



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



O programa Reviver Centro: refuncionalização e novas dinâmicas imobiliárias na área central da cidade do Rio de Janeiro

João Carlos Carvalhaes Monteiro
Universidade Federal Fluminense

Marcos de Lázaro d'Ávila Garcia
Universidade Federal Fluminense

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

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.

Reviver Centro Program: Refunctionalization and New Real Estate Dynamics in Rio de Janeiro's Downtown Area

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.

Programa Reviver Centro: refuncionalización y nuevas dinámicas inmobiliarias en la zona central de la ciudad de Río de Janeiro

Resumen. El objetivo de este artículo es aportar reflexiones críticas sobre el programa Reviver Centro en su primer año de existencia, analizando el contexto de su creación y los argumentos movillizados por el gobierno municipal para ganar legitimidad para su implantación, así como discutir los instrumentos urbanísticos que garantizan la conversión de inmuebles e incentivan la producción de unidades residenciales. Al final del texto, se presenta una visión general de los logros del programa, así como consideraciones sobre los impactos socioespaciales de esta revitalización del mercado inmobiliario residencial en la zona central de la ciudad de Río de Janeiro.

Palabras clave: Reviver Centro; Refuncionalización; Dinámica Inmobiliaria; Zona Central; Río de Janeiro.

1. Introdução

Por mais de meio século, os bairros centrais da cidade do Rio de Janeiro não receberam investimentos significativos em projetos imobiliários residenciais. A partir da década de 1960, em especial, a atuação do setor na área central praticamente limitou-se à incorporação de empreendimentos comerciais e de escritórios, que consolidaram o *central business district* carioca como principal polo econômico da região metropolitana fluminense. Paralelamente, e consonante ao ideário funcionalista que regia o planejamento urbano, esse espaço tornou-se lócus privilegiado da administração pública, acolhendo órgãos e serviços dos diferentes níveis de governo. Grandes projetos de “renovação” urbana, regulamentos restritivos à produção habitacional¹ e o desinteresse de grupos de renda superior em residir na área central arremataram esse objetivo. O processo de especialização funcional aconteceu ao passo que outros setores urbanos experienciavam intensa densificação e verticalização, sobretudo por meio da incorporação de condomínios residenciais para faixas de renda média e alta, induzindo a marcha da fronteira especulativa em direção às zonas Norte, Sul e Oeste da cidade.

Dados recentes, no entanto, demonstram uma retomada de investimentos imobiliários nos bairros centrais do Rio de Janeiro, com destaque para o lançamento de empreendimentos residenciais multifamiliares. Uma parcela significativa desses investimentos é atribuída ao programa Reviver Centro, criado em 2021 pela Prefeitura, cuja principal meta é a atração de novos moradores para a área central. O objetivo do programa é promover uma “requalificação urbana e ambiental” (PCRJ, 2021a) por meio de incentivos à conversão de imóveis comerciais para uso habitacional – operações de *retrofit* – e à construção de novos empreendimentos residenciais.

Para tanto, os componentes legislativos que instituem o Reviver Centro conferem incentivos fiscais e alteração de padrões edilícios de forma a incentivar a atuação do capital imobiliário. Autoriza ainda a realização de operações interligadas, garantindo a investidores que atuarem no perímetro do programa vantagens construtivas em empreendimentos em áreas valorizadas das zonas Sul e Norte da cidade, por meio de pagamento de contrapartida financeira ao município.

Entre os anos de 2021 e 2022, o Reviver Centro garantiu o licenciamento de 1771 unidades habitacionais,² número superior ao total de licenças concedidas nos dez anos anteriores,³ promovendo a incorporação de novos empreendimentos residenciais em áreas nas quais não havia lançamento desde a década de 1940.⁴ 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 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.

A pesquisa está apoiada em uma metodologia do tipo qualitativa, tendo como referência materiais oficiais publicados pelos agentes públicos e privados engajados na criação e execução do programa Reviver Centro, análise da legislação que pauta as ações de conversão de imóveis e novas construções, além de levantamento e exame de artigos de imprensa.

2. Contextualização

O programa Reviver Centro foi anunciado pelo prefeito Eduardo Paes logo no primeiro dia de seu novo mandato à frente do executivo municipal. O arquiteto Washington Fajardo, empossado

secretário de Planejamento Urbano, e mentor intelectual do programa, define a “urgência” de ações voltadas para a transformação da área central:

Temos uma urgência impulsionada pela pandemia. O Centro concentra os empregos formais da Região Metropolitana. Aqui é nosso lugar simbólico, lugar da memória do Brasil inteiro. Então temos uma urgência. É realmente um plano urbano específico para um lugar urbanisticamente especializado. Além de ser especial, ele é especializado. Porque tem infraestrutura, transporte, todos os lugares históricos, todos os edifícios da História do Brasil. Existe um grau de urgência para que não percamos o Centro de uma vez por todas.⁵

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. Nas palavras de Marcelo Borges, diretor da associação, tratava-se de um esvaziamento “surpreendente”:

