

HÁ MEMÓRIA POR TRÁS DAS FACHADAS

Critérios de uso, ocupação do solo, de conservação e restauração em bens culturais previstos pela legislação carioca (1980-2021)

Claudio Antônio S. Lima Carlos¹

Resumo

A trajetória da conservação dos centros históricos das cidades ocidentais é analisada brevemente, destacando o caso do Rio de Janeiro, no período 1980-2021. O recorte temporal proposto se inicia pela criação, em 1980, do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e do instituto do tombamento municipal e vai até o século XXI, onde se destacam o Projeto Porto Maravilha (2009), a publicação do Novo Código de Obras do Rio de Janeiro (2019) e o projeto Reviver Centro (2021).

Palavras-chave: conservação urbana; centro histórico, patrimônio cultural

Abstract

The conservation trajectory of historical downtowns of western cities is briefly analyzed, highlighting the Rio de Janeiro case, in the period 1980-2021. The proposed time frame begins, in 1980, with the creation of the Municipal Council for the Protection of Cultural Heritage and the legal protection at the municipal level and goes until the 21st century, where stand out the Porto Maravilha Project (2009), the Rio de Janeiro New Building Code and the *Reviver Centro* project (2021).

Palavras-chave: urban conservation; historical downtown, cultural heritage

Introdução

O artigo avalia o problema da conservação dos centros históricos das cidades ocidentais, destacando o caso do Rio de Janeiro que, a exemplo das demais cidades mundiais, refletiu, a partir da segunda metade do século XX, cenários de degradação e esvaziamento econômico do seu centro histórico. Neste artigo, em função do processo histórico de ocupação do sítio da cidade, considera-se como centro histórico carioca a área definida pela região portuária (I Região Administrativa – I RA) e o Centro (II Região Administrativa – II RA).

O fenômeno do esvaziamento do centro histórico do Rio de Janeiro apresentou sinais inequívocos de agravamento a partir dos anos 1970 e, até os dias atuais, representa um

¹ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – e-mail: claudio.limacarlos@gmail.com

verdadeiro desafio para o planejamento urbano da cidade. Sendo assim, avaliam-se a eficácia, a natureza e os objetivos das medidas administrativas de combate à degradação e ao esvaziamento do centro histórico carioca, propostas pela prefeitura na segunda metade do século passado, considerando-se a adoção, nos anos 1990, de princípios neoliberais no planejamento urbano da cidade, materializados nos Planos Estratégicos.

O período 1980-2021 foi destacado em virtude de apresentar fatos marcantes para a conservação do patrimônio urbano da cidade, que incluem, dentre outros, a estruturação dos órgãos municipais e da política de patrimônio cultural, a proteção urbana dos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (Sagas), alcançada por mobilização das comunidades locais; e de partes remanescentes do Centro, por iniciativa da própria prefeitura, que originou a área do Corredor Cultural, bem como o estabelecimento de legislações e iniciativas de conservação, como por exemplo, os Projetos Porto Maravilha (2009) e Reviver Centro (2021).

Em função do problema detectado e do objetivo proposto, o artigo foi estruturado em três partes, sendo a primeira destinada a uma breve análise do processo de transformação das cidades europeias de liberais, em pós-liberais, a partir da metade do século XIX e o surgimento do conceito de “patrimônio urbano”, cunhado por Gustavo Gionannoni (CHOAY, 2000, p.195). Na segunda etapa, são analisados os processos de transformação urbana da cidade do Rio de Janeiro e suas consequências socioespaciais, ocorridos a partir do século XX. Na terceira e última parte, são abordados criticamente os principais fatos legislativos e urbanísticos relacionados à conservação urbana do centro histórico, destacando-se o Projeto Porto Maravilha (2009) e o Projeto Reviver Centro (2021).

Alguns antecedentes

Na segunda metade do século XIX, observam-se, nas cidades europeias, os efeitos urbanísticos, ambientais, sanitários e sociais negativos decorrentes das mudanças impostas pela industrialização. O quadro caracterizado pelo expressivo aumento das populações urbanas, livres ocupação do solo e exploração da mão-de-obra caracterizaram a “cidade liberal”. Em face do caótico contexto formado, o Estado assumiu o papel de regulamentação do uso e ocupação do solo das cidades, operando a expansão das malhas urbanas que destacaram seu centro histórico como *locus* prioritário das funções comerciais, culturais e corporativas. As significativas alterações socioespaciais configuraram a “cidade pós-liberal”.

O novo modelo de cidade, que teve como paradigma Paris (1853), após receber a reforma planejada por Haussmann, se caracterizou pela expansão planejada dos subúrbios, combinada com a abertura de grandes bulevares de ligação ao centro, destacando o “controle

público do desenvolvimento urbano de maneira complementar e combinada com a liberdade das iniciativas privadas”. Estado (burocracia) e burguesia (propriedade) unem-se na tarefa de “moldar” o espaço urbano das cidades estabelecendo uma nova lógica de ocupação urbana caracterizada por “outras escalas viárias e parcelares” do seu solo. (BENEVOLO, 2001, p.13) O fenômeno gerou uma “perturbação traumática do meio tradicional” da cidade até então possuidor de um processo evolutivo de ritmo mais lento e previsível. (CHOAY, 2000, p. 179) Em função disso, os núcleos urbanos originais passaram a ser alvo de radicais transformações voltadas à sua adaptação e integração aos novos traçados urbanísticos, ocasionando, a melhoria da infraestrutura e também o deslocamento da população pobre nele residente para as periferias da cidade. Sob esse contexto, as áreas centrais passaram a representar o primeiro foco de interesse de teóricos da conservação urbana, por contraste aos novos tecidos. (CHOAY, 2000, p. 179-180) O modelo *haussmaniano*, apesar de triunfante mundialmente, recebeu críticas a partir da possibilidade de vivências e reflexões comparativas entre as duas cidades: a “antiga” e a “moderna”.

Camillo Sitte (1843-1903), dentre outros, por exemplo, dispensou grande atenção à manutenção da dimensão estética das cidades sob risco de perda de seus princípios artísticos. Percebeu que a imposição de novos padrões construtivos dotados de novas tecnologias e preocupados apenas em atender demandas econômicas, produziria, rapidamente, a ruptura da cultura urbana existente, apagando tradições construtivas e induzindo à monotonia e uniformidade paisagística das cidades. O período por ele vivido foi marcado pelo início de uma nova lógica produtiva e a construção de um novo contexto social que impuseram às cidades uma acelerada expansão, originando na arquitetura e no urbanismo do século XX, um tipo de fenômeno caracterizado pela predominância de um discurso oficial bastante monolítico e simplista. Nele, prevaleceu sempre o dogma funcionalista que submetia a forma à dependência das demandas advindas dos processos sociais e econômicos que lhes davam suporte. (SANTOS, 1988, p 25)

O desenvolvimento do pensamento urbanístico funcionalista pelo Movimento Moderno, possibilitou a continuidade e a evolução da essência do modelo *haussmaniano*, promovendo um novo tipo de arquitetura e de urbanismo que fariam *tabula rasa* do passado. A partir da ruptura com o passado das cidades, o urbanismo funcionalista destacou a obsolescência dos tecidos pré-existentes condenando-os ao descarte ou à musealização. A internacionalização dessas ideias viabilizou a formação de uma expressiva corrente de oposição à destruição e obsolescência de tecidos urbanos tradicionais pré-existentes, embasada na identidade conceitual adquirida com o tempo. O pensamento preservacionista ou culturalista, segundo

Choay (1979, p. 11 e 12), configurou-se assim em oposição ao urbanismo funcionalista (ou progressista), responsabilizado pelo desaparecimento da antiga unidade orgânica das cidades sob a pressão desintegradora da industrialização.

A oposição de ideias acerca do planejamento das cidades ocidentais que emergiu no século XIX, se materializou nos anos 1930, a partir de duas conferências internacionais realizadas na cidade de Atenas, uma em 1931, oriunda de um encontro internacional promovido pelo Escritório Internacional de Museus da Sociedade das Nações; e outra, em 1933, redigida a partir do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (IV CIAM). Segundo Choay (RIEGL, 2006, p.8) “essas duas Conferências de Atenas oferecem o paradigma de uma ambivalência” que caracterizou o período pós-guerras, embasando ações concomitantes de destruição e de conservação em cidades mundiais, em uma escala sem precedentes. O quadro detectado opôs os interesses das comunidades urbanas aos corporativos, influenciando significativamente o planejamento das cidades ocidentais.

