadados com as operações interligadas. Essas destinações em sua grande maioria tinham três objetivos declarados: a construção e melhorias das habitações em áreas de concentração de habitação de população de baixa renda, a construção de infraestruturas específicas nessas áreas e, por último, construções de infraestruturas pela cidade como um todo. Salienta-se que grande parte do uso das operações interligadas ocorreu na zona Sul e Barra da Tijuca, setores urbanos com o solo altamente valorizado. Esse dado é apontado por Cardoso e colaboradores (1999), que indicam que dentre as 40 operações interligadas ocorridas entre 1994 e 1998, 33 se deram nos bairros Botafogo, Humaitá, Ipanema, Lagoa, Leblon, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes. Cabe apontar ainda, que grande parte das operações interligadas pagaram baixas contrapartidas aos



cofres municipais. Muito disso se deveu ao fato de que, apesar das contrapartidas serem pagas de acordo com a valorização do empreendimento que usou as operações interligadas, o cálculo dessa valorização exibiu “um grau de negligência na determinação das contrapartidas financeiras” (CARDOSO et al., 1999, p. 9). Dessa maneira, as operações interligadas não tiveram o vulto pretendido na facilitação da produção de habitação social na cidade.

Em maio de 2005, após um processo impetrado pela Procuradoria Geral da República, as operações interligadas na cidade do Rio de Janeiro foram declaradas parcialmente inconstitucionais. O motivo para a sentença proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro era de que alguns artigos da referida lei tornavam de atribuição do prefeito a mudança de padrões edilícios, indicando uma extrapolação das funções do executivo em prejuízo do legislativo que é, pelo regramento brasileiro, o responsável pelo estabelecimento dos parâmetros de uso e ocupação do solo. Em 2011, o novo Plano Diretor da cidade foi aprovado autorizando novamente o poder público a constituição de operações interligadas.

Posteriormente, durante os preparativos para a Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016, a Prefeitura editou a Lei Complementar no 108/2010. A lei, apesar de versar sobre incentivos para a ampliação e disponibilidade de vagas em hotéis e hospedagens visando os megaeventos esportivos, trazia alterações nas normas de uso e ocupação do solo vigentes até então. Dentre essas alterações de uso e ocupação do solo, a lei resgatava a figura das operações interligadas, tendo como justificativa concluir o projeto original do Sambódromo datado dos anos 1980 e, ainda, adaptar esse equipamento para os supracitados megaeventos. Para a consecução desses objetivos, a lei oferecia a possibilidade de uso das operações interligadas em um polígono que compreendia a Rua Júlio do Carmo, Rua Marquês de Sapucaí, Travessa Pedregais e Rua Presidente Barroso (PCRJ, 2010, p. 5).

Já no programa Reviver Centro, o instrumento opera de forma sensivelmente mais complexa quando comparado ao modelo anterior. De acordo com a lei complementar, para atrair interessados na construção de empreendimentos no perímetro do programa existe a possibilidade de o incorporador obter potencial adicional de construção em setores das Áreas de Planejamento 2 e 3. Essas áreas de planejamento “receptoras” do potencial criado (PCRJ, 2021e), dentre os quais destacam-se alguns com preço do metro quadrado bastante elevado, tais como: Copacabana, Leme e Ipanema na Área de Planejamento 2, e ainda, Tijuca, Praça da Bandeira e Méier, estes localizados na Área de Planejamento 3.

A possibilidade de uso do instrumento interligado pode servir, dessa maneira, como estímulo à construção de novos empreendimentos residenciais e também o retrofit de imóveis





comerciais, convertidos em residenciais. Tem-se assim a atribuição de vantagens adicionais para a atuação do mercado imobiliário no perímetro do programa.

De acordo com o Artigo 60, em seu primeiro inciso, a operação interligada: “[...] se refere à alteração de gabarito, mediante pagamento de contrapartida ao Município, das edificações não afastadas das divisas localizadas nas áreas em que incide o art. 448 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro – LOMRJ” (PCRJ, 2021c, p. 20).