O Centro nunca esteve tão vazio. [...] A pandemia acelerou um processo que já ocorria pelo menos desde 2014 – em busca de aluguéis mais baratos e prédios mais modernos, muitas empresas haviam migrado para outras regiões da cidade, sobretudo para a Barra da Tijuca, na zona Oeste. No entanto, nunca vimos nada que possa ser comparado à desocupação que aconteceu no Centro em 2020. A pandemia causou um esvaziamento surpreendente. [...] Além da questão da implantação do home office, que pode vir a ser incorporado de forma definitiva, por conta de toda a crise provocada pela pandemia, muitas empresas, que se serviam da ocupação do Centro, hoje em dia não se sentem mais atraídas pela área – o giro financeiro não permite mais o pagamento de aluguéis na região com o local vazio como está. Nesse cenário, não há compra, não há comercialização, não há geração de negócios.⁶

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.⁷



Figura 1 – Rua Sete de Setembro vazia e o comércio fechado, em fevereiro de 2021. Fonte: G1.

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”.⁸ 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. Em postagens nas redes sociais, o prefeito Eduardo Paes demonstrou em diversas oportunidades seu descontentamento pela manutenção do teletrabalho para funcionários das empresas estatais federais sediadas na área central do Rio:

As decisões tomadas em caráter permanente quanto ao teletrabalho me parecem exageradas e provocam imenso impacto negativo no Centro do Rio.⁹

Bolsonaro podia determinar que BNDES, Petrobras e Furnas voltassem a trabalhar presencialmente. Imagino que a essa altura não estejam isolados em casa! Pelo que soube só tem 20% da força de trabalho assim. Ajudaria muito o Centro.¹⁰

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%.¹¹

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”.¹²

Salienta-se, no entanto, que essa não é a primeira vez que o readensamento populacional dos bairros centrais cariocas é evocado. Nos anos 1990, quando o discurso de “repovoamento” ganhava forma, uma ação concreta do poder público nessa direção foi a promulgação da Lei municipal nº 2236/1994, conhecida como “Lei do Centro”, modificando a legislação que por quase três décadas restringiu a edificação de imóveis residenciais em amplos setores da área central. Soma-se a isso a criação do programa Novas Alternativas – componente da Secretaria Municipal de Habitação –, que durante seus vinte anos de existência promoveu a construção de unidades habitacionais em bairros centrais.¹³ Inúmeros foram os levantamentos, esboços de planos, projetos-piloto e ações pontuais realizados pela Prefeitura, com poucos resultados para o incremento da população nesse espaço.

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.

3. O programa Reviver Centro

Dentre os 74 decretos publicados no primeiro dia de seu novo mandato, Eduardo Paes instituiu o “Grupo de Trabalho de Requalificação do Centro do Rio de Janeiro”, com o prazo de 120 dias para apresentar um plano de ações e respostas à “crise” da área central. O grupo envolvia, ao todo, dezoito secretarias de governo e órgãos da administração,¹⁴ e era capitaneado pelo então secretário de Planejamento Urbano, Washington Fajardo.

Em março daquele ano houve ainda a constituição do chamado “gabinete de crise”, de forma a “ampliar os mecanismos de gestão participativa e de consulta da população residente e dos demais grupos com interesse no local [...] com a finalidade de contribuir para as ações de revitalização da área central do Rio de Janeiro”.¹⁵ O gabinete se reunia quinzenalmente, por meio de convocações diretas do prefeito.

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,¹⁶ e tinha por objetivo um conjunto de ações e metas para fomentar a produção de habitações na área central. Faria (2022) elenca que a proposta do programa se caracteriza por metas em diferentes setores e está subdividida em dois eixos principais. O primeiro desses eixos, batizado de “ações emergenciais”, previa “ações diretas e objetivas que poderiam ser realizadas em curto e médio prazos, com o objetivo de contribuir com a melhoria de conservação do espaço público e dos equipamentos públicos”. Já o segundo grande eixo destaca que “além das ações emergenciais propostas, compõem o Plano de Trabalho um conjunto de projetos e programas propostos pelos representantes dos órgãos envolvidos, de curto, médio e longo prazos”. Estabelece ainda que, para a sua consecução, seriam necessários um conjunto de leis específicas para a área e somadas a uma “carteira de propostas”. Dessa forma, a Prefeitura ao sugerir uma modelagem ampla para o programa, tentava evitar repetir a inviabilidade financeira ocorrida com o projeto Porto Maravilha,¹⁷ que apostava no mercado de escritórios – comerciais padrão *triple A*, em especial –, impulsionado pelo crescimento do setor de óleo e gás. Segundo Sanfelici (2022, p. 81), a operação urbana da zona portuária carioca “superestimou as tendências de crescimento da demanda por imóveis comerciais no curto e médio prazo e, principalmente, subestimou a natureza cíclica do mercado imobiliário comercial”.

