

## Posfácio

### Depois dos anos 1990

Marcia Sant'Anna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANT'ANNA, M. Posfácio: Depois dos anos 1990. In: *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990* [online]. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017, pp. 411-444. ISBN: 978-85-232-1871-3. <https://doi.org/10.7476/9788523218713.0012>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## Posfácio: Depois dos anos 1990

---

Este livro divulga uma investigação sobre quem fala, quem faz e quem se beneficia (com que poder e a partir de que lugar) das intervenções que, nos anos 1990, incorporaram o patrimônio das áreas centrais de grandes cidades como um ativo urbano e econômico, e tiveram a sua preservação como um objetivo. Passados mais de dez anos do momento em que essa investigação foi realizada, é possível afirmar que o escopo, as estratégias, os atores e, até mesmo, os efeitos dos projetos e/ou intervenções urbanas propostas ou em curso nas cidades estudadas possuem uma clara linha de continuidade com aquelas dos anos 1990, ou constituem seus desdobramentos. Este posfácio não visa, naturalmente, fazer uma atualização sistemática do que ocorreu entre 2004 e 2016, nem estudar em profundidade as operações de preservação do patrimônio urbano que estão em curso. O seu conteúdo, ademais, não é fruto de investigação exaustiva, mas da observação constante do desenrolar dos processos anteriormente estudados e da leitura do resultado de pesquisas recentes. O objetivo é reunir evidências que corroboram a afirmação de que há um grau importante de vínculo e de continuidade entre as intervenções atuais e as deflagradas nos anos 1990. Outra meta é identificar as mudanças que ajudam a compreender as novas apropriações, estratégias e tendências.

## Capitalismo contemporâneo e produção do espaço urbano

A pesquisa apresentada neste livro ressaltou a articulação entre os processos de produção, consumo e acumulação capitalista, de um lado, e, de outro, de produção do espaço urbano por meio de intervenções ditas de “regeneração”, “recuperação”, “reabilitação” ou “requalificação” de setores centrais nos anos 1990, ainda que ressaltando as muitas especificidades locais. A avaliação da continuidade dessas iniciativas e de seus desdobramentos atuais depende, portanto, do entendimento sobre como se processa, atualmente, essa articulação. Um dos autores que fundamentaram o estudo realizado a respeito da última década do século XX, o geógrafo americano David Harvey, apresentou, recentemente, uma análise que ajuda a mapear algumas transformações e nuances importantes. (HARVEY, 2011) Em primeiro lugar, ele assinala uma maior frequência e profundidade nas crises financeiras do capitalismo, a partir do encolhimento de um mercado consumidor progressivamente impactado pela precarização das relações de trabalho desde os anos 1970. A incitação ao consumo e o aumento do endividamento foram estratégias adotadas para a reversão desse quadro e para a manutenção de uma taxa aceitável de acumulação de capital, mas isso implicou crises avassaladoras como a provocada, em 2008, pelo estouro da bolha do setor imobiliário nos Estados Unidos. (HARVEY, 2011, p. 13) Assim, a despeito do deslocamento geográfico da produção industrial, da exportação de capital para países em desenvolvimento, da queda de barreiras alfandegárias, da mundialização do sistema financeiro e dos demais ajustes empreendidos na economia capitalista nas últimas décadas do século passado, as margens de lucro voltaram a cair nos anos 2000, promovendo a entrada de cada vez mais capital na especulação com ativos financeiros. A produção dessa maneira de crescentes excedentes de “capital fictício” em constante busca por aplicações rentáveis estaria na origem das crises financeiras atuais. (HARVEY, 2011, p. 32- 33) Nesse cenário, a produção do espaço urbano continuou sendo uma das principais formas de absorção desses excedentes, inserida, entretanto, numa nova dinâmica especulativa. Com a integração dos mercados financeiros, a urbanização tornou-se, ainda, um fenômeno global, impulsionado, nos países capitalistas mais avançados e, em seguida, nos periféricos, por projetos urbanos lastreados em sistemas de crédito e hipotecas abertos a investidores de todo o mundo:

Com uma economia que depende mais e mais do consumismo e do sentimento do consumidor como força motriz (70% dos EUA contemporâneos contra 20% no século XIX), a organização do consumo pela urbanização tornou-se absolutamente central à dinâmica do capitalismo. (HARVEY, 2011, p. 143)

Mas essa forma de acumulação, embora importante, não resolveria o problema central do capitalismo nos dias atuais: a impossibilidade de obtenção de um crescimento composto dos lucros para sempre. As crises frequentes que atingem o mundo, bem como a “criação de ficções de rentabilidade não duradouras” (HARVEY, 2011, p. 185), mostrariam os limites dessa acumulação contínua. No que diz respeito à produção do espaço urbano, a relativa facilidade com que esses projetos urbanos se implantaram nos anos 1990, na esteira do pensamento neoliberal e do ideário do planejamento estratégico, não se verifica mais. Movimentos sociais resistem cada vez mais a eles e se posicionam contra esse modo de produção da cidade e da moradia como meras mercadorias, bem como contra seus efeitos em termos de gentrificação e segregação social.

Tendo como fundamento esta análise de Harvey, Raquel Rolnik (2015, p. 21-129) descreve o processo contemporâneo de destruição da política habitacional como política social e a consequente transformação da moradia em mais um ativo financeiro que produz bolhas imobiliárias, perdas e despejos. Afirma o caráter global desse fenômeno e a possibilidade de interpretá-lo não somente como consequência de fluxos voláteis de capitais que se retiram de investimentos e papéis considerados podres, mas de uma mudança de paradigma. Rolnik avalia que a política habitacional, que era subsidiada, foi “privatizada”, ou “financeirizada”, e, assim, transformada em mais um sistema de crédito posto à disposição do capital privado.

Mas por que a moradia e o espaço construído surgiram, de modo tão claro, nas primeiras décadas do século XXI, como novas fronteiras de reprodução do capital financeiro? Segundo Rolnik (2015, p. 143-155), na medida em que o imóvel é ativo e, ao mesmo tempo, garantia do investimento, ele exerce importante papel na contabilidade dos fundos de investimento, o que explica o descolamento dessas operações dos usos e demandas reais. Este sistema de crédito teria, então, como uma das suas principais finalidades a remuneração do capital investido, e os processos de reestruturação urbana o objetivo de abrir fronteiras para o capital

financeiro. Sendo isso, em suma, o que tem enchido cidades das mais distintas partes do mundo com os mesmos produtos imobiliários, tanto em suas áreas centrais como em vazios urbanos e áreas de expansão. Produtos que ficam, em grande parte, vazios, o que, como visto, não constitui um problema, pois o que conta é o seu registro contábil, como ativo, no fundo de financiamento.

Anselm Jappe (2015), filósofo e ensaísta alemão, ao examinar a crise financeira de 2008 compartilha da visão de Harvey no que toca ao declínio do atual sistema capitalista de acumulação, que teria sido mascarado, nas últimas décadas, pela expansão massiva do crédito e dos mercados financeiros. Para Jappe (2015, p. 5), o capitalismo atual estaria funcionando por “simulação”, ou seja, pela “antecipação de ganhos/lucros futuros” viabilizados pelo sistema de crédito. Nos anos 1990, avalia, as evidências empíricas pareciam contradizer essa tendência, na medida em que o ajuste estrutural da produção e das relações de trabalho, bem como o desenvolvimento tecnológico, pareciam ter contornado a crise dos anos 1970. Depois de 2008, contudo, a profundidade da crise do sistema teria ficado clara, e apenas o crédito tem permitido uma simulação continuada de produção de valor (ou de lucro), já que a acumulação “real” teria quase acabado. (JAPPE, 2015, p. 5-6)

Thomas Piketty, cientista social e economista francês, por sua vez, converge com os autores aqui citados no reconhecimento da situação de profunda crise em que se encontra o capitalismo contemporâneo. Em seu livro *O Capital no Século XXI* (2014), demonstra, com base em sólida pesquisa histórica, que a taxa de rendimento do capital tem superado o crescimento econômico real, o que se traduz em crescente concentração da riqueza e aumento significativo da desigualdade. Caracterizando o que compõe o capital atualmente, Piketty (2014, p. 171) aponta o “ressurgimento de um novo capitalismo patrimonial”, alimentado pela desaceleração do crescimento, pela privatização e transferência gradual (a partir dos anos 1970 e 80) da riqueza pública para a do setor privado, e pela recuperação, em seguida, dos preços dos ativos imobiliários e das ações. Os dois últimos fatores tiveram, segundo ele, seus efeitos reforçados na década de 2000 a 2010.