Tal como destacado acima, apesar das operações interligadas se referirem a possibilidade de “alteração de gabarito” – semelhante àquela do instrumento na década de 1990 –, aponta ainda uma possibilidade mais ampla: a do pagamento de contrapartida ao município, assemelhando-se a outros instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Lei federal no 10257/2001), ou seja, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir.

Para uma breve explicação, remeteremos a Lei 10257/2001. A ex-procuradora do município do Rio de Janeiro, Sonia Rabello, ao comentar a nova lei e compará-la ao Estatuto da Cidade, aponta que o seu Artigo 28 esclarece: “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Dessa forma, de acordo com Rabello, haveria “simulacro da Outorga Onerosa do Direito de Construir”. Entretanto, a outorga não explica sozinha o funcionamento do instrumento.

Voltando ao Estatuto da Cidade, o seu Artigo 35 estabelece:

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 26 Estatuto da Cidade 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.

Dessa forma, podemos inferir que a lei aprovada com as operações interligadas no âmbito do Reviver Centro exhibe características de ambos os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade. Todavia, ao mesmo tempo, exhibe traços distintos, pois, apesar de cobrar contrapartidas pela “alteração de gabarito”, por exemplo, a “nova” operação interligada permite que o potencial construtivo seja transferido de um lote para outro, o que não ocorre no caso da Outorga Onerosa.

Em outubro de 2021, a Prefeitura promulgou novo decreto (Decreto no 46998/2021) com o detalhamento das normativas das operações interligadas, com o objetivo de dar “garantia

jurídica aos interessados no uso do instrumento” (PCRJ, 2021e, p. 1). Chama atenção que o controle das interligadas não cabe à Secretária Municipal de Planejamento Urbano, mas sim à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação. O que de certa maneira sugere que o instrumento se alinha muito mais ao objetivo de promoção imobiliária e desenvolvimento comercial do que ao desenvolvimento urbano e social.

A lei aponta, como dito anteriormente, a possibilidade de aumento dos gabaritos nas Áreas de Planejamento 2 e 3. Mas para isso, é necessário que os interessados atendam algumas regras impostas pela Prefeitura: i) o prazo para uso do mecanismo interligado é de dez anos, a contar sua vigência a partir da promulgação da lei do Reviver Centro, em 2021; ii) o instrumento interligado nas Áreas de Planejamento 2 e 3 só pode ser utilizado após a emissão da certidão de “habite-se” na Área de Planejamento 1 e, ainda, iii) que o direito a interligada “poderá ser alienado a terceiros” (PCRJ, 2021e, p. 2). Ou seja, a lei pode estimular a criação de um mercado secundário de transação das interligadas.

Os recursos auferidos com o uso das interligadas têm destinação específica (Artigo 7), sendo elas: “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” (PCRJ, 2021e, p. 3).

Ou seja, a lei aponta que os recursos obtidos pelo município a partir das operações interligadas podem ser utilizados para uma grande variedade de projetos, que variam desde melhorias na infraestrutura e reforma de edifícios patrimoniais, até a construção de unidades habitacionais, sem que haja estabelecida uma ordem de prioridade, o que difere da lei de 1994, que determinava preferencialmente a construção de moradias sociais.

Observa-se que, em poucos meses, os benefícios fiscais e edilícios impulsionaram a produção de centenas de unidades habitacionais na área central do Rio de Janeiro. Um número significativo de empreendimentos conta com elevada Área Total do Empreendimento (ATE). Podemos especular que isso está atrelado ao elevado retorno financeiro de construções interligadas a serem erguidas na zona Sul da cidade, área valorizada e com escassez de terrenos disponíveis para investidores.

Constata-se ainda que alguns imóveis são antigos hotéis convertidos por meio de retrofit. A crise do setor hoteleiro que despontou logo após a realização dos megaeventos esportivos foi acentuada com a pandemia, levando ao fechamento e à baixa ocupação de inúmeros hotéis na cidade. A popularização das hospedagens por plataformas como Airbnb talvez explique em

parte dessa crise. Importante frisar que a conversão de quartos de hotéis em unidades habitacionais apresenta-se como uma alternativa com boa rentabilidade para investidores, visto que o custo desse tipo obra é relativamente mais baixo do que a conversão de escritórios em residências.