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.¹⁸

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 instituiu 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.¹⁹ O vereador Chico Alencar (PSOL) declarou:

Nós entendemos que esses benefícios fiscais, pelos menos aparentemente, não estão aí para privilegiar os já privilegiados, facilitar para os grandes conglomerados, alimentar mais os saciados tubarões imobiliários. Vamos torcer para [o programa] dar certo. Não há mais desculpas de falta de amparo governamental para quem quiser investir no centro para moradia, não só de classe média, sobretudo popular.²⁰

Durante a votação, vereadores como Tainá de Paula (PT) e Tarcísio Motta (PSOL) apesar de denunciarem uma “certa miopia”²¹ por parte do executivo no que tange a produção de habitação social, elogiaram as possibilidades que o programa traria. Dessa maneira, as operações interligadas foram aprovadas por ampla maioria na casa.

A lei do Reviver Centro foi aprovada em 14 de julho de 2021, e bastante comemorada pelo prefeito, que declarou:

A Câmara cumpriu seu papel e o Poder Executivo também. Criamos todas as condições para dar viabilidade econômica a esse processo de conversão, de transformar em unidades residenciais, trazer gente para viver no Centro, criamos todas as possibilidades. Agora, a gente depende do setor privado. Fiz essa cobrança simpática e pública aqui ao pessoal do setor imobiliário, mas agora, dadas todas as condições, a gente tem certeza que a fé no Rio de Janeiro vai fazer com que eles façam e lancem vários empreendimentos aqui. Eu serei corretor, vendedor pessoal de cada unidade habitacional lançada no Centro, como tenho feito no Porto Maravilha.²²

Ao final, um total de 70 artigos se somaram a outros regramentos que incidem sobre a área central.²³ 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 consequente 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 pela Prefeitura 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 programa define ainda políticas setoriais por meio da criação de uma série de “distritos” especiais na área central da cidade. Foram criados: o Distrito da Diversidade Cultural, o Distrito de Baixa Emissão de Carbono, o Distrito de Vivência e Memória Africana e ainda, o Distrito do Conhecimento do Centro. O primeiro desses distritos tem por meta, a revalorização do patrimônio

cultural da área central, destacando ainda, o patrimônio vinculado a setores LGBTQIA+ e a memória negra. No caso do Distrito de Baixa Emissão de Carbono, a meta da Prefeitura é zerar as emissões de carbono até a década de 2050. Para isso, prevê-se que os veículos de carga da área deverão ser elétricos, e coloca ênfase na locomoção por bicicletas. Destaca-se ainda a ideia de conectar o programa com setores culturais, criativos e de inovação. Dessa maneira, o Distrito do Conhecimento do Centro tem o objetivo de atrair atividades vinculadas à economia criativa e ainda, a manutenção daquelas já atuantes na área central (PCRJ, 2021c, p. 2).

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 pudessem 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 periferação 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, ressalte-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,²⁴ o cálculo dessa valorização exibia “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,²⁵ 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.

4. Novos produtos imobiliários

Segundo os relatórios produzidos pelo programa Reviver Centro, até o presente foram concedidas quatro licenças de concessão de direito de uso do dispositivo interligado (a chamada Concessão do Direito de Utilização de Operação Interligada).

A primeira delas refere-se ao edifício Cores do Rio, empreendimento da incorporadora carioca W3 Engenharia, localizado na Rua Irineu Marinho nº 52, onde funcionava um estacionamento. Trata-se construção nova, produzindo 121 unidades habitacionais com tipologias *studio* e apartamentos de 1 e 2 quartos. O site da incorporadora anuncia que a unidades são ofertadas a partir de R\$ 260.000,00.²⁶ Foram vendidas 55% das unidades no final de semana de lançamento (outubro de 2021). O empreendimento gerou um potencial de transferência de 2049,97 m². Ainda não foi determinado o pedido de licença de interligada relacionado a esse empreendimento.



Figura 2 – Material publicitário do empreendimento Cores do Rio. Fonte: <https://coresdorio.rio.br/>

A segunda licença é do empreendimento Vargas 1140, localizado na Avenida Presidente Vargas nº 1140, da Cury Construtora e cujo terreno pertencia ao fundo de investimento imobiliário Opportunity. Trata-se de construção nova, em terreno que durante décadas funcionou como estacionamento. Serão 360 unidades do tipo *studio* e apartamentos de 1 e 2 quartos, com valores que vão de R\$ 270.000,00 a R\$ 500.000,00. O empreendimento gerou um potencial de transferência de 6145,28 m². Ressalta-se que o empreendimento está inserido no perímetro da Operação Urbana Consorciada da Região do Porto – projeto Porto Maravilha –, porém, trata-se de um setor da operação urbana sem incidência dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs).