Uma lição geral dessa pesquisa é que uma economia de mercado deixada à sua própria sorte contém forças importantes, sobretudo no que toca à difusão do conhecimento e das qualificações, mas também forças “potencialmente ameaçadoras” das sociedades democráticas e dos valores relativos à justiça social, pois a

taxa de rendimento privado do capital pode ficar continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento da renda nacional e da produção. Com isso, de acordo com Piketty (2014, p. 555), “o empresário tende a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais os que somente possuem sua força de trabalho”. A solução para este desequilíbrio, contudo, não seria econômica, e sim política. Para Piketty (2014, p. 556), ela viria sob a forma de um imposto progressivo anual sobre o capital, que se destinaria a conter a espiral de desigualdade e a possibilitar “novas acumulações primitivas” a partir de novas iniciativas e formas de produção e consumo.

Embora com filiações teóricas e ideológicas por vezes distintas, os autores citados concordam que a descentralização e a flexibilização do setor produtivo, a precarização do trabalho e a concentração de centros de decisão e planejamento nos países capitalistas centrais caracterizam ainda o sistema, mas apontam que outras características surgem, atualmente, também como essenciais para sua compreensão. Elas estão relacionadas ao progressivo esgotamento da capacidade global de crescimento econômico e, portanto, de absorção dos excedentes de capital, assim como estão relacionadas à capacidade de incorporar à produção e ao consumo de todo um contingente populacional que se encontra à sua margem. A saída encontrada tem sido, de um lado, explorar mercados consumidores consolidados e emergentes, por meio de uma ampliação desmesurada do crédito – aplicado, principalmente, na aquisição de patrimônio imobiliário e na produção do ambiente construído – e, de outro, buscar taxas adequadas de acumulação do capital a partir de outros investimentos financeiros. Com isso, o capitalismo contemporâneo tem, crescentemente, adquirido um caráter patrimonialista, financeiro, especulativo e concentrador. Além disso, com vistas a auferir maiores taxas de lucro, torna-se cada vez mais volátil na busca por investimentos que as proporcionem, os quais, por sua vez, alimentam “bolhas” de capitais fictícios em setores da economia, da reprodução da vida e da produção do ambiente construído, numa espécie de espiral de acumulação irreal e insustentável que poderá levar ao seu próprio fim, como observam Harvey (2011), Jappe (2015) e Piketty (2014).

Quanto ao ambiente construído, o objetivo não é mais lucrar com o seu desenvolvimento e transformação, mas simplesmente lucrar com essa possibilidade, independentemente de que a transformação venha ou não a se realizar. Em outras palavras, o espaço construído é agora acessado pelo capital como mero

conjunto de ativos passíveis de exploração no mercado financeiro. Ou, ainda, como fonte de produção de papéis negociáveis no mercado, que não mantêm vínculo necessário com demandas reais de transformação ou de provisão de novas estruturas. A base histórica desse processo encontra-se na reestruturação do espaço urbano que refletiu e acompanhou a reestruturação do setor produtivo após os anos 1970 e ampliou o alcance das tendências de urbanização que haviam se configurado na década anterior. Essas tendências, especialmente após os anos 1990, passaram, em toda parte, a ser denominadas de “processos de gentrificação”.

A ideia de gentrificação está ligada, originalmente, ao fenômeno que surgiu, inicialmente, na Inglaterra e nos EUA, nos anos 1960, vinculado à reversão da suburbanização que caracterizou o desenvolvimento urbano nesses países desde o final do século XIX. (SIQUEIRA, 2014, p. 393) Alimentado por essa volta de setores da classe média para as áreas centrais de grandes cidades, pela falência do ideário do urbanismo moderno e pela crescente valorização de edifícios históricos, esse fenômeno tornou-se, como visto no Capítulo 1, uma forma de urbanização importante nos países capitalistas centrais. A valorização imobiliária gerada por esse movimento alimentava então a gentrificação ou, dito de outro modo, a substituição dos grupos mais pobres e vulneráveis que habitavam o espaço por setores das elites sociais e econômicas que se beneficiavam do processo.

Essa teoria foi largamente utilizada, nas últimas décadas, na análise de processos e projetos que visaram à revalorização imobiliária de setores urbanos deteriorados ou esvaziados por meio da transformação do seu perfil de uso e ocupação, mas não explica, como mostra Siqueira (2014, p. 391-415), como movimentos semelhantes se desenvolveram em contextos distintos dos que a originaram, nem dá conta mais do alcance do fenômeno de extração de mais-valia urbana, que ocorre atualmente. Hoje, a noção de gentrificação abarca operações mais amplas, que envolvem a reestruturação de setores urbanos também por meio de novas construções e envolvem profundamente a ação do Estado, além de outros agentes. (SIQUEIRA, 2014, p. 396) Nessas operações, a substituição de populações e a extração de mais-valia se processam como:

estratégia de produção de novos produtos imobiliários em localizações fora dos bairros adjacentes aos centros urbanos, com aquisição de novas formas e perda da sua relação original com a reversão do processo de suburbanização, [...] incluindo agentes imobiliários maiores e mais diversificados, direcionando investimentos para projetos de grande porte em áreas mais distantes, incluindo novas construções e com apoio crescente do Estado para compensar riscos, com a justificativa de geração de empregos, impostos e recursos por meio do turismo. (SIQUEIRA, 2014, p. 397)

Este tipo de operação constitui um fenômeno global que opera por meio da “implantação de regimes pró-capital em estruturas locais”, legitimados pelo Estado como políticas públicas de dinamização econômica e produção de empregos. (SIQUEIRA, 2014, p. 397) Essa “gentrificação contemporânea” ocorre nas chamadas cidades globais, mas também nas periféricas, como “frentes de expansão do capitalismo global”. (SIQUEIRA, 2014, p. 397) Os padrões de consumo vinculados a elites sociais e profissionais seguem sendo fundamentais para o seu sucesso, assim como o patrimônio urbano segue sendo um elemento que os alimenta e legitima, mas sem ocupar mais uma posição central.

Siqueira (2014, p. 400-401) propõe que esse tipo de gentrificação seja analisado no plano local a partir de três dimensões: a da possibilidade de obtenção de um potencial de extração de mais-valia superior à que existe em determinado lugar, por meio da realização de um conjunto de intervenções; a da expulsão de populações vulneráveis e da elitização e introdução, no lugar, de padrões de consumo julgados superiores aos existentes; e a da transformação da paisagem construída, mediante introdução de novas infraestruturas urbanas, edificações e usos. Mas alerta que a interação de padrões globais com especificidades locais pode produzir resultados que alteram esses processos, tanto em termos espaciais como temporais, e que “estruturas mediadoras” podem agir, modificando-os. (SIQUEIRA, 2014, p. 392) Assim, a gentrificação pode assumir formas diferentes dentro de uma mesma cidade, de acordo com a existência de mercados imobiliários diferentes, influência política, limites institucionais, formas de combater processos de expulsão, influência de organizações locais, interesses privados, dentre outros fatores. (SIQUEIRA, 2014, p. 401)



<sup>1</sup> No âmbito do Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC) do Ministério das Cidades.

Assim compreendido, o termo “gentrificação” se aproxima do que Harvey (2011, p. 137-147) denomina de “fenômeno global de urbanização”, que se manifesta em projetos urbanos “espetaculares” que buscam atrair investidores de todo o mundo, constituindo uma expressão concreta do papel que o ambiente construído desempenha, atualmente, no processo de acumulação do capital. Se, nos anos 1990, esses projetos pareciam ter um vínculo necessário com o patrimônio urbano ou, mais genericamente, com estruturas urbanas pré-existentes, o que se verifica agora é uma relativa perda de importância desse aspecto. Dito de outro modo, embora o patrimônio e a paisagem sejam ainda elementos que distinguem o espaço urbano, e a sua preservação ainda funcione como um discurso legitimador, verifica-se, nas operações contemporâneas de gentrificação, o crescimento da importância da criação e disponibilização de potenciais construtivos, de uma arquitetura e de um desenho urbano “corporativos” como principais elementos de atração. Os programas, projetos e operações, propostos ou em curso, atualmente, nas áreas centrais de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo ilustram concretamente esse processo.