O texto da Carta de Atenas de 1933, destacou a necessidade de renovação e adaptação de tecidos históricos considerados obsoletos e, por isso, incapazes de se adaptarem às novas demandas. Já o texto da Carta de Atenas de 1931, voltou-se a respeitá-los em suas particularidades culturais, defendendo a sua permanência e atualização. Giovannoni (1873-1943), em conferência realizada no encontro de Atenas, de 1931, destacou, a partir da experiência italiana, a importância da conservação da dimensão urbana do patrimônio, assinalando a manutenção de obras de maior e menor prestígio (arquiteturas maior e menor), para a manutenção do caráter das cidades. Nesse sentido, Giovannoni destacou que:

Um dos princípios fundamentais que amadureceram na Itália, e sobre o qual gostaria de chamar a atenção do Congresso, foi aquele de atribuir valor de monumento e de estender as providências de estudo e de conservação não apenas às obras mais significativas e de maior prestígio, mas também àquelas de importância secundária que ou pelo seu conjunto de monumento coletivo, ou pela relação com os edifícios mais grandiosos, ou pelo testemunho que nos oferecem da ordinária vida arquitetônica dos diversos períodos assumem interesse prevalentemente ambiental, seja no que diz respeito à arte ou às recordações históricas, seja em função urbanística. (CABRAL, 2015)

Por outro lado, além da amplitude da devastação causada pelas duas Guerras Mundiais, observaram-se os impactos decorrentes das grandes transformações geradas pelas tentativas de reconstrução e modernização das cidades, a especulação imobiliária e, também, a renovação urbana, realizada muitas vezes de forma brutal, em vários centros urbanos. Esses fatos

viabilizaram mudanças marcantes na forma de se encarar a questão da proteção do patrimônio cultural urbano. (KÜHL, 1998, p.203)

Em função disso, em 1964, o texto da Carta de Veneza consolidou em âmbito internacional a importância das “obras modestas” definidas originalmente por Giovannoni como *arquitetura menor*, como fundamentais para caracterização de sítios urbanos passíveis de serem considerados patrimônios. O texto do documento expandiu o conceito de patrimônio urbano dos centros aos bairros e cidades que passaram a ser passíveis de se constituir monumentos em suas multiplicidades. Destacou ainda, em seu Art. 5º, o pleno uso como melhor forma de preservação do patrimônio urbano, desde que compatível com suas estruturas físicas, o que apontou para a possibilidade de integração das áreas consolidadas ao processo de construção das cidades.

Mais tarde, na Europa dos anos 1970, emergiram preocupações relacionadas ao efeito social negativo gerado pelas operações de conservação de centros históricos, denominado gentrificação. O fenômeno se caracteriza por processos de brusca alteração da paisagem social de áreas urbanas degradadas em função da revitalização do conjunto arquitetônico e dos espaços urbanos, que ocasionam a substituição das populações residentes de baixa renda, por outras de maiores recursos, bem como a inserção de novos usos comerciais associados ao turismo. A Declaração de Amsterdam (1975), por exemplo, destacou a importância de minimizar as alterações na composição social dos residentes, bem como a necessidade de todos os setores da sociedade compartilharem dos benefícios das operações de reabilitação de áreas urbanas. Para tal, formulou o conceito de Conservação Integrada que consiste na mobilização da estrutura estatal para realizar a reabilitação de áreas urbanas com a devida participação popular no sentido de dar ao máximo a continuidade das realidades físicas e sociais das comunidades urbanas. Mais tarde, a Carta de Washington (Icomos – 1986)², corroborou as preocupações de integração das áreas históricas com a cidade, como um todo, bem como buscou soluções para minimizar os impactos sociais evidenciados no debate acerca da conservação urbana. No capítulo Métodos e Instrumentos, a Carta de Washington destacou a necessidade de estudos pluridisciplinares prévios que devem incluir análises de dados arqueológicos, históricos, arquitetônicos, técnicos, sociológicos e econômicos, que definirão as principais orientações e modalidades de ação que serão empreendidas nos campos jurídico, administrativo e financeiro com vistas à conservação urbana.

² - Disponível em <https://www.revistamuseu.com.br/site/br/legislacao/patrimonio/228-carta-de-washington.html> acessado em 01/11/2021.

No século XXI, o debate sobre o tema ganhou mais um conceito importante que dá continuidade ao processo de problematização da conservação do patrimônio urbano, a percepção do espírito do lugar. O texto da Carta de Quebec (Icomos – 2008)³, o define como resultante da composição por elementos tangíveis (sítios, edifícios, paisagens, rotas, objetos etc.), bem como de intangíveis (memórias, narrativas, documentos escritos, festivais, comemorações, rituais, conhecimento tradicional, valores, texturas, cores, odores etc.). Todos os elementos citados dão importante contribuição para formar o lugar e lhe conferir um espírito, especialmente ao que se relaciona aos elementos intangíveis, associados diretamente às comunidades urbanas tradicionais residentes.

Ao longo do século XX, observou-se, a partir de processos drásticos de renovação impostos aos centros urbanos europeus, gerados pela industrialização, duas guerras mundiais e a absorção dos conceitos do planejamento funcionalista, dentre outros, a construção do conceito de patrimônio urbano que se deu a partir da percepção da necessidade da preservação de parte da memória das cidades, localizada especialmente nos seus centros históricos originais. A evolução do debate acerca do tema evoluiu para a percepção da necessidade da preservação de áreas urbanas em geral, que estivessem sob risco e apresentassem valor cultural, desde bairros até cidades como um todo, passíveis de serem consideradas monumentos. Apesar da expansão da abrangência do tema da conservação urbana, os centros históricos das cidades continuaram a representar uma crucial questão para planejadores. O processo de esvaziamento e degradação dessas áreas ainda demanda em muitas cidades ocidentais, especialmente as sul-americanas, iniciativas públicas efetivas para sua conservação, considerando os avanços teóricos até agora alcançados. No entanto, observou-se ao longo do século XX, que o urbanismo funcionalista com base nos conceitos estabelecidos pela Carta de Atenas do CIAM, sofreu um processo irreversível de desvirtuação dos objetivos sociais originais, confundindo-se com os interesses do capital imobiliário. Em nome da mais valia do solo urbano, observaram-se a radical renovação e verticalização de áreas centrais de cidades, destacando os arranha-céus corporativos que passaram a caracterizar suas paisagens. W. Curtis (2008, 548) sobre esse fenômeno, observa que:

A disciplina funcional foi confundida com os propósitos instrumentais do mercado imobiliário; burocracias de planejamento assumiram as imagens *tabula rasa* da cidade moderna e as aplicaram com um senso de certeza

³ - Disponível em https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA16_Quebec_Declaration_Final_PT.pdf acessado em 01/11/2021.

confiante, moralizante e estúpido; o que começara como um sonho urbano alternativo foi absorvido por um triste *status quo*. (...) (CURTIS, 2008, p.548)

Por outro lado, evidenciou-se a influência do neoliberalismo no planejamento urbano, a partir do seu surgimento na crise econômica e urbana estadunidense dos anos 1970, que estabeleceu uma nova forma de gestão da cidade pelo Estado como empresa, baseada na sua absoluta segurança de funcionamento – mesmo que à força –, na manutenção da integridade e da qualidade do dinheiro – não de pessoas, bem como no oferecimento de múltiplas oportunidades de negócios. (HARVEY, 2008, p. 6-7).

A partir desse momento, tornou-se possível constatar que a lógica neoliberal impôs às cidades mundiais uma agenda baseada na perspectiva negocial associada ao planejamento urbano, reduzindo-as a “uma espécie de banco de investimentos”, onde “os interesses daqueles sem poder não são mais refletidos na governança”, mesmo que de forma minoritária (BOETCHER, 2016, p.44). A abordagem administrativa das cidades, característica até os anos 1960, deu lugar, nas duas décadas seguintes, às “formas de ação iniciadoras e empreendedoras”. Essa postura, nos anos recentes, parece ter se transformado em um “consenso geral”, emergindo em todo o mundo capitalista. Elas condicionam “os benefícios” a apenas as cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico. Ou seja, sem o empreendedorismo não há perspectivas para o desenvolvimento das cidades capitalistas (HARVEY, 2005, p.167).

Sob esse contexto ideológico, as administrações municipais se empenham em priorizar a criação e venda de imagens das cidades, artificialmente produzidas, à indústria turística, mesmo que estejam distantes das realidades das populações urbanas em geral. Tornou-se comum a produção de “cartões postais” que proporcionam uma visão selecionada, direcionada e pasteurizada dos sítios das cidades que buscam privilegiar basicamente o visitante, através de seu maior chamariz: o espetáculo. (JACQUES, 2003, p.33) Sob essa perspectiva, tornou-se recorrente combater à degradação de cidades e centros históricos com projetos de conservação urbana voltados à produção de “imagens históricas” capazes de atrair o visitante e expulsar as populações locais. A historicidade urbana, mesmo que artificialmente criada, tornou-se assim um importante insumo da indústria turística que é encarada como um potente meio de sustentabilidade econômica – não social – de sítios históricos. Sob essa lógica, observam-se o surgimento da restauração historicizante de velhos centros urbanos, cidades-museus e paisagens inteiras, empreendimentos patrimoniais e heranças nacionais, que passaram a caracterizar um verdadeiro *boom* das modas retrô, a comercialização em massa da nostalgia. (HUYSSSEN, 2000,

p. 9 a 34). Nesse sentido, a integridade de interiores de tipologias arquitetônicas relevantes para a memória das cidades que conseguem sobreviver aos radicais processos de renovação urbana, é sensivelmente afetada, em função do entendimento reducionista da restauração que destaca apenas os aspectos externos da arquitetura como relevantes para a construção de cenários históricos que atendam aos interesses econômicos da indústria turística.