Por fim, importante salientarmos que quatro dos empreendimentos estão localizados numa “zona de interseção” do perímetro do programa Reviver Centro e do perímetro do projeto Porto Maravilha. Trata-se de setores do projeto sem incidência de Cepacs e, portanto, sem interferir na estrutura financeira que viabiliza a operação urbana. No entanto, cabe questionarmos a possibilidade de uma situação de competitividade entre o programa Reviver Centro e o projeto Porto Maravilha pela atração de empreendimentos residenciais, onde o primeiro se mostra indiscutivelmente mais vantajoso para investidores.

Observa-se assim que, em poucos meses, os benefícios fiscais e edífícios impulsionaram a produção de centenas de unidades habitacionais na área central do Rio de Janeiro. Podemos especular que uma parte significativa desses investimentos está atrelada ao elevado retorno financeiro dos empreendimentos interligados na zona Sul da cidade, área valorizada e com escassez de terrenos para construção. É nesse sentido que, em resposta a emenda apresentada pelo PSOL que excluía a operação interligada do programa, o líder do governo na Câmara de Vereadores, Átila Nunes (DEM), declarou: “Impedir a Operação Interligada é tornar o projeto inócuo”. Cabe no futuro avaliarmos como se darão essas contrapartidas financeiras e os impactos delas decorrentes.

Outro ponto sensível refere-se aos produtos imobiliários originados pelo Reviver Centro. Durante décadas, a construção de “microapartamentos” – quitinetes – foi proibida no Rio de Janeiro. Essa restrição deve-se a aversão ao risco de “copacabanização” dos bairros, ou seja, um adensamento demográfico mediante aumento do número de grupos sociais de menor poder aquisitivo e, conseqüentemente, uma desvalorização imobiliária. Essa restrição foi revertida em 2019, com a aprovação do Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro (COES), que estabelece em 25 m² a área útil mínima de uma unidade residencial em amplos setores da cidade, inclusive nos bairros centrais. Uma parte significativa dos novos apartamentos produzidos sob as regras do Reviver Centro corresponde a esta nova metragem.

O objetivo declarado pelos defensores do programa é, portanto, o adensamento demográfico da área central, com um aumento populacional de 20% num período de dez anos – isso significa que à população atual, estimada em cerca de 40 mil moradores, seriam acrescentados 8 mil novos residentes. Trata-se de um número significativo considerando que a série histórica do Censo Demográfico do IBGE registra um declínio populacional no bairro Centro

com exceção do recenseamento de 2010, que registrou variação positiva de 5,1% (Tabela 2).

Deve-se questionar, no entanto, se esse acréscimo almejado conseguirá refletir numa real redinamização econômica da área central e um freio ao esvaziamento das atividades de comércio e serviço em médio e longo prazos.

Especula-se ainda que uma parte significativa dessas novas unidades habitacionais não cumprirão a função residencial almejada pelos promotores do programa, mas a sua conversão em unidades de locação por temporada, disponibilizados em plataformas como o Airbnb. Essa é inclusive uma estratégia de marketing utilizada pelos corretores e sites de vendas, que ressaltam o potencial de lucratividade dos imóveis lançados pelo Reviver Centro.

Cabe ainda refletirmos sobre os recursos financeiros obtidos a partir das contrapartidas pela adoção de operações interligadas. Estima-se que até o momento, cerca de R\$ 3 milhões foram arrecadados e estão disponíveis no Fundo de Desenvolvimento Urbano. A lei que institui o Reviver Centro cria possibilidade para que o valor seja investido num amplo espectro de ações, tais como requalificação do espaço público, recuperação do patrimônio histórico e produção de habitação social. Nas palavras do ex-secretário de Planejamento Urbano, Washington Fajardo:

Quanto mais dinâmica imobiliária, mais recurso para melhorar o Centro e fazer o componente social. [...] Por isso, a operação interligada era tão importante, para traduzir qualidade em quantidade. Começamos a poder sonhar e acordar com Centro bonito, com mais gente.