## Salvador

O grau muito baixo de impacto transformador no quadro de esvaziamento funcional e de despovoamento de setores protegidos como patrimônio na antiga área central de Salvador levou à formulação, em 2010,<sup>1</sup> do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador. (BAHIA, 2010) O documento corresponde a um conjunto de proposições abrangentes e voltadas para toda a área central que tratam os seus principais problemas, inclusive no que toca às questões habitacionais e de vulnerabilidade social, mas que ainda enfatizam o turismo cultural como uma das principais formas de reanimação da sua dinâmica. O plano propõe um instrumento de governança para a articulação entre as instâncias de governo e a sociedade, mas, a despeito de conter um extenso diagnóstico e uma lista de projetos, não detalha metas ou estabelece prazos e estratégias para sua implementação. À época de sua divulgação, contabilizava-se na área central a existência de 1.101 imóveis em estado de vacância, dos quais 466 constituíam ruínas, 486 correspondiam a edificações fechadas e 149 a lotes vazios. (GORDILHO-SOUZA, 2010, p. 84) Este sinal concreto

da incapacidade que os investimentos governamentais, feitos ao longo dos anos 1990, tiveram para atrair novas dinâmicas para a área central foi, contudo, assumido nesse plano como uma oportunidade de reciclagem e de oferta de cerca de 8,6 mil novas unidades habitacionais, das quais 3.000 destinadas às famílias que ocupam habitações precárias ou situadas em áreas de risco no perímetro do Centro Antigo.

Até 2016, contudo, muito pouco havia sido executado. A Diretoria de Reabilitação do Centro Antigo (DIRCAS) – instância criada pelo governo da Bahia para coordenar a implementação desse plano<sup>2</sup> – tem atuado apenas na articulação desta política pública, de projetos privados propostos para alguns setores do Centro Histórico. Um documento recente de avaliação (BAHIA, 2014, p. 29) mostra a ineficácia do Plano de Reabilitação Participativo e o avanço do processo de despovoamento do centro antigo. Entre 2000 e 2010, a área central perdeu 3.671 habitantes, a maioria moradores do Centro Histórico. Além disso, verificou-se a permanência na população da cidade, especialmente nos segmentos de renda mais alta, da percepção de que esta área é insegura e lugar de drogas e prostituição. (BAHIA, 2014, p. 124-125) O documento de avaliação ainda informa que o número de imóveis em situação de vacância aumentou para 1.400, assim como cresceu em 9,56% o número de famílias em situação de vulnerabilidade. (BAHIA, 2014, p.164-165) Entre 2010 e 2015, foram, contudo, produzidas apenas 170 unidades habitacionais de interesse social, correspondendo ao atendimento de 5,6% da demanda total existente. (BAHIA, 2014, p. 175)

Os projetos que, a partir do começo dos anos 2000, foram destinados ao atendimento das demandas de habitação ligadas a setores de renda média/baixa e de baixa renda, a exemplo da 7ª etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, encontraram extrema dificuldade para se desenvolver. Esta etapa, financiada em sua maior parte pelo Programa Monumenta (1999-2010), é produto da pressão de moradores desse setor do Centro Histórico<sup>3</sup> que, no começo dos anos 2000, começaram a reagir às expulsões promovidas pelo programa, mobilizando o Ministério Público em sua defesa. Por meio da celebração de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), foi estabelecido que 103 unidades habitacionais de interesse social atenderiam a essa demanda, além das que já estavam destinadas a funcionários públicos com renda até 10 salários mínimos. As obras foram iniciadas e algumas unidades foram entregues, mas,

2 A DIRCAS faz parte da CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

3 Localizado entre a Rua de São Dâmaso e a Ladeira da Praça.

- 4 Elaborado no âmbito de parceria entre a CONDER e a Faculdade de Arquitetura da UFBA, este plano foi coordenado por Esterzilda Berenstein de Azevedo, professora da Faculdade de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo dessa universidade.
- 5 Implantação de VLT de alta capacidade na área do Comércio, de um bonde moderno no circuito do Centro Histórico, a recuperação dos transportes verticais desse setor e a implantação de novos planos inclinados.
- 6 Reguladas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

desde então, se arrastam a passos muito lentos. Outra iniciativa nessa direção, que também se desenvolveu com muita dificuldade, foi o Plano de Requalificação Urbana do Pilar-Taboão, elaborado e implementado entre 2003 e 2008.<sup>4</sup> Este plano envolveu uma área que inclui trechos da encosta, localizados entre a Ladeira do Taboão e a Igreja do Pilar, além de uma área na Cidade Baixa, entre a Praça Marechal Deodoro e a Avenida Jequitaia. O objetivo era produzir habitações de interesse social, recuperar a encosta e implantar comércios e serviços, mediante construções novas e a reabilitação de imóveis antigos. Entretanto, o plano foi executado parcialmente, sendo construído apenas o Conjunto Habitacional Pilar I, na Av. Jequitaia, com 107 unidades habitacionais financiadas pela CEF.

A divulgação do “Masterplan do Centro Antigo”, em 2014, pelo Governo do Estado da Bahia, e o detalhamento do projeto do Fundo de Investimentos Imobiliários no ano seguinte, possibilitaram a formação de uma ideia mais clara a respeito da existência de um projeto global para a área central de Salvador, para além do discurso do Plano de Reabilitação Participativo. Esse projeto, ainda que perceptível aos pedaços, comprova a percepção de Rebouças e Mourad (2012, p. 12-15) de que o plano constituiu apenas um primeiro passo para a implementação de uma operação urbana orientada para o mercado, apoiada em um modelo de gestão público-privada e executada por meio de concessão urbanística. O “Masterplan” é composto de 20 ações que deverão ser executadas em três etapas de três anos cada uma. Propõe a ampliação da conectividade urbana da área por meio da melhoria do sistema de transporte urbano e da mobilidade,<sup>5</sup> bem como a produção de oito mil unidades habitacionais, das quais cinco mil destinadas à classe média. Além disso, prevê: a recuperação de imóveis por meio do Fundo de Investimentos Imobiliários; a construção de belvederes voltados para a Baía de Todos os Santos; a requalificação da zona do porto de Salvador; a construção de novos estacionamentos e a requalificação de ruas, ladeiras e praças.

O Fundo de Investimentos Imobiliários (FII), por sua vez, faz parte das propostas do Plano Participativo de Reabilitação do Centro Antigo, mas somente em 2014 foram divulgados sua composição e objetivos. Esses fundos são estruturas de investimento administradas por instituições financeiras,<sup>6</sup> criados para captar recursos com vistas ao seu investimento em projetos lastreados em ativos imobiliários. No fundo criado para o centro antigo de Salvador, gerido pela Caixa

Econômica Federal, os cerca de 1.400 imóveis vacantes dessa zona são tomados como lastro, a partir de sua regularização fundiária, desapropriação ou transferência de posse viabilizadas pelo governo estadual. Para tanto, foram baixados, em 2013, quatro decretos estaduais que instituíram áreas de utilidade pública para fins de desapropriação nos setores do Centro Histórico considerados mais adequados à produção imobiliária.<sup>7</sup> Proprietários de imóveis que assim o desejarem podem participar como cotistas do FII, e o estado da Bahia, como proprietário de grande número de imóveis no Centro Histórico, é o principal cotista, com prerrogativas de deliberar, acompanhar investimentos, discutir e definir estratégias de investimento, formato de governança, resultados almejados e prazo de duração do fundo. (BAHIA, 2014, p. 186)

A estratégia de investimentos do FII está traçada segundo a seguinte ordem de prioridade: (I) imóveis privados situados entre a Av. Contorno, a encosta do Bairro 2 de Julho e a Ladeira da Misericórdia; (II) imóveis públicos do estado da Bahia situados no Centro Histórico; (III) imóveis públicos e privados situados na Rua do Gravata e Ladeira da Independência; (IV) imóvel público da União, de uso dos Fuzileiros Navais no Comércio; e (V) imóveis privados avulsos, situados em diversos bairros do Centro Antigo. (BAHIA, 2014, p. 178) Os imóveis que fazem parte da primeira etapa estão destinados a uma produção imobiliária voltada para segmentos de alta renda, com estudos de massa que estabelecem as possibilidades de potencial construtivo e de viabilidade econômica e financeira já realizados. Embora tendo como lastro um conjunto significativo de imóveis de propriedade pública, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) instituídas no Centro Antigo não são sequer mencionadas nessas prioridades, e não se prevê a destinação de recursos para a produção de habitações de interesse social.