O caso do Centro do Rio de Janeiro

No período 1895-1930, as administrações das cidades brasileiras passaram a se preocupar com a melhoria, modernização e saneamento de seus tecidos urbanos, com foco nas áreas centrais, desprezando, no entanto, suas realidades sociais. As cidades existentes passaram a receber novos traçados, infraestrutura, sistemas viários, espaços públicos e edificações que alteraram significativamente suas paisagens urbana e social, à semelhança das cidades europeias. (LEME, 2005, p.22) A partir da Proclamação da República (1889), elites, classes médias, massa, instituições e grupos se embalarão no mesmo sonho de abandonar o “passado morno”, onde não eram encontrados motivos para o orgulho e passam a desenhar um projeto de “futuro grandioso”, onde a construção de uma cultura urbana nos moldes europeus se torna fundamental. (SANTOS, 1988, p.40-41) As cidades como elementos concentradores de proposições civilizadoras se tornaram assim um verdadeiro símbolo e meta de progresso. O Rio de Janeiro, como capital da recém-criada República brasileira, assumiu o papel de vitrine das inovações arquitetônicas, urbanísticas, sanitárias e viárias, passando como a maioria das cidades brasileiras, por drásticas intervenções urbanas que buscaram, na medida das limitações econômicas e políticas, absorver as ideias urbanísticas europeias.

A reforma executada pelo prefeito engenheiro Pereira Passos representou a primeira iniciativa concreta que buscou adaptar o centro às novas determinações econômicas e ideológicas do momento, que incluíram, dentre outros pontos, a modernização do seu aspecto formal, ainda ligado ao período colonial, bem como a construção de meios capazes de torná-la competitiva economicamente. Como consequência social, observou-se o deslocamento da população de baixa renda do centro para regiões periféricas como a portuária, possibilitando a constituição de repositórios de mão-de-obra desqualificada e barata em lugar “perto, mas longe do centro”, como observou Nina Rabha (1985, p.36). Esse contingente de mão-de-obra tinha assim garantido o acesso às “oportunidades” oferecidas pelo Centro sem, no entanto, habitá-lo. A reforma Passos representou o primeiro caso carioca de gentrificação, conforme definição do conceito anteriormente abordado. Esse momento representou “o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano, reorganizado agora sob novas bases econômicas e

ideológicas, que não mais condiziam com a presença de pobres na área mais valorizada da cidade”. (ABREU, 1987, p. 63)

A partir da reforma Passos, o centro do Rio de Janeiro foi progressivamente se especializando nos usos e ocupações comerciais, de serviços e corporativas, exigindo ligações viárias com a zona norte e zona sul com capacidade de fluxo cada vez maior. Em função disso, o eixo composto pelas Avenidas Salvador, Mem e Estácio de Sá, construídos por Passos, no início do século XX, com a função de ligação do Centro à zona norte, tornou-se insuficiente. A percepção da situação viária originou a impactante obra de construção da Avenida Presidente Vargas, inaugurada em 1944, com cerca de 80 metros de largura que cumpriria essa função. Segundo Abreu (1987) a obra ocasionou a demolição de cerca de 500 edificações do centro histórico da cidade, eliminando logradouros populares e monumentos importantes da cidade como a Praça 11 de Junho (Praça 11)⁴ e a Igreja de São Pedro dos Clérigos, único exemplar de arquitetura religiosa da cidade dotado de planta-baixa elíptica. A massiva demolição gerada pela construção da avenida contribuiu para o esvaziamento populacional no Centro, já perceptível desde antes dos anos 1930. (ABREU, 1987, p.114) Imaginava-se criar na avenida o novo centro corporativo e de negócios da cidade, com edifícios de 12 a 20 pavimentos que definiriam paisagisticamente seu percurso de pouco mais de sete quilômetros. Hoje, constata-se que o conjunto imaginado, não chega a cobrir nem um terço do percurso da avenida. A construção da nova avenida completou o cinturão viário de isolamento imposto aos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, juntamente com as avenidas Central (Rio Branco), Rodrigues Alves e Francisco Bicalho (Canal do Manguê). Este cinturão priorizou a circulação periférica aos citados bairros, desvalorizando-os, isolando-os e transformando-os em meros bairros de passagem, “ocultos” na paisagem da cidade. No fim dos anos 1960, a continuidade do elevado da perimetral, do trecho inicial que ligava a Praça XV de Novembro à Presidente Vargas, até a Avenida Rodrigues Alves que, mais tarde conectou-se à ponte Rio-Niterói, consolidou a situação da região. (LIMA CARLOS, 2016, p. 239)

⁴ - Batizada Praça 11 de Junho, em razão da vitória brasileira na batalha naval do Riachuelo em 1865, durante a Guerra do Paraguai, a praça atraía grande fluxo de negros alforriados no período pós-abolição. Ali, a formação dos cortiços e vilas operárias, respondia à crescente rede de relações comerciais estabelecidas entre diferentes grupos sociais. Ciganos, portugueses, italianos e judeus, intensificavam tal dinâmica, tornando a região eixo de múltiplas trocas culturais. Entre a leva de imigrantes, estava Joseph Villiger, judeu e um dos fundadores da Companhia de Cervejaria Brahma. (Biblioteca Nacional - <https://www.bn.gov.br/acontece/noticias/2020/06/praca-11-junho>) – acesso em 05/11/2021.



Figura 1 Configuração do conjunto viário que definiu a hierarquização dos espaços da Área Central do Rio de Janeiro, isolando os bairros da região portuária. Fonte: Google Maps, autor, 2015.

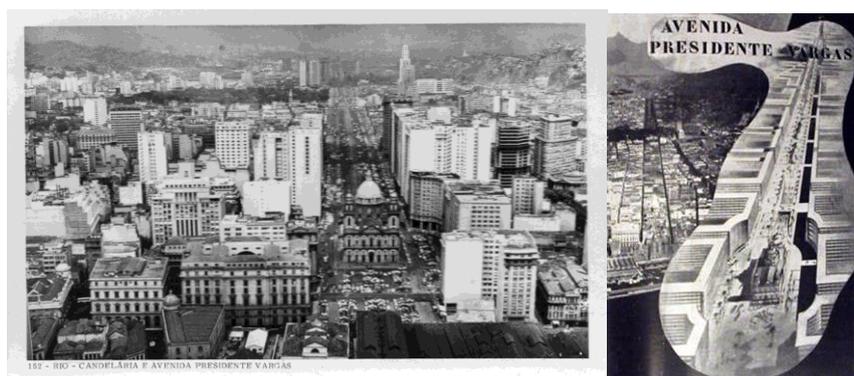


Figura 2 Cartão Postal: Candelária e Avenida Presidente Vargas - Rio de Janeiro. Edições Tradimex do Brasil. Fonte:

<https://www.albertolopesleiloeiro.com.br/peca.asp?ID=6854338> acessado em 11/11/2021.

Figura 3 Projeto da Av. Presidente Vargas, publicado na revista PDF de abril/1941. Fonte:

<https://shcu2014.com.br/representa%C3%A7%C3%B5es/235.html> acessado em 11/11/2021.