A lei do Reviver Centro, no entanto, não estabelece um lastro percentual para cada uma das ações, deixando a revelia do gestor a aplicação de recursos depositados no fundo. É nesse sentido, portanto, que o “componente social” ressaltado pelo ex-secretário pode ser desvirtuado. A alternativa criada pela vereadora Tainá de Paula (PT) previa que os recursos originados das operações interligadas fossem distribuídos em 50% para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, 30% para o Fundo de Conservação e 20% para o Fundo de Urbanização. A sugestão não foi contemplada na versão final da lei do programa. Isso coloca em xeque, portanto, a “contrapartida social” do Reviver Centro, muitas vezes propagandeada para justificar os benefícios fiscais e edílios a investidores. Corre-se o risco de vermos repetir uma situação semelhante à da operação urbana consorciada do Porto Maravilha, que arrecadou recursos bilionários com a venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) sem que houvesse estabelecido por lei um percentual destinado especificamente para moradias sociais. O resultado é que mais de uma década após o lançamento do projeto, nenhum recurso do fundo foi aplicado em habitações de interesse social na zona portuária.

Apesar do ex-secretário de Planejamento Urbano refutar a possibilidade de um processo de transformação do perfil socioeconômico da área central – segundo ele, gentrificação é “uma palavrinha muito mal usada” que “virou uma trincheira para uma certa esquerda” –, experiências nacionais e internacionais demonstram que o processo de valorização fundiária pode significar uma ameaça para populações vulneráveis. Um exemplo disso é a estimativa que a procura de imóveis em setores da área central tenha tido crescimento de 120% desde o lançamento do programa. O fomento à produção de habitação de interesse social funcionaria nesse sentido como uma medida mitigadora dos impactos negativos dessa valorização.

Por fim, é preciso apontar as críticas feitas por membros das seções locais do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-RJ) num relatório publicado em maio de 2021. No documento consta uma série de considerações que demarcam “preocupações em relação à própria concepção do programa” e são apresentadas análises focadas nos temas patrimônio cultural, habitação de interesse social e operações interligadas. Uma das principais críticas do relatório faz referência ao envio dos projetos de lei à Câmara de Vereadores sem um debate prévio com a sociedade civil e a ausência de discussões no Conselho Municipal de Política Urbana. Frisam ainda que o programa Reviver Centro foi instituído à revelia dos processos de revisão do Plano Diretor da cidade, “pois precisaria ser discutido em consonância com as propostas de ordenamento territorial e de aplicação dos instrumentos urbanísticos”.

Tem-se assim o exemplo de um padrão prevalecente em diversas metrópoles do mundo, e que há pelo menos três décadas se consolidou na cidade do Rio de Janeiro. Trata-se de um modelo empresarial de gestão do espaço urbano que afronta o planejamento urbano, atendendo a interesses circunstanciais e voltados preferencialmente à redinamização do mercado imobiliário. Nesse sentido, uma visão integrada de uso e ocupação do solo é dispensada, corroborando e atenuando processos de fragmentação espacial. O programa Reviver Centro institui uma “zona de exceção” num território de 5,72 km² em plena área central da cidade do Rio de Janeiro. Nega a integração com os bairros limítrofes que, do ponto de vista urbanístico e social, possuem inúmeras similaridades com o perímetro de ação do programa. Além disso, não dialoga com a operação urbana consorciada vizinha, o projeto Porto Maravilha, que, por sua vez, já havia sido concebido a partir desses princípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou tecer considerações iniciais sobre o programa Reviver Centro, analisando criticamente o seu primeiro ano de implementação. Apesar de recente, é possível afirmarmos que o programa foi responsável por uma redinamização do mercado imobiliário da área central, ensejada durante décadas por inúmeros programas, projetos e planos. Pela primeira vez, no entanto, uma iniciativa nesse sentido comporta o instrumento de operação interligada, criando a possibilidade de lucros para investidores em áreas extremamente valorizadas da cidade. Cabe analisarmos futuramente em que medida essa relação de “compra e venda” de benefícios edilícios comportará a “sustentabilidade” do Reviver Centro e, igualmente, analisar o “apetite” dos investidores sobre as operações interligadas – e se essas de fato irão gerar possibilidades de produção de habitação social, programas de aluguel social, etc.