No caso do empreendimento Vargas 1140, o fundo Opportunity solicitou o uso das operações interligadas em duas ruas do bairro de Ipanema: Rua Alberto de Campos nº 100 e Rua Barão da Torre nº 662. Totalizando até o momento uma área adicional de 909,17 m², o que equivale a aproximadamente 15% do potencial adicional gerado pelo empreendimento concedente. Foram pagos R\$ 1.251.305,10 em contrapartidas à Prefeitura. Outras duas solicitações vinculadas a essa operação se referem a empreendimentos na Rua Aníbal Mendonça nº 221 e Rua Prudente de Moraes nº 1356, ambas em Ipanema.



Figura 3 – O ex-secretário de Planejamento Urbano Washington Fajardo diante da maquete do empreendimento Vargas 1140. Fonte: O Globo.

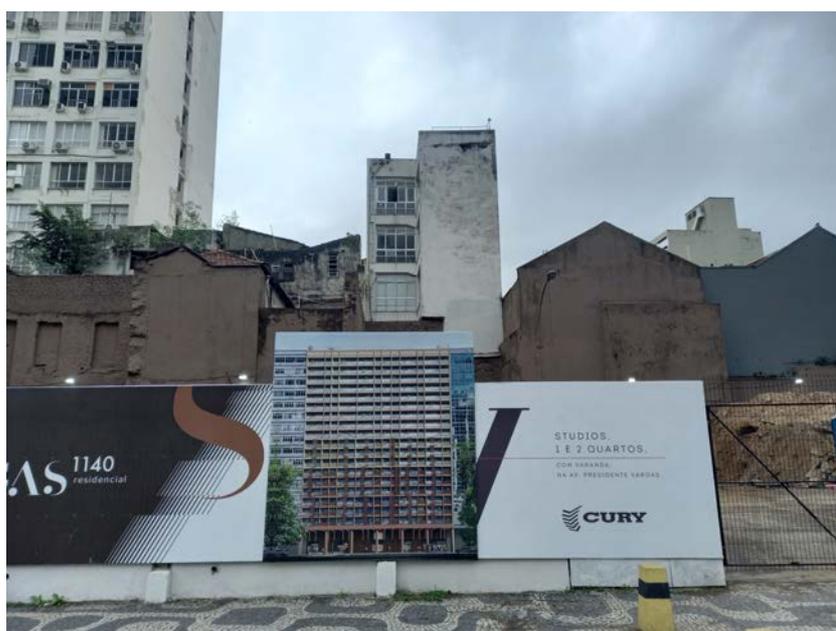


Figura 4 – Terreno do edifício Vargas 1140. Fonte: Acervo pessoal.

A terceira licença é do empreendimento batizado Akko, na Rua Acre nº 33, da construtora Engelizer. É uma construção nova, contendo 21 pavimentos e produzindo 119 unidades habitacionais. No terreno se localizavam dois sobrados de uso comercial. Também se encontra inserido no perímetro do projeto Porto Maravilha, em setor sem incidência de Cepacs. O empreendimento gerou um potencial de transferência de 1760,11 m² adicionais.

O empreendimento Akko gerou uma recepção de operação interligada também no bairro de Ipanema, na Rua Nascimento Silva nº 245, com contrapartidas para a Prefeitura no valor de R\$ 1.818.597,96. Nesse caso, observa-se ainda uma requisição feita pela THPC Empreendimentos Imobiliários de uma operação interligada na Rua Hilário de Gouveia nº 49, em Copacabana, que ainda não teve o valor da contrapartida estipulado.



Figura 5 – Terreno do edifício Akko. Fonte: Acervo pessoal.



Figura 6 – Projeção do edifício Akko. Fonte: O Globo.

O quarto empreendimento anunciado é o *retrofit* do Hotel Atlântico Tower (anteriormente denominado Hotel São Francisco), localizado na Rua Visconde de Inhaúma nº 95, de propriedade do fundo Opportunity. Serão 223 unidades, majoritariamente “microapartamentos”, autorizados pelo novo Código de Obras e Edificações Simplificado (COES) de 2019. Está inserido no perímetro do projeto Porto Maravilha, em setor sem incidência de Cepacs. O empreendimento gerou um potencial de transferência de 2898,93 m² adicionais.



Figura 7 – Hotel Atlântico Tower (antigo Hotel São Francisco). Fonte: O Globo.

De acordo com o relatório mais recente publicado pela Prefeitura, existe ainda a possibilidade de uma nova operação interligada vinculada ao *retrofit* do Hotel Rio's Nice, localizado na Rua Riachuelo nº 201. A previsão é de 115 unidades habitacionais produzidas. O hotel havia encerrado as atividades antes da pandemia por conta de dificuldades financeiras dos administradores.

Há ainda os empreendimentos licenciados com os benefícios do programa Reviver Centro, porém sem a demanda de operação interligada. Com base nos relatórios publicados pelo programa e artigos de imprensa, a Tabela 1 detalha as licenças emitidas até novembro de 2022.

Observa-se que, em poucos meses, os benefícios fiscais e edílios 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 listados 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 essa 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 listados acima 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.



Figura 8 – Material publicitário do empreendimento Skylux. Fonte: Tegra Incorporadora.