O parecer jurídico que aprova a criação do FII e a inclusão dos imóveis pertencentes ao estado da Bahia como seus ativos (BAHIA, 2014, p. 185-187) deixa claro que este fundo é também um artifício que possibilita a alienação de imóveis públicos sem licitação ou leilão. As etapas de investimento previstas mostram, ainda, a articulação entre poder público e capital imobiliário, uma vez que o trecho da orla da Baía de Todos os Santos localizado no entorno do Centro Histórico – primeira prioridade para realização de investimentos – está há, pelo menos, 20 anos na mira do mercado imobiliário. Este trecho, como observado no Capítulo 2, corresponde ao

7 Decretos nº 14.865, 14.866, 14.867 e 14.868, de 11/12/2013.

8 Instituído pela Lei nº 9.060, de 30 de Junho de 2016.

9 A conservação geral de monumentos arquitetônicos destacados, como igrejas e solares, contudo, melhorou.

10 Notícias recentes dão conta da reversão desse projeto como resultado da mobilização e pressão de movimentos sociais e da ação do Ministério Público.

setor onde, desde o começo dos anos 2000, já se verificava o desenvolvimento de um processo de extração de mais-valia urbana, ou de “gentrificação”, conforme a concepção contemporânea, por meio da apropriação privada de áreas de marinha.

O FII do Centro Antigo tem ainda uma outra função importante: preparar o terreno para o financiamento de operações urbanas consorciadas na área central e em outras zonas de Salvador, conforme estabelecido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado em 2016<sup>8</sup> após longa batalha judicial. A operação em curso na zona portuária do Rio de Janeiro é financiada por meio de fundos dessa natureza que operam com os recursos do FGTS – hoje, uma das fontes de financiamento principais dessas operações. A flexibilização da aplicação de recursos do FGTS – antes restritos a políticas urbanas de cunho social – teve início em 2008, e já em 2010 permitia-se sua aplicação em operações imobiliárias de mercado. Esta alteração viabilizou o repasse de R\$ 6 bilhões para a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Em 2012, por fim, uma nova resolução da Caixa Econômica Federal assumiu explicitamente a possibilidade de aplicação dos recursos do FGTS em operações dessa natureza, legitimando a compra dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CPAC) que financiam a intervenção na zona portuária do Rio de Janeiro. (GALIZA, 2015, p. 102-103)

Mesmo com os investimentos públicos realizados a partir dos anos 1990 no coração do Centro Histórico de Salvador, o quadro físico de deterioração, abandono e arruinamento é ainda o que predomina na maior parte dessa área e, em especial, no entorno imediato do setor “recuperado” naquela década.<sup>9</sup> Ações de escoramento e mesmo de demolição de edificações em ruínas são mais ou menos constantes, servindo, por vezes, como pretexto para a retirada de moradores indesejáveis, a exemplo do que se tentou fazer na área da Ladeira da Montanha, em 2015, quando os artesãos ocupantes dos imóveis existentes nos arcos da muralha de contenção, foram ameaçados de remoção para dar lugar a ateliês de artistas.<sup>10</sup> Os investimentos privados, contudo, pouco se materializaram no Centro Histórico, para além dos empreendimentos de alto luxo localizados no trecho da orla da baía próximo à Av. Contorno e ao Solar do Unhão, e da especulação em torno da aquisição de imóveis e terrenos neste mesmo trecho, no bairro de Santo Antônio e na Rua Chile. Aquisições que têm servido, principalmente, para elevar o preço dos imóveis nesses setores.

A atração de segmentos de alta renda e os usos ligados ao turismo e ao lazer continuam sendo as principais apostas do poder público e dos investidores privados para “recuperação” do Centro Histórico de Salvador. Um conjunto de propostas nesse sentido tem aparecido na mídia baiana, sendo, atualmente, a mais vistosa delas a que faz parte da tentativa de trazer de volta para a Rua Chile o comércio fino que caracterizou esta via até os anos 1960, com a restauração e reabertura do antigo Palace Hotel, rebatizado agora como “Fera Palace Hotel”. A empresa Fera Empreendimentos, numa aposta ousada, adquiriu, além do velho hotel, 123 imóveis em 16 edifícios da Rua Chile, com vistas à atração de outros empreendedores para o local. Se essa aposta será distinta da que foi feita pela empresa proprietária do Shopping da Bahia, que comprou dezenas de imóveis no bairro do Santo Antônio que permanecem fechados, é algo ainda a se verificar.

O Governo da Bahia, por seu turno, após hesitações sobre o que fazer com o malsucedido empreendimento turístico e comercial criado no Pelourinho, voltou a investir na manutenção dos imóveis e na recuperação das praças criadas no interior de quarteirões do setor, como forma, mais uma vez, de reanimar sua função comercial, cultural e de lazer. Além disso, outras iniciativas do poder público dão uma medida do prestígio que ainda gozam as ações voltadas para a substituição do perfil de uso e ocupação popular do Centro Histórico. Entre elas, se destaca a Manifestação de Interesse Privado (MIP) aprovada pela Prefeitura Municipal de Salvador, em 2013,<sup>11</sup> por meio da qual, a Odebrecht Properties (braço da *holding* voltado para negócios imobiliários) foi autorizada a elaborar plano urbanístico para a área central, setores da cidade baixa e orla marítima. Outras iniciativas em curso mostram, ainda, uma inédita articulação ou convergência entre os governos federal e o estadual, e a Prefeitura, em torno da transformação do quadro atual do Centro Histórico e da área central.

Lançado em 2009 pelo Governo Federal com o objetivo de suceder e dar continuidade, de modo aperfeiçoado, ao Programa Monumenta, o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidade Históricas (PAC-CH) começou a ser discutido na Bahia no mesmo ano do seu lançamento. Prevendo-se, inicialmente, no Centro Histórico de Salvador um conjunto de ações que incluía a melhoria da gestão do patrimônio e o financiamento da reabilitação e da conservação de imóveis privados, o projeto foi reduzido a obras de restauração de alguns monumentos

<sup>11</sup> A Manifestação de Interesse Privado foi instituída em Salvador por meio do Decreto nº 23.935, de 17 de maio de 2013.

<sup>12</sup> Catedral Basílica e Ordem Terceira de São Domingos, no Terreiro de Jesus; Igrejas do Corpo Santo e de Nossa Senhora do Pilar, no Comércio (Cidade Baixa); Igreja do Santíssimo Sacramento da Rua do Passo, no Passo; Igreja de Nossa Senhora da Saúde e da Glória, na Saúde; e Forte de São Marcelo, na Baía de Todos os Santos.

religiosos e militares localizados de modo disperso nessa área,<sup>12</sup> e ao financiamento de intervenções na Barroquinha e na encosta voltada para a baía. Estas últimas estão destinadas à melhoria da acessibilidade entre a Cidade Baixa e a Cidade Alta, por meio da recuperação dos ascensores urbanos implantados no século XIX e da construção de um novo plano inclinado articulando Praça Castro Alves e Rua da Conceição. Prevê-se ainda a instalação de um receptivo turístico no Viaduto da Sé; a instalação de um elevador panorâmico ligando o Belvedere da Sé à Ladeira da Misericórdia; e uma passarela ligando o Museu de Arte Moderna, no Solar do Unhão, ao Forte da Gamboa – localizado em área de ocupação popular –, cuja restauração também está prevista. Além disso, há a previsão de iluminação cênica e recuperação paisagística da encosta, com restauração do conjunto de imóveis edificados sob os arcos da Ladeira da Montanha.

Na Ladeira da Barroquinha, em sinergia com equipamentos culturais do município, prevê-se a recuperação de imóveis para usos culturais e institucionais e a recuperação do Teatro Gregório de Mattos. Na vizinhança desse conjunto, propõe-se também a recuperação do prédio do Palácio dos Esportes, situado na Praça Castro Alves, para abrigar o Centro de Referência do Centro Antigo. Como se verifica, as ações do programa federal estão em perfeita sintonia com os investimentos do governo estadual e com os planos da Prefeitura e da iniciativa privada para o Centro Histórico e setores adjacentes.