Observa-se no contexto sul-americano, que o urbanismo brasileiro do período 1930-1950, foi marcado pela elaboração de planos que tiveram por objeto o conjunto da área urbana na época, com uma visão de totalidade. Esses planos propuseram a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades por meio de sistemas de vias e de transportes. (LEME, 2005, p. 22-23) Neste período, ocorreu a proliferação do *zoning* (zoneamento), superquadras, especialização de usos na cidade, elementos característicos do urbanismo que propunha a renovação “tábula rasa” (renovação total com novas e modernas tipologias arquitetônicas) devido à suposta incapacidade dos tecidos antigos em atender as demandas solicitadas pela vida moderna. (GUTIERREZ, 1996)

No período 1963-1965, foi elaborado o Plano Doxiadis que propôs para a cidade, um sistema viário composto por seis grandes vias expressas para a ligação e a expansão da sua malha urbana. As Linhas Expressas Vermelha, Amarela, Lilás, Verde, Azul e Marrom, das quais apenas as três primeiras foram efetivamente construídas, geraram grandes demolições, remoções e bruscas alterações na paisagem urbana e social da cidade, como por exemplo a Linha Lilás (ligação da zona sul à Zona Portuária), que destruiu grande parte do tradicional

Bairro do Catumbi próximo ao Centro. O Plano expressou preocupações com a otimização do uso do espaço da cidade sem, no entanto, interferir diretamente e considerar as questões socioeconômicas da população, principalmente as diretamente afetadas pelas transformações propostas. Tratava-se de uma proposta de caráter extremamente racional, que trouxe uma visão sobre o sistema viário e de transportes, baseada em modelos matemáticos que determinaram o dimensionamento das vias. Também buscou adaptar a cidade do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara de “forma global a um modelo reticular predeterminado e baseado mais na Eqüística⁵ do que na situação real do objeto de estudo”. (REZENDE, 1982, pp. 69-71) Doxiadis previu ainda a localização do Centro Administrativo na região ocupada pelos bairros da Cidade Nova e Estácio, que efetivamente ocorreu nos anos 1970, mediante mais uma brutal transformação que gerou a demolição e o deslocamento da comunidade residente.⁶

Nos anos 1970, em face da publicação do Decreto 322/76, que estabeleceu o zoneamento da cidade, ocorreu a restrição do uso residencial na II Região Administrativa (II RA).⁷ Cabe observar que a mudança da capital para Brasília em 1960, já havia ocasionado o início de um processo de esvaziamento econômico no centro da cidade, a partir da transferência de diversas sedes de serviços e companhias estatais para Brasília. A restrição do uso residencial no Centro também ocasionou o esvaziamento dos sobrados de uso misto (residencial e comercial) típicos da cidade remanescentes das radicais intervenções urbanísticas. Em face do contexto urbanístico formado nas cidades brasileiras que condenou seus centros históricos à degradação e ao desaparecimento, a Comissão Nacional de Planejamento Urbano e Regiões Metropolitanas (CNPU), em 1975, recomendou às prefeituras o desenvolvimento de projetos de conservação dessas importantes áreas. Cabe citar Ramón Gutierrez (1996, p. 37), quando observa que as cidades sul-americanas, carentes de proteção frente à especulação imobiliária e o planejamento urbano moderno, sofreram uma destruição de enorme magnitude, o que “explica a revalorização das escassas áreas históricas remanescentes no interior de núcleos de extensa ocupação territorial.”

Em função das orientações da CNPU, em 1977, o Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro (PUB-RIO) incorporou em seu texto essa orientação, o que originou, em 1979, o início

⁵ Segundo Doxiadis (1963, p.98), a “equística (de oikos, a antiga palavra grega que designava uma casa ou uma moradia) é a ciência dos estabelecimentos humanos. Coordena as ciências econômicas, sociais, políticas e administrativas, a tecnologia e a estética, num conjunto coerente e conduz à criação de um novo tipo de habitat humano”. (LIMA CARLOS, 2021)

⁶ - A população era, em parte composta por prostitutas que caracterizavam, no local a tradicional “zona de baixo meretrício do mangue”.

⁷ - O uso residencial foi proibido na Área Central 2 (AC-2) e apenas tolerado na Área Central 1 (AC-1-região da Lapa, Cruz Vermelha etc.), segundo o Art. 22, do Decreto 322/76.

do Projeto Corredor Cultural voltado à proteção de áreas e conjuntos arquitetônicos remanescentes da ocupação do Centro no período estabelecido pelo último quartel do século XIX e início do século XX. A iniciativa de proteção, no entanto, não alterou a legislação vigente no tocante à proibição do uso residencial na área caracterizada por sobrados que, originalmente, possuíam uso comercial, nos andares térreos, e residencial nos elevados. O Projeto Corredor Cultural também estabeleceu critérios de intervenção que priorizaram a conservação criteriosa apenas de fachadas e coberturas, permitindo, internamente, a subdivisão dos pés-direitos elevados, determinados pela legislação da época. Com isso, materiais e técnicas originais poderiam ser descartados em favor de uma suposta vantagem, que foi considerada capaz de intensificar o uso e valorizar os imóveis e sendo assim, atrair também novos ocupantes para essa região da Área Central, o que de fato não ocorreu. Os resultados da aplicação desses critérios fachadistas, apesar de questionados por diversos autores relacionados ao tema da conservação e restauração, foram consolidados na legislação da Cidade, tornando-se aplicáveis em todas as edificações protegidas e hoje integram o Código de Obras, editado em 2019. (LIMA CARLOS, 2007 e 2019) Por outro lado, em 1983, o Projeto Sagas propôs, na zona portuária da cidade, a Proteção dos tradicionais bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro, como resultado de demandas comunitárias lideradas pela Associação de Moradores e Amigos da Saúde (AMAS). A proteção dos quatro bairros, com forte ocupação residencial, gerou a primeira Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) da cidade, primeiro instrumento de proteção do patrimônio urbano carioca que, em 1992, foi consolidado no seu primeiro Plano Diretor Decenal. O movimento social urbano organizado se deu em reação à existência de projetos que previam uma radical renovação do tecido urbano e social dos quatro bairros, desconsiderando seus contextos pré-existentes.

Em 1986, em face da proteção legal de mais de 3.000 imóveis no Centro e na Região Portuária, bem como o estabelecimento de outras APAC na cidade, a Prefeitura, publicou o Decreto 6.403 que concedeu aos proprietários e/ou ocupantes de edificações protegidas na cidade, a expectativa de direito à isenção de IPTU, mediante à contrapartida da conservação.⁸ A medida, juntamente aos citados critérios de intervenção fachadistas, tentou combater o esvaziamento e a deterioração de edificações protegidas, especialmente aquelas situadas na área central e localizadas nas áreas do Corredor Cultural e Sagas. No entanto, a burocracia, as

⁸ - Em 1980, as leis municipais 161 e 166 criaram respectivamente na estrutura administrativa da cidade, o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPC) e o instituto do tombamento municipal. Em 1986, foi criado o Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC), primeiro órgão municipal executivo voltado às questões da conservação do patrimônio carioca. O DGPC passou a atuar em consonância e apoio ao CMPC, criado em 1980.

dificuldades financeiras dos proprietários e/ou ocupantes, falta de interesse do mercado imobiliário nessas tipologias arquitetônicas, dentre outros fatores, impossibilitaram o pleno êxito do mecanismo de incentivo à conservação.

Em 1994, a Lei 2.236, representou mais uma tentativa municipal de reversão do processo de esvaziamento da Área Central pela via legislativa.⁹ A Lei propôs “medidas para a revitalização do Centro”, que incluíram a adoção do uso residencial permanente e transitório que se tornou adequado em toda a Área de Especial Interesse Urbanístico da II R.A - Centro. No entanto, o processo contínuo de esvaziamento do Centro se manteve, mostrando claramente o desinteresse de empreendedores do mercado da construção civil pela região, que continuou a se caracterizar pela vacância de seus espaços em fins de semana, feriados e à noite, em contraste com o tráfego intenso de veículos e pessoas que diariamente estabelecem movimentos pendulares de entrada e saída do Centro. (LIMA CARLOS, 2020a, p. 213)

Reflexos do neoliberalismo no planejamento do Rio de Janeiro e as iniciativas de conservação do Centro Histórico

Os anos 1990, foram marcados por dois fatos contraditórios relacionados ao planejamento urbano da cidade. De um lado, a promulgação da Lei Complementar 16 estabeleceu o Plano Diretor Decenal (1992) que foi elaborado com a participação direta da sociedade civil organizada carioca, coroando em nível municipal, o processo nacional de redemocratização do país, consolidado pela Constituição Federal de 1988.¹⁰ Por outro lado, o período também marcou a adesão da prefeitura da Cidade aos princípios do empreendedorismo, estratégia neoliberal que impõe às cidades uma agenda baseada na perspectiva negocial associada ao planejamento urbano, conforme anteriormente mencionado. Nessa direção, em novembro de 1993, no ano seguinte à publicação do Plano Diretor, a Prefeitura firmou um acordo com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), o que viabilizou, no ano seguinte, a 46 associações empresariais estabelecerem um Consórcio Mantenedor para esta iniciativa, além da fundação de um Conselho da Cidade que,

⁹ - Define as condições de uso e ocupação do solo na Área de Especial Interesse Urbanístico da II Região Administrativa-Centro, criada pelo Decreto nº 12.409, de 9/11/1993, estabelece medidas para a revitalização do Centro da Cidade e seu entorno, e dá outras providências. Art. 4º - O uso residencial permanente e transitório é adequado em toda a Área de Especial Interesse Urbanístico da II R.A. Disponível em <https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/271940/lei-2236-94> acesso em 11/11/2021.