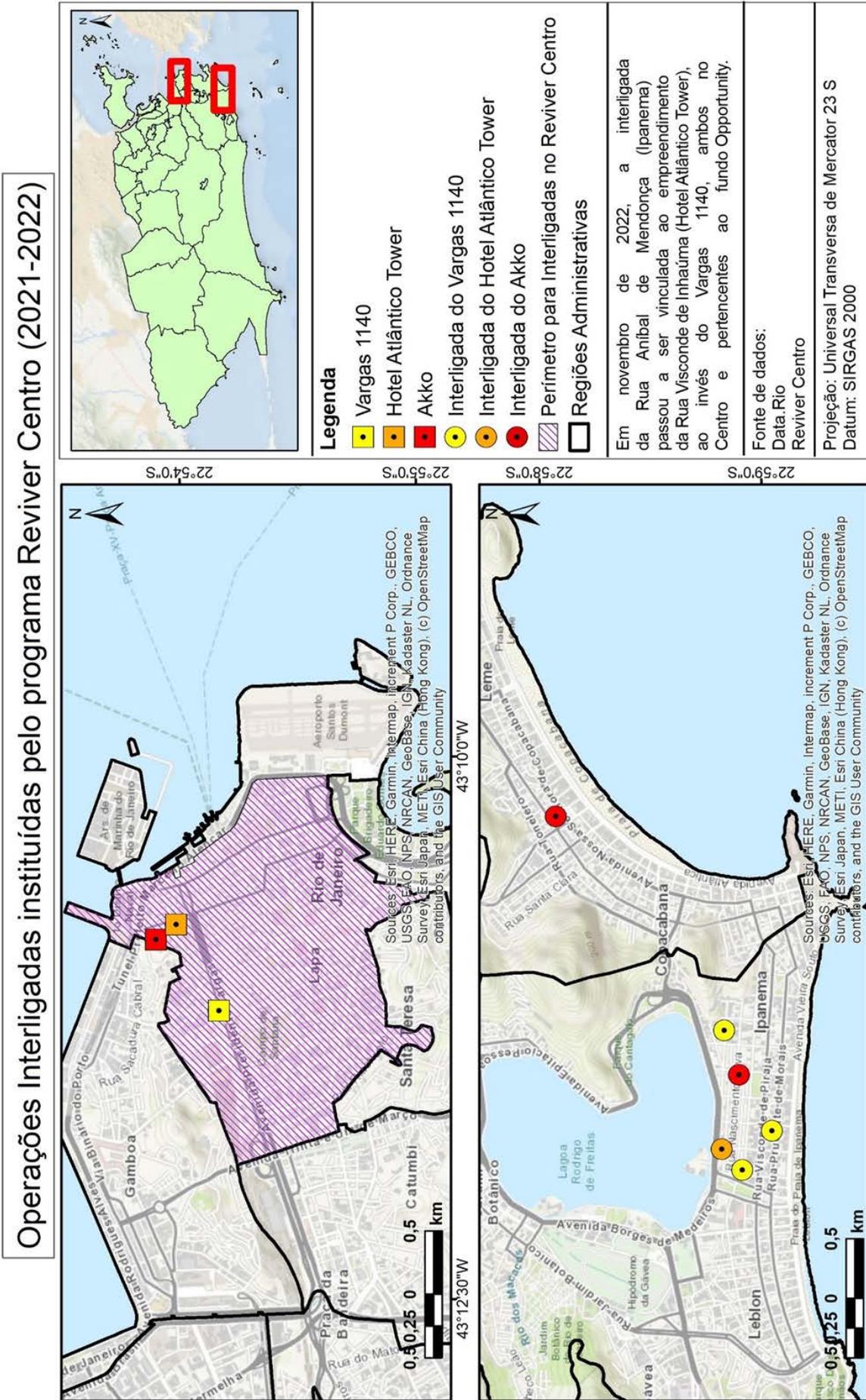
Figura 9 – Projeção do retrofit do antigo Hotel Rio's Nice (empreendimento Enredo Riachuelo 201).
Fonte: Diário do Rio.

Tabela 1 – Empreendimentos licenciados pelo Reviver Centro até novembro de 2022 (Lei Complementar 229/2021)