O interesse pela animação da produção imobiliária na área central e a inédita confluência entre as esferas de governo ficam patentes também no PDDU 2016. Nesta lei, o Centro Antigo é definido como território estratégico para o desenvolvimento da cidade, cuja centralidade, classificada como de alcance metropolitano, deve ser fortalecida mediante o resgate e a incorporação de novas funções. (SALVADOR, 2016, Art. 175, inciso I) As prioridades são os usos residenciais e atividades complementares nas áreas degradadas, bem como o estímulo a empreendimentos multirresidenciais e de uso misto nas áreas adjacentes, (SALVADOR, 2016, Art. 175, inciso II) mas a revitalização do Centro Antigo é ainda ancorada na inserção de usos ligados ao turismo e ao lazer. (SALVADOR, 2016, Art. 175, inciso III, letra a) Outras diretrizes são a implantação de novas articulações entre as Cidades Alta e Baixa, ligadas ao sistema de transporte; a implantação de terminais turísticos na Cidade Baixa; a requalificação urbanística

de logradouros e espaços públicos; a criação de espaços de convivência na orla da Baía de Todos os Santos; a implantação de estacionamentos; e, por fim, o ordenamento do comércio informal. (SALVADOR, 2016, Art. 175, incisos III e IV)

Essas diretrizes correspondem, em grande parte, à incorporação ao PDDU 2016 de propostas elaboradas pela iniciativa privada que vêm circulando há alguns anos em Salvador, como o Projeto Salvador 500, que propõe preparar a cidade para a celebração de seu quinto centenário, e da já citada MIP encaminhada pela Odebrecht Properties, que encontra agora no PDDU 2016 um agasalho legal mais sólido. No artigo 325 desse plano diretor ficam determinadas as áreas para implementação de operações urbanas consorciadas, as quais praticamente repetem as previstas nessa MIP, e compreendem: toda a zona entre a Calçada e o Lobato, incluindo, na Península de Itapagipe, os bairros da Ribeira, Bonfim, Monte Serrat e Baía de Itapagipe (OUC 1); o Centro Histórico, o Dique do Tororó, o Vale dos Barris e os bairros adjacentes do Engenho Velho de Brotas, Nazaré, Garcia, Tororó, e Barris (OUC 2); e, por fim, o trecho da orla do Atlântico correspondente aos bairros da Boca do Rio, Armação, Imbuí, Patamares e Jaguaribe, incluindo o Parque Metropolitano de Pituaçu (OUC 3).

Com isso, boa parte da cidade, incluindo todas as áreas de maior valor cultural e paisagístico, fica em suspenso no que toca às regras que efetivamente deverão reger o seu desenvolvimento e preservação. Cabe observar que todas as áreas sujeitas à realização de operações urbanas consorciadas, conforme o PDDU 2016, são grandemente ocupadas por população de baixa renda com a qual será preciso lidar. Para tanto, o plano diretor prevê que a lei que regulamentará essas operações deverá incluir também um “perímetro expandido”, no qual poderão ser atendidas essas necessidades habitacionais, além da melhoria de condições de drenagem, saneamento e mobilidade da área. (SALVADOR, 2016, Art. 328, inciso II) Como normalmente ocorre, o novo PDDU estabelece que as obras, desapropriações e aquisições necessárias à execução das OUCs serão financiadas mediante a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CPAC) pelo município de Salvador (SALVADOR, 2016, Art. 329), dedicando-se, contudo, apenas 10% dos recursos obtidos dessa forma à produção de habitações de interesse social. (SALVADOR, 2016, Art. 328, inciso XI, parágrafo 1º)



Seguindo a tendência de outras grandes cidades brasileiras, o PDDU 2016 cria também, por fim, a possibilidade de que o município de Salvador estabeleça, mediante legislação específica e concorrência pública, regimes de concessões urbanísticas. (SALVADOR, 2016, Art. 336) Nesses regimes, delega-se a empresas ou a consórcios de empresas a realização de intervenções urbanísticas e obras públicas com seus próprios recursos, permitindo-se, em contrapartida, que os concessionários recuperem o seu investimento e se remunerem a partir da exploração dos imóveis públicos ou privados e dos equipamentos resultantes da operação. (SALVADOR, 2016, Art. 337) Embora os dois dispositivos não sejam obrigatoriamente vinculados, a concessão urbanística deverá, certamente, ser utilizada nas operações urbanas consorciadas que já estão previstas nessa lei.

O novo Plano Diretor, plenamente afinado com os planos do mercado imobiliário, coloca todas as zonas da cidade que desfrutam do visual da paisagem marítima e dos aspectos mais importantes do seu patrimônio urbano como território de reprodução e acumulação desse capital. Observa-se ainda que os projetos públicos e privados se articulam nesse sentido, fazendo com que a borda da baía, setores do Centro Histórico e da Cidade Baixa surjam como áreas para o desenvolvimento imobiliário destinado a faixas de renda mais alta. Os projetos divulgados para a área dos antigos armazéns do Porto e as perspectivas que se abrem com a possível implantação da ponte Salvador-Itaparica, em termos da criação de um vetor de desenvolvimento imobiliário na maior ilha da baía, podem tornar a parte mais antiga da cidade em um bom investimento. Esse inventário de projetos, ações e intenções mostra que estão sendo construídas, de modo articulado e sistêmico, as condições para a transformação do atual perfil de uso e ocupação dessas áreas da cidade. Resta somente indagar se, dessa vez, essas intenções se concretizarão ou se, como tem ocorrido, permanecerão no plano da especulação.

De todo modo, no Centro Antigo de Salvador, como já se verificava no final dos anos 1990, os projetos de gentrificação continuam tendo mais apoio do setor público e mais chances de viabilização do que os voltados para o atendimento das demandas ligadas aos moradores e usuários de baixa renda. Entretanto, o conjunto

dos planos e operações atuais mostra uma relativa perda de protagonismo da parte alta do Centro Histórico para sua encosta, para a Cidade Baixa e para a orla da baía onde os interesses imobiliários e especulativos se concentram, impulsionados ainda pelas promessas de investimentos públicos.

Contudo, cabe ressaltar uma mudança importante que vem se verificando desde o começo dos anos 2000. Se, até então, em Salvador, as populações carentes e marginalizadas do Centro Antigo eram deslocadas sem resistência, agora esse panorama mudou totalmente. Um conjunto expressivo de associações e movimentos sociais, que lutam por permanência na área central, tem atuado nos últimos anos e, com o apoio de organizações de assessoria técnica e jurídica, tem constituído uma forte resistência popular às ameaças de expulsão e gentrificação. Esses movimentos têm se colocado como pedras difíceis de contornar no caminho desses projetos, devendo-se esperar, no momento atual, no mínimo, a judicialização e a dificuldade de execução de projetos e planos que trilhem esse caminho.

Embora o Governo do Estado da Bahia, através da CONDER,<sup>13</sup> ainda seja um ator importante na definição dos rumos do Centro Histórico, verifica-se uma atuação mais intensa e expressiva da Prefeitura de Salvador e o crescimento de sua importância nessa definição, bem como no seu prolongamento na Cidade Baixa. Quanto ao setor privado, se, até o começo dos anos 2000, ele apenas assistia passivamente à implementação de políticas públicas nessas zonas, atualmente vem adotando uma postura cada vez mais proativa, não somente explicitando planos e projetos para a área, como, ainda que numa postura especulativa que se traduz em poucas ações de reabilitação, realizando aquisições importantes no Centro Histórico. Como já mencionado, resta saber, contudo, se a dinâmica econômica dos próximos anos, a situação política e as contradições do planejamento urbano – que reaquece novamente a orla do Atlântico como fronteira de investimentos com a ampliação do metrô, a complementação do sistema viário e o crescimento do potencial construtivo dessa orla – permitirão que os projetos de gentrificação da área central se realizem.

<sup>13</sup> O Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) manteve, nesse caso, o mesmo papel secundário que teve no final dos anos 1990.

14 O Condomínio Cores da Lapa, lançado em 2005 e com 688 apartamentos, foi todo vendido em menos de duas horas (BRODE; SAMPAIO, 2012, p. 16), o que pode indicar o crescimento de uma demanda por residência na área central ou um processo de investimento ainda especulativo nesse sentido.