¹⁰ - A Constituição Federal de 1988 obrigou cidades com mais de 20 mil habitantes a elaborarem um Plano Diretor que deveria ser revisto democraticamente no prazo máximo de dez anos.

supostamente, transformou-se na instância maior do PECRJ.¹¹ Dentre as medidas viabilizadas pelo citado consórcio e homologadas pelo Conselho, destacou-se a contratação de uma consultoria catalã que assumiu a Direção Executiva do PECRJ, composta por urbanistas que atuaram no plano estratégico elaborado para as Olimpíadas de Barcelona (1992). (VAINER, 2000,106-107)

O Conselho da Cidade tinha uma composição extensa, com representações de cerca de 20 entidades associativas populares e sindicatos, além de instituições acadêmicas etc. Apesar de sua abrangência representativa, na prática, o órgão possuía a função de apenas homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo e previamente aprovados pelo Conselho Diretor do PECRJ. Segundo Vainer (2000, p. 109), um conselho homologatório que, supostamente, representava, a cada etapa do plano, a consolidação de consensos. Sob esse contexto, o planejamento urbano da cidade passou a ser definido por interesses corporativos que passaram a priorizar a criação de oportunidades de negócios e empregos como ações suficientes para a promoção e a distribuição de renda. O texto do Plano Estratégico (1996, p.18) citou no item “contexto mundial”, que o mundo passava por um profundo processo de mudança que apresentava como sinais “a vasta população, a rápida expansão da urbanização, a revolução tecnológica que cria uma nova realidade espacial e uma crescente importância de conservação do meio ambiente e busca do desenvolvimento sustentável”. O quadro detectado conduziu para a “internacionalização de problemas e a crescente globalização de mercados”, dentre outros fatores que impunham drásticas mudanças de comportamento de toda a sociedade mundial. Para enfrentar o cenário descrito, o texto do Plano Estratégico (1996, p.39) destacou sete estratégias para alcançar o objetivo principal de integração da cidade no contexto globalizado contemporâneo, sendo a de número quatro, denominada “Rio Integrado”, voltada à construção de novos centros urbanos e a restauração do Centro tradicional da cidade, com destaque para a zona portuária, Praça XV, bairros do Santo Cristo, Gamboa, Saúde e Estácio. A estratégia sete, denominada “Rio 2004 como um centro regional, nacional e internacional”, destacou o Centro tradicional da Cidade como um potencial “mercado cultural”, cujo status como centro cultural deveria ser reforçado, além da necessidade da expansão das atividades turísticas e dos eventos internacionais. (LIMA CARLOS, 2020, p. 5-6)

A Prefeitura do Rio, a exemplo de outras do país e da América Latina, passou, a partir dos Planos Estratégicos, a subordinar suas próprias decisões políticas não à economia, mas às

¹¹ - Com a adoção do PECRJ, o Plano Diretor Decenal da Cidade (1992), elaborado com contribuições da sociedade civil organizada, ficou relegado ao segundo plano, o que gerou o adiamento da sua revisão prevista para 2002, para o ano de 2011, ou seja, com nove anos de atraso. (LIMA CARLOS, 2021a, p. 165-196)

erráticas “leis de mercado”. Gutierrez (1996, p. 39), sob o contexto de governança negocial formado, observou que as cidades desenvolveram uma dinâmica que a coloca, como um todo, à venda ou à mercê de oportunidades de gerar ganhos. Sob esse contexto, os centros históricos sofreram uma deterioração em suas qualidades de uso, mas ao mesmo tempo, na medida em que o investimento neles passou a ser prestigiado, eles revalorizaram o valor da terra urbana. O centro da cidade começou a ser novamente interessante aos setores que o haviam abandonado, ou para gerar riqueza ou tirar proveito dos serviços valiosos que eles têm.

O Projeto Porto Maravilha (2009)

Em 2009, a prefeitura publicou um novo Plano Estratégico, denominado de “Rio pós-2016 – o Rio mais integrado e competitivo” que incorporou as antigas diretrizes neoliberais estabelecidas pelo anterior, desta feita, mais objetivas e focadas na preparação da cidade, em termos de infraestrutura, ordenação do seu solo, qualidade dos serviços com vistas à realização de grandes eventos internacionais. Nota-se uma grande preocupação em atrair o interesse do mercado imobiliário para a região. No capítulo cinco (Áreas de Resultado), o texto destacou dez pontos prioritários da gestão municipal, dentre eles, emprego e renda, infraestrutura urbana, transportes, cultura, esporte e lazer. No item infraestrutura urbana encontra-se, entre outras ações, o projeto Porto Maravilha como meta a ser alcançada, que revelava que, aos olhos da gestão municipal, a área era merecedora apenas de cuidados concernentes à infraestrutura urbana. Pesava sobre a região um estigma de obsolescência funcional e imagética, além de um grande preconceito social motivado pela sua ocupação, historicamente relacionada à presença de excluídos da sociedade: afrodescendentes, estivadores, prostitutas etc. Na “Descrição da Iniciativa Estratégica Situação Atual”, o texto do Plano, faz uma sucinta descrição do atual estado da região que ignora a existência de uma APAC, assim como de uma população tradicional residente. No item “resultados esperados” o texto do “Rio pós 2016”, confirma a total desconsideração da proteção legal estabelecida, assim como do tecido social pré-existente e merecedor de atenção. Ressalta-se a expectativa de melhoria da condição de vida local para futuros novos habitantes. Nenhuma consideração é feita em relação aos existentes, muitos deles ocupantes de edificações protegidas por lei municipal. (LIMA CARLOS, 2020, p. 5-6)

Sob esse contexto, em 2009, foi aprovada a Lei Complementar 101 (LC-101) que modificou o Plano Diretor Decenal da Cidade e autorizou o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio, batizada oficialmente de Projeto Porto Maravilha. A OUC é um instrumento urbanístico previsto na Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - que regulamentou os Art. 182 e 183 da Constituição Federal

de 1988. O texto da LC-101 estabeleceu uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) que englobou a totalidade da APAC Sagas, além da área ocupada pelas atividades portuárias.

No Art 1º, a LC-101 estabeleceu como princípio para alcançar as transformações urbanísticas estruturais na AEIU, a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores. Por outro lado, condicionou o término da OUC à conclusão de todas as intervenções previstas no programa básico de ocupação da área, ou seja, em um prazo que não ultrapassará o período de trinta anos, a partir de 2009, ou seja, 2039. A prefeitura, com o objetivo de viabilizar e gerir o Projeto, criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) que atuaria na gestão da AEIU. Dentre suas atribuições, estão a disponibilização de parte dos terrenos da área para o mercado imobiliário, fomento do dinamismo econômico e social da região, além da destinação, à valorização do patrimônio cultural local, de 3% da renda originada da Outorga Onerosa, gerada pela venda dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepac), que possibilitaria a altura máxima de 50 pavimentos na região da antiga retro área do Porto. Com o objetivo de tornar a área mais “atrativa” aos investidores, o Porto Maravilha preconizou grandes intervenções urbanísticas que visavam mudar o perfil de degradação a ela associado. Elas incluíram a reestruturação viária e paisagística da, agora valorizada, orla do cais do Porto, a demolição de trecho do viaduto sobre a Avenida Rodrigues Alves (anteriormente citado), com o enterramento e desvio das pistas de rolamento originais, além da sua conexão ao Centro, via VLT. A iniciativa, financiada inteiramente pelo capital privado, foi combinada com as benesses da legislação edilícia proposta pela prefeitura para a área que estabeleceu, conforme já dito, índices construtivos que permitiriam um gabarito de 30 pavimentos para a maior parte dos terrenos localizados nas quadras limítrofes à orla, podendo alcançar até 50, por meio da outorga onerosa (Cepac). O resultado da verticalização plena da orla ainda não foi verificado, no entanto, quando e se ocorrer, possibilitará uma bela vista do trecho da Baía de Guanabara, apenas para os arranha-céus nela localizados, com grande impacto na paisagem urbana da região, especialmente a APAC-Sagas.



Figura 4 Brinquedo tradicional Banco Imobiliário em versão temática “Cidade Olímpica”. Fonte:

<https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/02/27/banco-imobiliario-cidade-olimpica-seria-comico-se-nao-fosse-tragico/>

acesso em 11/11/2021.