A pandemia de Covid-19 precipitou um processo de esvaziamento econômico já em curso na área central do Rio de Janeiro. A solução do poder público de buscar uma refuncionalização desse espaço inspira inúmeras reflexões sobre o formato de governança, a aplicação de instrumentos urbanísticos selecionados e os produtos imobiliários decorrentes. As impressões iniciais são de que o Reviver Centro reproduz um padrão de produção do espaço urbano que contem um déficit democrático, em especial por não comportar os instrumentos necessários que garantam a permanência no local de populações vulneráveis, que até o momento não se mostraram atendidas pelo programa. Parece-nos portanto indispensável avançar na análise dos desdobramentos do Reviver Centro e de que maneira o ímpeto da valorização fundiária será compatibilizado com a garantia do direitos de grupos sociais tradicionalmente estabelecidos na área central do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

AALBERS, M. Regulated Deregulation. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (orgs.). **Handbook of Neoliberalism**. London: Routledge, 2016.

BRASIL. **Lei no 10.257**. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: bit.ly/3uRDrm7. Acesso em: 14 dez. 2022.

CARDOSO, A.; MELLO FILHO, C.; OLIVEIRA, F.; AZEVEDO, M.; SERRA, R. 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.



CASTRO, I. Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção

especulativa do lugar. Tese – Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** São Paulo: Boitempo, 2001.

MONTEIRO, J. Habitação de interesse social em cenários de revalorização urbana: considerações a partir da experiência carioca. **Cadernos MetrÓpole**, vol. 17, n. 34, p. 441-459. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3407>

MONTEIRO, J. **Uma Dubai cercada de Calcutá: estratégias discursivas na produção neoliberal do espaço.** São Paulo: Max Limonad, 2022.

PECK, J.; TICKELL, A. Neoliberalizing Space. **Antipode**, vol. 34, n. 3, p. 380-404. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei no 10209.** São Paulo, 09 dez. 1986. Disponível em: bit.ly/3BEqvxvj. Acesso em: 14 dez. 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto no 48348/2021.** Rio de Janeiro, 01 jan. 2021a. Disponível em: bit.ly/3j3roiS. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Decreto no 49968/2021.** Rio de Janeiro, 27 out. 2021e. Disponível em: bit.ly/3BDO7bE. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Lei Complementar no 108/2010.** Rio de Janeiro, 25 nov. 2010. Disponível em: bit.ly/3HAP0FP. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Lei Complementar no 229/2021.** Rio de Janeiro, 14 jul. 2021c. Disponível em: bit.ly/3FAq7HJ. Acesso em: 02 jul. 2021.

_____. **Lei Ordinária no 21/1994.** Rio de Janeiro, 18 abr. 1994. Disponível em: bit.ly/3V0JMGr. Acesso em: 14 de Dezembro, 2022.

_____. **Lei Ordinária no 6999/2021.** Rio de Janeiro, 14 jul. 2021d. Disponível em: bit.ly/3uSGD0H. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Projeto de Lei Complementar no 11/2021.** Rio de Janeiro, 20 abr. 2021b. Disponível em: bit.ly/3W8YHjm. Acesso em: 02 jul. 2021.

SANFELICI, D. Uma aposta especulativa no futuro: o mercado imobiliário comercial como âncora do Projeto Porto Maravilha. In: GIANNELA, L.; MONTEIRO, J. (orgs.). **Zona portuária do Rio de Janeiro: múltiplos olhares sobre um espaço em mutação.** Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

VAINER, C.; MARICATO, E.; OTÍLIA, A. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, R. Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. **Antipode**, vol. 34, n. 3, p. 519-540. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00253>