## O Rio de Janeiro

No estudo realizado nos anos 1990, foi possível observar a situação privilegiada do Rio de Janeiro em relação às demais cidades analisadas, no que toca à dinâmica da sua Área Central de Negócios (ACN), e também a importância do desenvolvimento do uso habitacional no seu entorno para o fortalecimento da centralidade. Por outro lado, foi também possível observar que, no começo dos anos 2000, nada indicava uma tendência de crescimento ou de expansão desse coração dinâmico do centro antigo do Rio.

Atualmente, observa-se que esta área central vem passando por transformações importantes, a partir da política de fortalecimento do “centro histórico” degradada em 2009 pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com a implementação da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha e com a escolha da cidade para sediar importantes eventos ligados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. Esse conjunto de iniciativas promoveu a realização de obras públicas de infraestrutura que, por sua vez, atuaram como elemento de atração de investimentos privados, especialmente na Lapa. (BRODE; SAMPAIO, 2012, p. 1-5; ROSA, 2014, p. 155-161)

Observa-se, contudo, que a liberação do uso residencial na área central do Rio, a partir da instituição da Área Especial de Interesse Urbanístico do Centro, em 1994, tem tido uma repercussão lenta, com o lançamento de empreendimentos isolados e sem configuração de uma situação de fortalecimento desse tipo de apropriação. (BRODE; SAMPAIO, 2012, p. 4)<sup>14</sup> O Programa de Reabilitação de Áreas Centrais do Ministério das Cidades, iniciado em 2003, e o Plano de Reabilitação e Ocupação dos Imóveis do Estado do Rio de Janeiro na Área Central, lançado em 2011, constituíram políticas nesse sentido, mas não chegaram a mudar o quadro. Avalia-se, entretanto, que está em curso uma mudança no mercado habitacional da área central, expressa numa oferta maior de unidades, num significativo aumento de preço e num aumento no número de transações imobiliárias dessa natureza da ordem de 2% entre 2000 e 2010. (MOSCIARO, 2012, p. 77-79) Essa dinâmica imobiliária, entretanto, pode ser considerada incipiente se comparada à de outras áreas da cidade como Botafogo, Copacabana e Méier. Verifica-se também que o número de moradores por domicílio no centro expandido caiu entre 1991 e 2010. (MOSCIARO, 2012, p.81)

A dinâmica imobiliária para usos comerciais na área central, por outro lado, dá sinais de aquecimento, com aumento significativo de unidades comerciais ofertadas em 2011, após décadas de estagnação. Além disso, com a ocupação de vazios na Av. Presidente Vargas e na Cidade Nova. (BRODE & SAMPAIO, 2012, p. 16), alguns lançamentos comerciais importantes, como a nova sede da Petrobras na Rua do Senado, concluída em 2007, imprimiram mudanças no entorno, promovendo a reabilitação de imóveis para uso comercial e uma significativa valorização imobiliária – neste caso, da ordem de 450%. (ROSA, 2014, p. 197-198)

Nos bairros que compõem a área central do Rio de Janeiro foi registrado, ainda, um aumento da renda média de R\$ 1.419,97, em 2000, para R\$ 2.819,99, em 2010, embora não se saiba se esse fenômeno é devido à chegada de novos moradores ou se corresponde a um aumento de renda dos existentes. (MOSCIARO, 2012, p. 83) Considerando-se o período entre 1991 e 2010, verifica-se, por fim, uma mudança significativa no nível educacional da população residente, com aumento, respectivamente, da ordem de 30% e 20%, no que toca aos níveis médio e superior completo. (MOSCIARO, 2012, p. 95)

As transformações acima descritas não ocorrem de modo homogêneo na área central e vinculam-se claramente a determinados setores que, ao longo dos anos 2000 e da presente década, foram alvo de políticas específicas e investimentos públicos, como a Lapa. Em relação a este bairro, embora haja dificuldade na obtenção de dados específicos sobre o setor, estudos recentes dão conta do impacto das políticas municipais de revitalização nessa área, mostrando o conjunto de transformações pelas quais vem passando. Mosciaro (2012, p. 81-83) informa, por exemplo, sobre uma tendência de mudança no perfil da população residente, com a chegada de pessoas mais jovens, sem filhos, com mais instrução e de maior poder aquisitivo. Rosa (2012, p. 144-147), por sua vez, corrobora essa observação, mas assinala que parte desses novos moradores vêm da Zona Sul em busca de moradia mais barata. De todo modo, esse desenvolvimento residencial, que também se alimenta do sucesso recente da Lapa como polo de lazer e entretenimento, tem estimulado o surgimento de estabelecimentos como academias e lavanderias, o que se adequa ao perfil dos novos moradores. (ROSA, 2012, p. 148) Contudo, a alta de preços já instalada, bem como as mudanças ocorridas no comércio local, que vem se tornando mais caro e sofisticado, não estimulam um desenvolvimento habitacional para esses estratos sociais.

<sup>15</sup> Como as remoções que ocorreram no prédio abandonado do INSS, do qual 60 famílias foram retiradas, e no Hotel Bragança, de onde foram removidas outras 70 famílias, ambas em 2010. (ROSA, 2012, p. 102-106)

O crescimento comercial da Lapa tem sido muito significativo. Lá, os estabelecimentos cresceram 24% em 2011, contra 9% no restante da cidade. (ROSA, 2012, p. 101) Trata-se, contudo, de um comércio centrado principalmente em restaurantes, bares e casas de espetáculos, relacionado à constituição do bairro como um polo cultural, gastronômico e de entretenimento. Esse sucesso comercial tem promovido não somente a vinda de alguns novos empreendimentos residenciais e comerciais, mas tem animado o desenvolvimento de um polo hoteleiro nos seus arredores, o que, certamente, foi incentivado pela realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas. (ROSA, 2012, p. 140-141)

As transformações pelas quais a Lapa vem passando decorrem das intervenções implementadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro no setor com o objetivo de servirem como referência para outras áreas de interesse histórico e cultural da cidade. Denominado de “Lapa Legal”, esse conjunto de intervenções ensejou a recuperação de monumentos, ordenamento e requalificação do espaço público, com foco na iluminação de vias, logradouros e monumentos, limpeza de galerias, melhoria da pavimentação, ampliação e conservação de calçadas, instalação de rampas e de novo mobiliário urbano, delimitação de estacionamentos noturnos e pontos de táxis, além do ordenamento de ambulantes e quiosques de venda nos Arcos da Lapa. (ROSA, 2012, p. 155-161)

Mas o sucesso de público da nova Lapa boêmia e também de sua exploração comercial e turística tem gerado conflitos com a população moradora, que é obrigada a conviver com os problemas, como acúmulo de lixo, barulho, sujeira e falta de segurança, que este sucesso de fim de semana tem gerado. De fato, a revitalização tem buscado mais o fortalecimento de uma dinâmica comercial do que qualquer outra meta. O impacto dessa situação nos moradores tem feito surgir um conjunto de movimentos sociais, como o “Eles não amam a Lapa” e o “Ocupa Lapa”, que protestam contra o desrespeito aos habitantes, contra a repressão policial a manifestações políticas e contra a gentrificação do bairro. (ROSA, 2012, p. 93-97 e 150-152)

Para além dos protestos, a revitalização da Lapa tem implicado a remoção de moradores de ocupações irregulares,<sup>15</sup> o fechamento de escolas públicas e o descaso para com equipamentos, como o Hospital do Carmo, cujo funcionamento tem sido submetido aos constrangimentos impostos pelo trânsito e pelo

barulho gerados pela dinâmica noturna do bairro. (ROSA, 2012, p. 100-101 e 142-145) Em suma, aspectos importantes da vida cotidiana têm sido desconsiderados em benefício do funcionamento comercial e turístico. Rosa (2012, p. 263) observa que se realizou na Lapa uma espetacularização que rejeita a vida local e se apropria da história de modo raso e instrumental, apagando os vestígios do bairro familiar que também existiu no passado, e que ainda existe, para explorar o seu lado boêmio. (ROSA, 2012, p. 263)

A revitalização do Centro Histórico empreendida pela prefeitura, além das intervenções na Lapa, tem como âncora a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (OUCPM). Sucedânea de uma série de projetos que remontam ao começo dos anos 1990,<sup>16</sup> a operação atual teve início em 2009, com a promulgação de um conjunto de leis complementares<sup>17</sup> que modificaram o Plano Diretor vigente, instituíram novos parâmetros urbanísticos para a Área de Especial Interesse Urbanístico da zona portuária e criaram a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP) – empresa de economia mista controlada pela prefeitura e criada para gerir a operação.