Em 2020, passados 11 anos da implantação do Projeto Porto Maravilha, a CDURP registrou uma baixa procura por Cepacs (baixa ocupação por torres corporativas na antiga retro área), justificada pela retração do mercado imobiliário em virtude da crise política e do quadro recessivo da economia do país, verificado a partir de julho de 2016. Apenas em fins de 2018, foram registrados movimentos de ocupação de empresas em algumas torres corporativas construídas na região. Apesar disso, os novos imóveis ainda registram taxas expressivas de desocupação. Há expectativa de aumento dessa ocupação, no entanto, segundo os responsáveis pela CDURP, se dará lentamente e dependerá da recuperação da economia do país, que se dá da mesma forma. A crise financeira vivida por estados e municípios brasileiros, especialmente a cidade do Rio de Janeiro, agravada pelos efeitos da pandemia do novo corona vírus, também colocam em risco a parceria com a CDURP que, atualmente, já repassa serviços de conservação e segurança, sob sua responsabilidade, à prefeitura. Cabe citar o sumário do Relatório Trimestral de Atividades da CDURP, do período Janeiro-Março, de 2019 que destaca a impossibilidade de cumprimento das funções previstas para a Companhia e a iliquidez do Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha, gerido pela Caixa Econômica Federal.¹²

A análise da paisagem de regiões da APAC-Sagas, como por exemplo, as adjacências da Praça Coronel Assunção (Praça da Harmonia - toponímia popular), limítrofe a um dos ramais do VLT, que inclui importantes logradouros do Bairro da Gamboa, tais como, as ruas Sacadura Cabral, Pedro Ernesto e do Livramento, revela hoje sinais de que o uso residencial estimulado pela legislação de proteção urbana, não se concretizou, tampouco, foi otimizado pelas melhorias

¹² - (http://sistemas.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2010-12781/20190331_Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades_2019_1%C2%BA_trimestre.pdf), acesso em 14/11/2020)

de mobilidade introduzidas pelo Projeto Porto Maravilha. Destaca-se a precária conservação do conjunto arquitetônico protegido que inclui o Moinho Fluminense - bem tombado municipal -, que se encontra praticamente desocupado. Curiosamente, há muitos imóveis protegidos em mau estado e ruínas que convivem com outros desocupados, apesar de apresentarem-se em bom estado. O fenômeno sinaliza o abandono, apesar das melhorias de mobilidade, combinado a um processo especulativo, caracterizado pela “espera” de alguns proprietários por dias melhores da região para a inserção de seus imóveis no mercado. (LIMA CARLOS, 2020, p.12)

O Projeto Novas Alternativas

A isenção do imposto mediante a contrapartida da conservação, apesar de representar um importante instrumento, não abrange a maior parte do universo social e econômico da população carioca que reside e/ou ocupa bens protegidos. A constatação se deve ao fato de o proponente ter que dispor dos recursos financeiros a priori, para anualmente ser ressarcido pela isenção do imposto, tendo em vista que os valores das obras, na maioria dos casos, extrapolam em muito o valor anual do IPTU. Em função disso, o ritmo da conservação, na maioria dos casos, em mais de trinta anos, especialmente nas APAC do Corredor Cultural e Sagas cujos sobrados apresentam uma ocupação de pequenos comerciantes e de uma população de classes média-baixa e baixa, se dá de forma lenta, quando ocorre. Face ao quadro preocupante da conservação do acervo que foi protegido, o Rio de Janeiro vem perdendo exemplares arquitetônicos importantes, especialmente os componentes de conjuntos urbanos que caracterizam as APAC, por falta de fiscalização, manutenção, improvisos e utilizações incompatíveis com suas estruturas físicas que conduzem a uma inevitável degradação. A situação descrita é observada com mais clareza no centro histórico do Rio de Janeiro, nas APAC do Corredor Cultural e Sagas. Em função das mencionadas limitações dos mecanismos de isenção, de legislações que proibiram o uso residencial, bem como a extrema dificuldade em revertê-lo, e os processos de exclusão social, as I e II RA transformaram-se em tristes exemplos dessa realidade, ou seja, possuem um inestimável valor cultural para a memória social e construtiva da cidade, porém agonizam em um processo de degradação que parece não ter fim. A imagem da degradação, subutilização, incêndios, dentre outros aspectos, passaram a caracterizar as mencionadas regiões da cidade.

Cabe destacar, neste contexto, que após o retorno do uso residencial na área central (Lei 2.236/94), a Prefeitura, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), empreendeu o Programa Novas Alternativas (PNA) que buscou associar oportunamente, habitação social aos imóveis protegidos (muitos em ruínas) e localizados nas APAC do Corredor Cultural e Sagas.

A iniciativa, apesar de positiva, esbarrou nos baixos valores de subsídios fornecidos pela Prefeitura que interferiam no custo final das unidades habitacionais. O quadro apontou como solução técnica para viabilizar economicamente os projetos de adaptação de uso, altas densidades de ocupação, o que afetou significativamente a integridade dos bens protegidos. Em vista disto, ocorreram dificuldades nos processos de aprovação dos projetos por parte dos órgãos municipais de patrimônio cultural. O sacrifício da integridade e autenticidade das edificações protegidas constituíram as premissas básicas dos projetos do PNA, mesmo quando se tratava de ruínas, onde referências aos elementos tipológicos originais não eram feitas, tais como manutenção de pés-direitos, arranjos internos, sistemas de ventilação e iluminação tradicionais etc. Os parâmetros de intervenção lançados pelo Projeto Corredor Cultural (consolidados como referências) embasaram as obras realizadas pelo PNA que geraram como resultado, na maior parte dos casos, cenários urbanos compostos apenas por fachadas e, no máximo, coberturas que remetiam aos sobrados tradicionais.

Infelizmente, não houve tempo nem oportunidade de debater os conceitos e efeitos do PNA que chegou aos anos 2000, muito esvaziado. A maior participação de subsídios públicos, especialmente provenientes da prefeitura, nas iniciativas do PNA, certamente traria melhores resultados, no que tange à diminuição das densidades de ocupação, manutenção da integridade e referências tipológicas dos antigos sobrados protegidos. O aperfeiçoamento do PNA poderia contribuir para a tão necessária e urgente ocupação residencial do centro histórico carioca, trazendo vitalidade e pleno uso de seus espaços por meio da habitação de interesse social. O PNA, apesar de apresentar alguns pontos questionáveis, deixa clara a sua relevância, destacando a importância da participação do poder público, nos processos de revitalização de áreas urbanas.

O Programa Pro-APAC

O primeiro edital do Programa de Apoio à Conservação do Patrimônio Cultural, denominado oficialmente de Pro-APAC, foi uma ação da prefeitura iniciada em 2013, voltada a subsidiar obras de conservação em bens culturais protegidos, de propriedade particular, mediante contrapartida dos proprietários, de 15% do valor global da obra.¹³ Foi organizado um concurso público direcionado a apenas pessoas jurídicas autorizadas pelos respectivos proprietários, cujo primeiro edital foi lançado em julho de 2013 visando imóveis particulares e localizados em três APAC da Área Central (Corredor Cultural, Cruz Vermelha e Cidade Nova e Catumbi), além de uma na zona sul (Catete-Glória). Em 2015, a última edição do concurso

¹³ - Conforme o Decreto n.º 33.879, de 5 de julho de 2012, Capítulo II, Art. 10.

foi lançada, incluindo os imóveis protegidos da APAC da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Parte do Centro (Sagas).

Os habilitados a participar com a devida autorização dos respectivos proprietários foram as produtoras culturais, organizações não governamentais (ONG ou OS), escritórios de arquitetura e/ou engenharia com especialização em restauração, empresas de arquitetura e/ou engenharia com especialização em restauração e cooperativas de artesãos/restauradores. Os recursos na primeira etapa somaram, ao todo, R\$ 12 milhões de reais (cerca de U\$ 5, 000, 000), sendo que na primeira etapa (edital 01/13), foram liberados R\$ 2,4 milhões que seriam aplicados na recuperação de apenas nove imóveis. O segundo edital foi publicado em 2014 (Processo Seletivo Público n.º 001/14) com valor de apoio de até o limite de R\$ 4.000.000,00. Perante o universo de milhares de edificações contidas nas APAC da área central e portuária (Corredor Cultural, Cruz Vermelha, Teófilo Otoni e Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro – Sagas), o volume de recursos foi irrisório, apesar de apontar certo avanço no tocante ao apoio financeiro público à conservação de patrimônios culturais privados. A iniciativa perdurou até 2015.