Logradouro	Empreendimento	Descrição da licença	Uso anterior	Total de unidades residenciais	Total de unidades comerciais	Gera interligadas	Perímetro do Porto Maravilha
Rua Irineu Marinho n° 52	Cores do Rio	Modificação de projeto aprovado de construção	Não edificado (estacionamento)	121	1	✓	
Rua Acre n° 33	Akko	Construção de prédio	Dois sobrados comerciais	119	1	✓	✓
Avenida Gomes Freire n° 647		Transformação de uso	Sala comercial	1	-		
Praça Tiradentes n° 10		Transformação de uso	Salas comerciais	3	-		
Avenida Presidente Vargas n° 1140	Vargas 1140	Construção de prédio	Não edificado (estacionamento)	360	4	✓	✓
Rua Riachuelo n° 201	Enredo Riachuelo 201	Transformação de uso	Hotel Rio's Nice	115	1	Indefinido	
Rua Marques de Pombal n° 75		Transformação de uso	Gráfica do jornal O Globo	240	2		
Rua do Rosário n° 171		Transformação de uso	Edifício corporativo	29	1		
Beco do Bragança n° 22		Transformação de uso	Não identificado	6	2		
Avenida Presidente Vargas n° 62	Edifício Vista Olímpica	Transformação de uso	Edifício corporativo	95	1		
Rua Visconde de Inhaúma n° 95		Modificação sem acréscimo com transferência de uso	Hotel Atlântico Tower	223	1	✓	✓
Rua do Lavradio n° 62 e 64		Transformação de uso	Hotel Castelo	45	1		
Rua Visconde de Inhaúma n° 80	Skylux	Substituição de projeto aprovado - construção	Não edificado (estacionamento)	352	2		✓
Total				1709	17		

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e levantamento de artigos de imprensa e entrevistas.

Mapa 1 – Operações interligadas instituídas pelo Reviver Centro até novembro de 2022



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

5. Reflexões críticas

Em todo mundo, as metrópoles estão desenvolvendo soluções para o esvaziamento econômico dos bairros centrais, fortemente afetados pela crise sanitária, e pelas conseqüentes medidas restritivas à circulação e lockdowns. Algumas administrações estão direcionando suas ações na requalificação do espaço público, como Paris, que aproveitou a diminuição da circulação de automóveis para reforçar a ocupação de pedestres e expandir a rede cicloviária. Montreal investiu milhões de dólares numa série de atividades culturais e festivais com o objetivo de reativar o comércio do centro da cidade. A prefeitura de Berlim tem buscado soluções para o aumento vertiginoso dos preços de alugueis recorrendo à desapropriação de imóveis e sua conversão em habitações de interesse social. Medida parecida foi adotada em Barcelona, duramente impactada pela queda da atividade turística, que promoveu a refuncionalização de apartamentos destinados à locação por temporada (disponibilizados por plataformas como o Airbnb) em moradias para famílias afetadas pela crise econômica. Em Nova York, a administração local também lançou programa de conversão de imóveis comerciais em habitacionais para populações economicamente vulneráveis.

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 edífícios 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 álibi ideal para a neoliberalização urbana, e um componente fundamental dos processos contemporâneos da acumulação espacializada 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 completa das normas edíficias 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).

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 inócua”.²⁷ 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. De acordo com Thais Garlet Biagini, arquiteta da Secretaria de Planejamento Urbano:

A gente entende que os microapartamentos podem ser resultado de uma demanda vinda também da população. A construção de pequenos apartamentos estava proibida na cidade há muitas décadas. Nesse lapso temporal, formou-se uma demanda reprimida. De fato, as famílias nesse período ficaram menores e o custo de vida subiu. Os microapartamentos são a oportunidade para um jovem sair de casa ou para um idoso morar sozinho e se manter. A pessoa abre mão do espaço maior em função da localização e do preço. É uma opção que a legislação não dava e agora está permitindo. É claro que existe mercado para todos os tipos de imóveis no Centro. Entendemos que possibilitar fazer imóveis menores, deve permitir imóveis mais acessíveis. Os valores dos lançamentos que estão surgindo no Centro são semelhantes aos verificados em imóveis em áreas com menos estrutura e mais distantes da área central.²⁸

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.

Tabela 2 - Evolução da população residente (1980-2010)

Bairro	1980	1991	2000	2010	Varição 1991/1980	Varição 2000/1991	Varição 2010/2000
Centro	55.095	49.095	39.135	41.142	-10.8%	-20.2%	5.1%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010.

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:

O Vargas 1140 Centro é uma excelente opção de imóveis para investidores no Rio de Janeiro. Todas as suas características o colocam nessa posição e o fazem um dos melhores investimentos imobiliários. [...] Ao todo, são 360 unidades que vão de 33 m² a 54 m², em apartamentos tipo studio, de 1 e 2 dormitórios. Essas são tipologias de imóveis com alta demanda para locação e, quando agregada aos outros atrativos do empreendimento, potencializam a sua rentabilidade e liquidez. [...] O Vargas 1140 Centro é um imóvel com ticket médio baixo, facilidade de pagamento e perfil para alta rentabilidade com locação por curta temporada no modelo Airbnb, por exemplo. A região central do Rio é muito procurada por executivos a trabalho na cidade, turistas e estudantes, um público que sofre com a escassez de imóveis com este padrão de qualidade na região, uma lacuna que será facilmente preenchida com o Vargas 1140 Centro. Se você está procurando um imóvel com alto potencial de liquidez e rentabilidade, conheça melhor os

diferenciais do Vargas 1140 Centro, um lançamento da Cury que já chega ao mercado imobiliário como um dos melhores investimentos imobiliários da cidade.²⁹

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.³⁰

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 edífícios 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”³¹ –, 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.³² 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.³³ 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 prevacente 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 instituiu 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.