O Porto Maravilha surge como uma espécie de ponto culminante dos projetos anteriores e do “imaginário” que desenvolveram sobre a revitalização da zona portuária. (DINIZ, 2013, p. 89-93) Este imaginário gira em torno da definição da zona como um vetor de expansão da Área Central de Negócios, da apropriação estetizada do seu patrimônio histórico para a produção de vantagens competitivas, da implantação de usos múltiplos, da gestão público-privada, da modernização viária, da implantação de novos sistemas de transporte e, por fim, da inserção de empreendimentos-âncora na Praça e no Pier Mauá. Mas há também aspectos que poderiam ser vistos como novidades nesta operação: a produção de um discurso de viabilidade apoiado no bom momento econômico do país, do estado e do município do Rio de Janeiro em 2009, e a absorção, na íntegra, pelo projeto de lei que institui a operação urbana de documento elaborado pelo consórcio de empresas – constituído por OAS, Odebrecht e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia – que, em seguida, ganhou a licitação. (DINIZ, 2013, p. 87-88; GALIZA, 2015, p. 86)

A OUC Porto Maravilha se organiza em torno de um componente denominado de “Programa Básico de Ocupação da Área”, que envolve obras viárias,

<sup>16</sup> Proposta de Revitalização da Área Portuária da Gamboa (1991); Projeto de Estruturação Urbana da Área Portuária e Área de Especial Interesse Urbanístico da Zona Portuária (1992); Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias e Projeto Pier Mauá (1993); Porto do Rio: Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro (2001-2006); e Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e GT Interministerial para a Região Portuária do Rio de Janeiro (2003).

<sup>17</sup> Leis Complementares nº 001/2009 e 002/2009.

<sup>18</sup> A União é proprietária de 62% dos imóveis, o estado do Rio de Janeiro é dono de 7% e o município, de 6%, perfazendo um total de 75%. Os 25% restantes pertencem a particulares. (GALIZA, 2015, p. 95)

<sup>19</sup> O FIRP atua como pagador (tem natureza fiduciária) e o FIPM é o fundo de investimento que comprou, em leilão, todos CPACs disponíveis. (GALIZA, 2015, p. 108-111)

implantação de sistema de transporte, mobilidade, saneamento, ampliação e construção de túneis, mudanças no sistema viário decorrentes da demolição do antigo Elevado da Perimetral, implantação de ciclovias e a construção de projetos-âncoras como a sede da Câmara Municipal, o Museu de Arte do Rio de Janeiro (MAR) e o Museu do Amanhã. (DINIZ, 2013, p. 83-84)

Embora definido como uma operação urbana, o Porto Maravilha não continha, em sua versão inicial, qualquer componente ligado à produção habitacional para faixas de renda mais baixa, à regularização fundiária ou à participação social, apesar de a maior parte dos imóveis da área ser de propriedade pública.<sup>18</sup> Novos componentes, como os programas “Porto Maravilha Cidadão” e “Porto Maravilha Cultural”, foram introduzidos depois, em resposta a pressões sociais. (DINIZ, 2013, p. 89-93)

Licitadas em 2010, as obras são executadas em regime de parceria público-privada pelo consórcio de empresas já mencionado, que assumiu a denominação de “Consórcio Porto Novo”. A partir de 2011, com base em concessão urbanística, este grupo de empresas incorporou as tarefas de manutenção, operação e administração dos serviços municipais e dos decorrentes da revitalização da zona. (GALIZA, 2015, p. 90)

O financiamento da OUC Porto Maravilha baseia-se na emissão de 6.436.022 CPACs, correspondentes a cerca de 5 milhões de m<sup>2</sup> de potencial construtivo criados na área, o que ancorou o discurso municipal de que a execução das obras não comprometeria recursos públicos e que dividiria riscos com a iniciativa privada. Contudo, como informa Diniz (2013, p. 85-86), R\$ 139 milhões, provenientes de recursos municipais e federais, já foram investidos na operação e boa parte do restante previsto – cerca de R\$ 8 bilhões – foi viabilizada por meio da compra de todos os CPACs disponíveis pela Caixa Econômica Federal (CEF), com uso de R\$ 3,5 bilhões do FGTS. Para que o custo total da operação seja financiado, portanto, é preciso que esses títulos se valorizem no mercado, atingindo um preço unitário correspondente a, aproximadamente, o dobro do preço inicial de compra, que foi de R\$ 545,00. Galiza (2015, p. 98) informa que um setor específico foi criado na CEF para administrar os recursos dos fundos imobiliários do Porto Maravilha, que esta instituição financeira administra, o Fundo Imobiliário da Região do Porto (FIRP) e o Fundo Imobiliário do Porto Maravilha (FIPM).<sup>19</sup>

É fácil concluir, portanto, que os riscos da operação foram assumidos integralmente pela CEF e pelo FGTS.

Apesar de ainda não concluída e ainda muito distante do seu fim, a OUCPM já vem produzindo transformações na zona portuária, além de alguns impactos negativos. A nova Praça Mauá e os museus-âncoras, MAR e do Amanhã, têm levado um grande público ao setor, o que foi magnificado durante os Jogos Olímpicos. As duas linhas de VLT instaladas, especialmente a que liga a rodoviária ao Aeroporto Santos Dumont, têm sido muito utilizadas pela população, minimizando a falta de transporte público de alta capacidade neste trecho da cidade. A demolição do elevador produziu também uma nova paisagem, permitindo a visão desimpedida de um patrimônio arquitetônico *art déco* e moderno, até então encoberto por esta via. Mas os impactos negativos sobre a população residente também são visíveis na alta nos aluguéis, no deslocamento de locatários e num aumento geral nos preços dos imóveis e terrenos da região da ordem de 500%. (GALIZA, 2015, p. 92-93)

A grave crise política e econômica que se instalou no Brasil, a partir de 2014, coloca, certamente, sérias dúvidas sobre o futuro da operação, especialmente no que toca à valorização esperada dos CPACs, bem como no que diz respeito à concretização dos investimentos imobiliários previstos. Galiza (2015, p. 93-94) informa que, em 2014, analistas já apontavam as taxas altas de vacância em imóveis comerciais no Rio de Janeiro e em São Paulo. Dúvidas também ainda são levantadas quanto à possibilidade de um desenvolvimento residencial de classe média alta na região portuária. Contrariamente à expectativa inicial de que, em 2013, 25% dos CPACs estivessem vendidos (GALIZA, 2015, p. 112), segundo o site oficial dessa operação urbana, até 29/04/2016, apenas 564.601 dos CPACs disponíveis haviam sido comercializados, o que equivale a 8,74% do total. Desse total, 17,42% (98.306 títulos) foram destinados ao uso residencial e 82,58% (464.295 títulos) ao uso comercial.<sup>20</sup>

Apesar desses números, que colocam em xeque a viabilidade econômico-financeira da operação, moradores do Morro da Providência foram removidos numa ação violenta que foi denunciada no filme *Casas Marcadas*.<sup>21</sup> Pessoas sem-teto foram também expulsas de prédios públicos vazios, o que levou Galiza (2015, p. 46) a avaliar que, no Porto Maravilha, o componente habitacional é “rebaixado para dar lugar à produção de imóveis corporativos e comerciais”, com benefícios

<sup>20</sup> Informações extraídas da planilha constante de <[http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/canal.investidor/planilha\\_estoques-2t16.pdf](http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/canal.investidor/planilha_estoques-2t16.pdf)>, acesso em: 20 nov. 2016.