Em função disso, o Programa em suas duas edições, recuperou apenas 23 imóveis preservados nessas regiões da cidade, evidenciando a pequena importância dada pela prefeitura à questão da conservação desse patrimônio, se compararmos com o volume de recursos financeiros gastos na viabilização dos grandes eventos ocorridos na cidade, em 2014 e 2016. Constata-se também que a prefeitura usa estrategicamente os poucos recursos para atrair empresários da área cultural e investidores do mercado imobiliário para o ramo da restauração de bens culturais que, uma vez aquecido (se aquecido), se desenvolverá de maneira autônoma, num suposto futuro próximo, sem qualquer subsídio público. Por outro lado, cabe também destacar que, mais uma vez, as realidades sociais existentes nas áreas abrangidas são desprezadas. A obtenção dos recursos condicionada a uma contrapartida de 15%, por parte dos proprietários, exclui do universo de proponentes, aqueles que não dispuserem desse montante. Importante também lembrar que a ocupação das edificações protegidas localizadas nas áreas citadas é caracterizada, em sua maioria, por inquilinos e/ou ocupantes que foram excluídos dos editais do Programa. Observa-se que o Pro-APAC se restringe à recuperação apenas dos aspectos tangíveis das edificações protegidas, ignorando todo o contexto social a elas atrelado, não demonstrando qualquer intenção da prefeitura em detectar e monitorar impactos sociais provenientes das intervenções realizadas. Objetiva-se apenas a recuperação da vitalidade econômica e da paisagem urbana das APAC. O Pro-APAC exhibe claramente a perspectiva empreendedorista, estabelecendo como estratégia principal estimular arquitetos e construtores

a atuarem na conservação e atualização de edificações protegidas da cidade, atendendo ao estabelecido no Plano Estratégico, no tocante ao estímulo e à criação de oportunidades de negócios, por parte da prefeitura. (LIMA CARLOS, 2020a, p. 140 a 142)

O Projeto Reviver Centro

Em 2021, dando continuidade ao processo de governança empreendedorista, a prefeitura, após o malsucedido Projeto Porto Maravilha (2009), propôs mais uma tentativa de ocupação e revitalização do centro histórico, destacando a II RA – Centro – AC-1 e AC-2, como alvo do Projeto Reviver Centro. A iniciativa foi encaminhada à Câmara de Vereadores, na forma de Projeto de Lei (PLC 11/2021), tendo suas proposições debatidas na Comissão Permanente de Assuntos Urbanos (CPAU), de maio a julho, por assessores parlamentares, arquitetos especialistas em conservação, restauração e planejamento urbano. Participaram dos debates representantes do Departamento do Rio de Janeiro, do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU-RJ), do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS-BR), dentre outros.¹⁴ Após os citados debates, o Projeto Reviver Centro foi aprovado em plenária da Câmara de Vereadores na forma de Lei Complementar nº 229, com pequenas alterações, apesar de várias sugestões e críticas da CPAU e outros parlamentares que originaram 120 emendas, das quais apenas 50 foram aprovadas. O Projeto foi sancionado pelo Prefeito, em 14 de julho de 2021.

Importante destacar que os debates sobre a revitalização de parte do centro histórico da cidade se deram curiosamente de forma paralela e isolada das discussões sobre a revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade (2011), que se encontra em processo de revisão. Segundo Sonia Rabello:

Puxadinho legislativo, no suposto planejamento da Cidade do Rio, é o hábito impregnado de se fazer uma lei especial para cada freguês, ou situação da Cidade. Agora, para o novo projeto de lei “Reviver Centro” (sempre com um codinome de *marketing*, a exemplo do ex “Porto Maravilha”) o motivo alegado é o esvaziamento do chamado Centro. E para este “fenômeno”, a sempre prometida cura pelos velhos e ineficientes “remédios” de incentivo urbanístico-tributário, acompanhado de uma micro apresentação colorida composta por uma dúzia de slides a justificar os mesmos milagres urbanísticos. É a cloroquina do planejamento urbano no Rio: antigos

¹⁴ - A Comissão de Assuntos Urbanos é presidida pela Vereadora Arquiteta Tainá de Paula e teve a participação do autor do presente artigo.

remédios, sem eficácia comprovada, servem para qualquer “doença” da cidade. (RABELLO, 2021 disponível em <https://www.soniarabello.com.br/rio-projeto-de-lei-reviver-centro-confronta-com-a-revisao-do-plano-diretor-da-cidade/> acesso em 14/11/2021)

O Projeto Reviver Centro, grosso modo, propõe diretrizes para a requalificação urbana e ambiental, incentiva a conservação e reconversão das edificações existentes, a produção de unidades residenciais na área da II RA (bairros do Centro e Lapa), autoriza a realização de Operação Interligada e dá outras providências. Segundo o prefeito da Cidade, em cerimônia na qual sancionou o Projeto, foram criadas:

(...) todas as condições para dar viabilidade econômica a esse processo. O projeto Reviver Centro precisa agora da força do setor privado, de trazer empreendimentos imobiliários para cá, preferencialmente residenciais. Essa é a melhor área para trabalhar, a pessoa está com a melhor vista, a 50 minutos de São Paulo (em voo do Santos Dumont) e com VLT para se deslocar. Quando vai para casa tem uma série de meios de transportes e uma infraestrutura pronta. (<https://prefeitura.rio/cidade/prefeito-sanciona-conjunto-de-leis-que-institui-o-plano-urbano-reviver-centro> acesso em 10/11/2021)

O prefeito, na ocasião, ainda lembrou que “o poder público já fez um conjunto de intervenções na região do Centro ao longo dos últimos anos, como o VLT, o Porto Maravilha, além da construção e recuperação de vários equipamentos.” Cabe destacar que o texto aprovado da Lei do Reviver Centro não faz qualquer menção ou conexão ao Porto Maravilha. A nova lei prevê, entre outras medidas, incentivos fiscais e edifícios e permissões de novos usos para fomentar a construção de moradias e o *retrofit*, recomendado para todos os prédios da região, incluindo os protegidos e os comerciais ociosos, convertendo-os em edifícios de uso residencial ou misto. O Projeto ainda propõe a criação de condições para a implementação de um programa de locação social, voltado às famílias vulneráveis da cidade, com o objetivo de oferecer imóveis para aluguel a valores subsidiados, atraindo para o Centro várias faixas de renda de moradores. Cria nesse âmbito da habitação de interesse social, o Programa de Moradia Assistida, que visa a amparar com moradia temporária pessoas em vulnerabilidade social, até a sua reinserção comunitária.

A iniciativa ainda aposta alto na construção de novas moradias e na transformação de uso de prédios comerciais em residenciais ou mistos. Essas iniciativas são vistas como as principais armas para reverter a rejeição do local pelos cariocas e atrair novos moradores para a região. Considera-se o grande potencial e infraestrutura já construídos, terrenos vazios e sem

uso há décadas, para tornar a região mais atrativa para o mercado da construção civil.¹⁵ Cabe destacar que o uso residencial era tolerado na AC-1 (Lapa, Cruz Vermelha e adjacências) pelo Decreto 322/76, o que proporcionou uma ocupação consistente. Já na AC-2, o uso residencial foi totalmente proibido até a edição da Lei 2.236/94.

Com relação aos mais de 3.000 imóveis protegidos no Centro, a prefeitura limita-se a empregar recursos em alguns poucos programas voltados à conservação do patrimônio cultural. Um deles é o Sistema de Escoramento Predial em Imóveis com Risco de Desabamento (Sescora), para garantir emergencialmente o escoramento dos imóveis em mau estado ou suas partes remanescentes. A limpeza de pichações nas fachadas de imóveis privados, com posterior cobrança do proprietário, é outra medida prevista, além de fomento de reformas através do questionável projeto Pró-Apac. Também estão incluídos mecanismos que permitem a arrecadação de imóveis em situação de dívida ativa, que posteriormente poderão ser usados em habitação social ou ir a leilão.

Observa-se que o Reviver Centro e o Porto Maravilha, dão extrema ênfase à viabilidade econômica e desprezam os contextos sociais pré-existentes, condicionando, mais uma vez, as ações de revitalização à aceitação do mercado imobiliário. Acena com vantagens, sem, no entanto, estabelecer medidas efetivas e claras de salvaguarda do importante conjunto arquitetônico protegido da área. O *retrofit* – termo que induz ao fachadismo, indevidamente consagrado e relacionado ao patrimônio cultural no Novo Código de Obras da Cidade (2019), conforme já mencionado, tem a prática recomendada para a totalidade das edificações da região, inclusive as protegidas. A determinação foi adotada sem a apresentação de um inventário arquitetônico prévio e detalhado das edificações protegidas, conforme observado pela CPAU. A medida possibilitaria avaliar previa e adequadamente os impactos das propostas do Programa Reviver Centro para o patrimônio cultural e paisagem urbana da região. Por outro lado, viabilizaria a definição prévia de critérios de intervenção específicos, considerando o estado atual das edificações, relativizando o uso indiscriminado do *retrofit* e preservando ao máximo sua integridade e autenticidade. Cabe ressaltar que, recentemente, o órgão de Defesa Civil do município do Rio de Janeiro elaborou levantamento do estado de conservação dos imóveis protegidos nas APAC da região central da cidade, incluindo informações a respeito do estado de conservação das fachadas, telhados e a ocorrência de imóveis em ruínas. O documento poderia ter sido atualizado e aprimorado, com vistas a elaboração de critérios de intervenção que atendessem caso a caso.

¹⁵ - <https://prefeitura.rio/cidade/prefeito-sanciona-conjunto-de-leis-que-institui-o-plano-urbano-reviver-centro> acesso em 10/11/2021.