6. Conclusões

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 contém 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 dos direitos de grupos sociais tradicionalmente estabelecidos na área central do Rio de Janeiro.

Referências bibliográficas

AALBERS, Manuel. Regulated Deregulation. In: SPRINGER, Simon; BIRCH, Kean; MACLEAVY, Julie (orgs.). **Handbook of Neoliberalism**. London: Routledge, 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257. Brasília, 10 jul. 2001**. Disponível em: bit.ly/3uRDm7. Acesso em: 14 dez. 2022.

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

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.

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 – Bacharelado em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2022.

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.

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

MONTEIRO, João Carlos. **Uma Dubai cercada de Calcutá**: estratégias discursivas na produ o neoliberal do espaço. São Paulo: Max Limonad, 2022.

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. 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 n  10209**. São Paulo, 09 dez. 1986. Disponível em: bit.ly/3BEqvxj. Acesso em: 14 dez. 2022.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Decreto n  48348/2021**. Rio de Janeiro, 01 jan. 2021a. Disponível em: bit.ly/3j3roiS. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Decreto n  49968/2021**. Rio de Janeiro, 27 out. 2021e. Disponível em: bit.ly/3BDO7bE. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Lei Complementar n  108/2010**. Rio de Janeiro, 25 nov. 2010. Disponível em: bit.ly/3HAP0FP. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Lei Complementar n  229/2021**. Rio de Janeiro, 14 jul. 2021c. Disponível em: bit.ly/3FAq7HJ. Acesso em: 02 jul. 2021.

_____. **Lei Ordinária n  21/1994**. Rio de Janeiro, 18 abr. 1994. Disponível em: bit.ly/3V0JMGr. Acesso em: 14 de Dezembro, 2022.

_____. **Lei Ordinária n  6999/2021**. Rio de Janeiro, 14 jul. 2021d. Disponível em: bit.ly/3uSGD0H. Acesso em: 14 dez. 2022.

_____. **Projeto de Lei Complementar n  11/2021**. Rio de Janeiro, 20 abr. 2021b. Disponível em: bit.ly/3W8YHjm. Acesso em: 02 jul. 2021.

SANFELICI, Daniel. Uma aposta especulativa no futuro: o mercado imobiliário comercial como âncora do Projeto Porto Maravilha. In: GIANNELA, Letícia; MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes (orgs.). **Zona portuária do Rio de Janeiro: múltiplos olhares sobre um espaço em muta o**. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

VAINER, Carlos; MARICATO, Erm nia; OT LIA, Arantes. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

WEBER, Rachel. 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>

¹ Decreto n  322 de 1976, que aprova o regulamento de zoneamento do município do Rio de Janeiro, inviabilizando a produ o de empreendimentos residenciais multifamiliares em setores da área central.

² Trata-se da soma do número de pedidos de licenças e licenças emitidas informadas no site do programa Reviver Centro. Disponível em: bit.ly/3jatEol. Acesso em: 14 dez. 2022.

³ "Projeto Reviver Centro completa um ano no Rio de Janeiro". *Agência Brasil*, 14 jul. 2022. Disponível em: bit.ly/3Bpjgqz. Acesso em: 29 nov. 2022.

⁴ Esse é o caso da Avenida Presidente Vargas, descrito mais adiante no artigo. O último empreendimento residencial na área é o emblemático conjunto de edifícios conhecido popularmente como "Balança mais não cai".

⁵ “Prefeitura lança Reviver Centro, plano para atrair novos moradores e estimular a recuperação urbanística, social e econômica da região”. *Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*, 26 jan. 2021. Disponível em: bit.ly/3ULOFD9. Acesso em: 07 dez. 2022.

⁶ “Quase metade dos imóveis comerciais do Centro do Rio está vazia, diz Abadi; especialistas creem em novo perfil residencial”. *G1*, 11 fev. 2022. Disponível em: bit.ly/3VU4lpq. Acesso em: 10 dez. 2022.

⁷ “No Centro do Rio, pandemia faz crescer o número de lojas, bares e restaurantes fechados”. *O Globo*, 02 nov. 2020. Disponível em: bit.ly/3uDlmqv. Acesso em: 10 dez. 2022.

⁸ Para uma análise detalhada do tema, consultar Monteiro (2022).

⁹ Extraído de postagem do perfil de Eduardo Paes na rede social Twitter, publicado em 01 mar. 2021. Disponível em: twitter.com/eduardopaes. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁰ Extraído de postagem do perfil de Eduardo Paes na rede social Twitter, publicado em 08 mar. 2022. Disponível em: twitter.com/eduardopaes. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹¹ “Pandemia afetou 82,8% dos comerciantes do centro do Rio de Janeiro”. *CNN Brasil*, 14 jan. 2021. Disponível em: bit.ly/3W6dUB5. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹² “No Centro do Rio, pandemia faz crescer o número de lojas, bares e restaurantes fechados”. *O Globo*, 02 nov. 2020. Disponível em: bit.ly/3uDlmqv. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹³ Sobre o tema da habitação de interesse social na área central do Rio de Janeiro e o programa Novas Alternativas, consultar Monteiro (2015).

¹⁴ Os órgãos convidados a enviarem representantes ao grupo de trabalho foram: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SMPU), Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), Instituto Pereira Passos (IPP), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS), Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento (SMFP), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Habitação (SMH), Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), Secretaria Municipal de Transporte (SMTR), Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-RIO), Rio Luz, Secretaria Municipal de Conservação (SECONSERVA), Rio-Águas, Fundação Parques e Jardins (FPJ), COMLURB, Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEOP), Defesa Civil, Guarda Municipal, Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), Procuradoria Geral do Município (PGM), Subprefeitura do Centro e Gerência Executiva Local da II Região Administrativa.

¹⁵ “Prefeitura cria Gabinete de Crise do Centro do Rio”. *Diário do Rio*, 12 mar. 2021. Disponível em: bit.ly/3hp8qTd. Acesso em: 12 dez. 2022.

¹⁶ Que por sua vez estão inseridos na chamada Área de Planejamento 1 (AP1), composta pelos bairros: Saúde, Gamboa, Santo Cristo, Centro, Lapa, Catumbi, Rio Comprido, Cidade Nova, Estácio, São Cristóvão, Mangueira, Benfica, Vasco da Gama, Paquetá e Santa Teresa.

¹⁷ Em 2015, o FIIPM, fundo da Caixa Econômica Federal que coordena a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, declarou iliquidez pela primeira vez. Desde então, apesar do desenvolvimento recente de empreendimentos residenciais, o contrato da parceria público-privada que é responsável pelas obras segue suspenso.

¹⁸ Pesquisa de opinião pública realizada através do portal <http://prefeitura.rio/revivercentro>.

¹⁹ Sobre o tema do pensamento único que conforma “consensos” na política urbana, consultar Vainer, Maricato e Arantes (2002).

²⁰ Declaração de 23 jun. 2021. “Reviver Centro: vereadores aprovam benefícios tributários para o programa”. *Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro*, 23 jun. 2021. Disponível em: bit.ly/3BDLAYq. Acesso em: 11 dez. 2022.

-
- ²¹ Declaração de 22 jun. 2021. “Vereadores aprovam o Reviver Centro”. *Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro*, 22 jun. 2021. Disponível em: bit.ly/3uGB2dU. Acesso em: 11 dez. 2022.
- ²² “Paes sanciona Reviver Centro e cobra do setor privado que faça empreendimentos imobiliários na região, especialmente residenciais”. *O Globo*, 14 jul. 2021. Disponível em: bit.ly/3BA41nA. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ²³ Notadamente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (LC nº 111), e também a Lei Complementar nº 101, que criou a Operação Urbana Consorciada para a Região do Porto do Rio Janeiro, também conhecida como OUC Porto Maravilha.
- ²⁴ No caso da cidade de São Paulo, as operações interligadas incidiam sobre o terreno. De acordo com Cardoso e colaboradores (1999) isso permitia que o município pudesse ter arrecadações melhores em caso do sucesso dos empreendimentos.
- ²⁵ “Projeto de Lei do Reviver Centro traveste Outorga Onerosa em Operação Interligada”. *Blog Sonia Rabello*, 10. Jun, 2021. Disponível em: bit.ly/3G5wHHP. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ²⁶ Disponível em: <https://w3.com.br/empreendimentos/centro/cores-do-rio.htm>. Acesso em: 15 dez. 2022.
- ²⁷ “Câmara dos Vereadores aprova projeto Reviver Centro, que busca revitalizar área central do Rio”. *Extra*, 22 jun. 2021. Disponível em: bit.ly/3BwREsr. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ²⁸ “Um ano de Reviver Centro”. *Revista Sindico*, 17 nov. 2022. Disponível em: bit.ly/3hhdtW4. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ²⁹ Extraído de anúncio do site Apartamentos Rio. Disponível em: bit.ly/3j1lzaK. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ³⁰ “Prefeitura do Rio estima ter cinco empreendimentos do Reviver Centro aprovados até o fim do ano”. *O Globo*, 17 out. 2021. Disponível em: bit.ly/3HxOWGI. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ³¹ “Fajardo sobre o Centro: ‘Tapete vermelho a quem converter espaços comerciais sem uso em moradia’”. *Diário do Rio*, 20 out. 2021. Disponível em: bit.ly/3hDdQW. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ³² “Bairro de Fátima entra no radar com Reviver Centro”. *O Dia*, 31 jul. 2022. Disponível em: bit.ly/3V32SMg. Acesso em: 13 dez. 2022.
- ³³ “Análise dos Projetos de Lei (PLC nº 11/2021 e PL nº 190/2021) que propõem a instituição do programa ‘Reviver Centro’ no município do Rio de Janeiro”. Disponível em: bit.ly/3FQnhQ6. Acesso em: 13 dez. 2022.