A CPAU observou também que parte dos recursos para a execução das ações de revitalização propostas pelo Projeto, serão oriundos da aplicação da Operação Interligada (Art. 60) sendo que, a Prefeitura não demonstrou o potencial de arrecadação com o instrumento para que se pudesse avaliar adequadamente seu alcance na conservação do patrimônio da região. Presume-se assim, que a situação cria meios de desregulamentação urbanística de grande parte da cidade, com a justificativa da revitalização do Centro. Sobre este tipo de “troca” urbana, cabe citar Gutierrez (1996, p. 42) quando observa que no centro histórico da Cidade do México ocorreu, em 1985, um processo de renovação que foi motivado, em sua primeira fase, por um grande terremoto. O processo conduziu à pressão coletiva por moradia que forçou o governo a construir 40 mil unidades habitacionais no centro histórico. Gutierrez (1996, p. 42), em face do ocorrido ironiza: “Não seria interessante não depender de terremotos para solucionar as carências habitacionais secularmente postergadas?” No entanto, em um segundo momento (governo Salinas, de orientação neoliberal), ocorreu, conforme proposto pelo Reviver Centro, uma “flexibilização” da ocupação em áreas “não históricas” em troca de investimentos no centro histórico, o que conduziu a um processo de gentrificação generalizado da cidade.

A CPAU também recomendou, dentre outros pontos, a revisão de princípios, critérios e meios de aplicação do Programa Pro-APAC, de modo a estimular a possibilidade da inclusão/participação de ocupantes e/ou inquilinos no processo de conservação das edificações. A inclusão desses indivíduos que frequentemente habitam bens protegidos mediante aluguel ou ocupações, contribuiria para o fortalecimento do uso residencial no Centro, destacado como um dos principais objetivos do Projeto Reviver Centro. Ao se privilegiar apenas os interesses de proprietários, contribui-se para processos de deslocamento de usuários de baixa renda, que terão dificuldades de se manter nas edificações após as intervenções de conservação. A CPAU também sugeriu a associação do Pro-APAC às soluções relacionadas à locação social. Por outro lado, tendo em vista que a isenção de IPTU é o único mecanismo de incentivo à conservação da legislação carioca, sugeriu-se que deveriam ser concebidas outras formas de financiamento de obras de conservação, que utilizassem o Fundo Municipal de Patrimônio Cultural para diferentes faixas de renda de proprietários e/ou ocupantes, com retornos diferenciados, considerando possibilidades de juros abaixo do mercado e até mesmo fundo perdido. As emendas relacionadas à essas observações não foram aprovadas.

Em síntese, a CPAU expressou grande preocupação com a integridade e autenticidade do acervo arquitetônico protegido, considerando que o patrimônio cultural deve ser entendido como recurso não renovável, ideia que deve estar presente na própria concepção de programas, projetos e ações voltados à conservação de sua autenticidade e integridade.

Considerações Finais

A breve análise sobre a questão da conservação de centros históricos de cidades mundiais destaca de forma inequívoca, sua complexidade, face aos interesses conflitantes que caracterizam o uso e a ocupação do seu solo. No cenário constituído a partir da segunda metade do século XIX, a oposição entre os pensamentos voltados para a preservação do patrimônio urbano e a renovação/mais valia passou a caracterizar o processo de construção das cidades. O modelo de cidade que se renova e se moderniza infinita e integralmente se opôs à uma outra, que possui um processo somatório, não excludente, de todas ou quase todas as etapas de sua construção. Somam-se aos debates sobre a conservação do patrimônio urbano das cidades os aspectos sociais que destacam a necessidade da sua fruição por todos os habitantes da cidade, sem exceção. Nessa direção, deslocamentos e gentrificação passaram a ser consequências indesejáveis e muito questionáveis nos processos de conservação, apesar de na prática, se tornarem frequentes.

No caso do Rio de Janeiro observa-se, a exemplo de outras cidades sul-americanas, que a adoção do planejamento funcionalista conduziu gradativamente ao longo do século XX, à especialização de usos do seu centro histórico. O quadro formado excluiu o uso residencial como possibilidade de ocupação de grande parte da área central o que, com a expansão da malha urbana, a condenou ao esvaziamento e degradação. A preservação de áreas ainda remanescentes do centro histórico ocorrida nos anos 1980, apesar de necessária, não foi suficiente para reverter o processo de degradação que chegou ao século XXI em níveis preocupantes.

Por outro lado, de maneira nada democrática, observou-se, nos anos 1990, a adoção do empreendedorismo urbano que condicionou as decisões sobre as prioridades de desenvolvimento da cidade aos interesses das corporações sediadas na cidade. Como resultado, foram formuladas estratégias falaciosas de desenvolvimento econômico e urbano que prometiam oportunidades e renda para todos os habitantes. Calcadas no engajamento da cidade no calendário de grandes eventos mundiais e na construção de “cartões postais” dotados de arquitetura de grife, o Rio de Janeiro passou a implementar projetos voltados aos interesses do mercado imobiliário e da indústria turística e muito pouco dos cidadãos. O Projeto Porto Maravilha e agora, o Reviver Centro, caminham nessa direção sendo que o primeiro, após 12 anos de implementação ainda não despertou de forma consistente o interesse do mercado imobiliário e corporativo. As estratégias de planejamento da cidade demonstradas pelos dois projetos mostram a insistência da prefeitura no condicionamento da revitalização/ocupação do centro histórico carioca aos humores do mercado por meio de incentivos urbanístico-tributários

que, até agora, em vista do histórico da região, se mostraram ineficazes. Há décadas, o interesse do mercado imobiliário se volta para outras regiões da cidade - zonas sul, norte - não o centro.

Bibliografia

ABREU, Maurício de A. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Municipal – IPLANRIO e Jorge Zahar Editor, 1987.

BENEVOLO, L. A Cidade e o Arquiteto. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

BOETCHER, R. Quem é o dono da cidade? Introdução à entrevista com Sakia Sassen. Revista aU. São Paulo: Ed. Pini, 2016, p. 44-46.

CABRAL, Renata Campello. A dimensão urbana do patrimônio na Carta de Atenas de 1931. As contribuições da delegação italiana. Arqtextos, São Paulo, ano 15, n. 179.04, Vitruvius, maio 2015 <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/15.179/5531>>.

CHOAY, F. O Urbanismo. São Paulo: editora Perspectiva, 1979.

_____. A Alegoria do Patrimônio. São Paulo: Unesp, 2000.

CURTIS, William J. R. Arquitetura Moderna desde 1900. Porto Alegre: Editora Salvaterra, 2008.

GUTIERREZ, Ramón. Centro Históricos em tempos de neoliberalismo. Transferências, criatividade e rotina nos centros históricos da Ibero América. Políticas e improvisações. Patrimonio del futuro. Sociedad Central de Arquitectos. Buenos Aires, agosto de 1996.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

HUYSEN, Andréas. Seduzidos pela Memória. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

JACQUES, Paola, Patrimônio Cultural Urbano: espetáculo contemporâneo? In Revista de Urbanismo e Arquitetura – RUA, UFBA, FAU, PPG em Urbanismo, vol. 8, 2003, pp.32-39.

KÜHL, Beatriz Mugayar. Arquitetura do Ferro e arquitetura Ferroviária em São Paulo: reflexões sobre a sua preservação. São Paulo: Ateliê Editorial: Fapesp: Secretaria da Cultura, 1998.

LEME, Maria Cristina da Silva (org). Urbanismo no Brasil 1895-1965. Salvador: EDUFBA, 2005.

LIMA CARLOS, Claudio A. S. Zona Portuária: da marginalização à espetacularização apud ANGELO, Elis R. B. e SIQUEIRA, Euler D. de, Concepções, Memórias e Patrimônio Cultural – História, Sociedade e Educação em foco. Curitiba: Ed. Prismas, 2015, p. 231 a 264.

_____. Interiores sob risco: parâmetros de intervenção previstos pelo novo Código de Obras do Rio de Janeiro para edificações protegidas, Anais do 3º Simpósio Científico do ICOMOS Brasil - Belo Horizonte/MG, 2019.

_____. *La otra cara del proyecto Puerto Maravilla Zona portuaria de Río de Janeiro* in Revista Latino-americana de Ambiente Construído & Sustentabilidade - ISSN 2675-7524 / v. 1, n. 2 (2020)

_____. Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC). Curitiba: Ed. Appris, 2020a (1ª ed.)

RABHA, Nina Maria de Carvalho, *Cristalização e Resistência no Centro do Rio de Janeiro*, in Revista do Rio de Janeiro, vol. 1, Niterói: UFF, Departamento de História, 1985, pp. 35 a 59.

REZENDE, Vera. *Planejamento Urbano e Ideologia*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1982 (Coleção Retratos do Brasil).

RIEGL, A. *O Culto Moderno dos monumentos: sua essência e sua gênese*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2006.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A Cidade como um Jogo de Cartas*. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF; São Paulo: Projeto editores, 1988.

VAINER, Carlos. “Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao ‘Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro’” IN ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia, *A Cidade do pensamento único – Desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2000.