<sup>21</sup> Filme dirigido por Adriana Barradas, Alessandra Schimite, Ana Clara Chequetti, Carlos R. S. Moreira, Éthel Oliveira e Juliette Lizeray, disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=xao\\_4b8DJ-k](https://www.youtube.com/watch?v=xao_4b8DJ-k)>.



exclusivos para a Caixa e para os parceiros privados da operação. Esta autora define, ainda, a operação como um o

projeto-piloto de uma nova modalidade de atuação da política urbana nacional, apoiada no instrumento Operação Urbana Consorciada e sustentada pelos investimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma fonte robusta de recursos financeiros. (GALIZA, 2015, p. 46)

O componente “Habitação no Porto Maravilha”, que surgiu em 2014 para responder às críticas relativas ao descaso com a população local e para incorporar o lançamento de incentivos fiscais para projetos habitacionais de classe média, incorpora em seu discurso a manutenção dos atuais moradores. Pode ser visto também como uma resposta às pressões do Ministério das Cidades, que exigiu a elaboração de um plano de habitações de interesse social na área da operação, sob pena de não liberar mais recursos. (GALIZA, 2015, p. 115)

O patrimônio urbano existente na zona portuária é apropriado na OUC Porto Maravilha de modo semelhante ao que já ocorria nas operações dos anos 1990, ou seja, como elemento de distinção e de atração de atividades comerciais, turísticas, de serviços e lazer. Mas o discurso mobilizado agora para justificar esta renovação da relação entre desenvolvimento urbano e o patrimônio das áreas centrais, conforme observa Leopoldo Pio (2014, p. 2-4), se estrutura em torno das ideias de “reconhecimento” e de “conquista”. “Reconhecimento” no sentido de que o patrimônio faz parte do direito de minorias e segmentos sociais populares à memória social, ao revelar o “esquecido” e o “ocultado”. “Conquista”, como discurso que unifica as várias memórias fragmentadas associadas ao espaço urbano e insere distintos testemunhos espaciais numa mesma lógica, para justificar e legitimar a retomada de espaços degradados da cidade dos seus habitantes.

No Porto Maravilha, essa função legitimadora, instrumentalizadora e pacificadora da memória e do patrimônio surge de modo claro no discurso que fundamenta, por exemplo, o “Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana”. Este é um roteiro turístico que articula diversos espaços de origem, destinação e apropriação distintas (como o Cais do Valongo, o Cemitério dos Pretos Novos, o Jardim do Valongo, a Pedra do Sal e o atual Centro Cultural

José Bonifácio) a uma narrativa de valorização desses testemunhos urbanos que ignora as mazelas sociais e o racismo legados pela escravidão, desvinculando esses espaços da população pobre e afrodescendente que habita bairros e favelas do setor e inserindo-os numa apropriação museológica e de lazer urbano.

A OUC Porto Maravilha surge de modo referencial e emblemático no contexto atual das intervenções em áreas centrais e portuárias no Brasil, não somente pela sua “arquitetura” legal, projetual e financeira, ou pela função que nela assume a iniciativa privada, ou ainda pelo papel estratégico desempenhado pelo poder público na sua viabilização, mas também como demonstração da permanência, na década de 2010, da tendência, que já se verificava nos anos 1990, de crescimento da importância dos poderes executivos, particularmente o municipal, como instâncias viabilizadoras desse tipo de intervenção lastreada na apropriação do patrimônio público e legitimada pela preservação do patrimônio cultural. O “projeto” do PAC-Cidades Históricas no Rio de Janeiro reforça essa observação e ilustra, por meio do seu caráter pontual e complementar das ações municipais na área central, a reconfiguração do papel do Governo Federal como instância financiadora e apoiadora, inclusive, por meio da modificação de aparatos legais. A OUCPM mostra ainda o fortalecimento e a consolidação do papel formulador e executor que a iniciativa privada – por meio de consórcios de empresas que atuam, simultaneamente, no ramo da construção e da produção imobiliária – vem adquirindo na formulação e execução de intervenções dessa natureza.

As chances de concretização das expectativas de atração de novas atividades, de novos usuários e de novos moradores para a zona portuária do Rio, contudo, permanecem incertas, a despeito de todo o investimento público realizado até agora e a despeito das alterações já promovidas na paisagem urbana. A crise política e econômica atualmente instalada coloca novamente em dúvida a expansão da ACN carioca e a permanência de uma postura contraditória da prefeitura que, ao continuar a incentivar vetores de produção imobiliária na Zona Sul e na Barra, diminui as chances da operação. Some-se a isso o resultado das ações de revitalização, cujo emblema atual é a Nova Lapa, onde ao invés do reforço do uso residencial, há muito considerado estratégico para a reabilitação e dinamização da área central, o que se vê é a promoção de um processo de gentrificação comercial.

22 Escola de Dança e a Escola Municipal de Música.

Mas o Porto Maravilha e a Nova Lapa mostram também o crescimento da importância dos movimentos sociais de resistência, de reivindicação de participação e de afirmação de direitos relacionados à cidade e à cultura – algo incipiente nos anos 1990 no Rio e em Salvador. Sob diversas formas, e com o apoio e assessoria de organizações e setores da sociedade, esses movimentos têm denunciado ilegalidades e afrontas ao interesse público, expulsões de moradores e a concentração de benefícios privados em decorrência de intervenções financiadas pelo poder público. As chances que têm, contudo, de prevalecer e de modificar o rumo dessas ações permanecem pequenas.

## São Paulo

O panorama geral da área central de São Paulo e, em particular, o relativo à preservação do patrimônio urbano que contém, não mudou muito em relação ao quadro verificado no começo dos anos 2000, após a deflagração dos programas de requalificação dos anos 1990. O conflito então verificado permanece o mesmo: de um lado, as operações e projetos urbanos que buscam animar a produção imobiliária e promover a gentrificação de alguns setores sem sucesso; e, de outro, os movimentos sociais por moradia na área central continuam resistindo e ocupando alguns espaços, mas sem grandes conquistas.

Um uso mais intenso do espaço público por artistas e pela juventude, contudo, pode ser contabilizado como um saldo positivo das ações de requalificação do centro, mas, de certa forma, também como um reflexo do seu fracasso, já que a ocupação de imóveis antigos arruinados por coletivos artísticos não tem se traduzido em ações de reabilitação ou de conservação do patrimônio. A Praça das Artes, concluída no final de 2012 no entorno do Teatro Municipal, que abriga espaços ligados ao teatro e um conjunto de equipamentos culturais e educacionais do município,<sup>22</sup> contribuiu para essa intensificação do uso do espaço público, já que conjuga edifícios e espaços abertos à população.

Um outro desdobramento das iniciativas dos anos 1990 foi a apropriação dos parâmetros urbanísticos instituídos pela Operação Urbana Centro – que permaneceu como legislação específica da área – pelos novos programas e projetos inseridos em seu perímetro, que surgiram ou foram alterados após 2004,

como ilustra o processo de transformação do Programa Ação Centro no Projeto Nova Luz. Mas essa apropriação, mais uma vez, não logrou atrair investimentos privados significativos em termos de produção imobiliária, por falta de interesse do mercado. (SOMEKH; FRAGONEZZI, 2016, p. 8)

O Programa de Parcelamento Incentivado (PPI), criado na gestão municipal Serra-Kassab (2005-2008), por sua vez, repercutiu negativamente nas iniciativas de produção de habitações de interesse social na área central, como propunha o Programa Morar no Centro. O PPI possibilitou que proprietários com dívidas com o município pudessem renegocia-las e parcela-las com descontos da ordem de 75% em relação às multas e com eliminação dos juros de mora. Com isso, imóveis abandonados e que já haviam sido destinados à produção de habitações de interesse social foram resgatados por seus donos, ou comprados, diminuindo a disponibilidade de imóveis para esses programas sociais.

No que toca aos programas de requalificação e revitalização do centro, cabe ressaltar a concentração dos esforços na área da Luz, onde o Programa Ação Centro, iniciado em 2003, foi muito alterado e transformado no mencionado Projeto Nova Luz. Como visto no Capítulo 4, este programa colocava uma forte ênfase no desenvolvimento do uso residencial nos bairros da periferia imediata do centro de São Paulo, contendo a delimitação de perímetros para melhoria do habitat. Na gestão Serra-Kassab, o seu perfil foi totalmente modificado, passando a focalizar apenas a área da Luz com uma ênfase maior em obras de requalificação do espaço urbano.

Essa alteração obedeceu a uma estratégia de concentração de esforços numa área onde já haviam sido feitos muitos investimentos por parte do governo estadual, cuja repercussão positiva vinha sendo prejudicada pela permanência de problemas, como a chamada Cracolândia. A despeito da absorção dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na Operação Urbana Centro – que disponibiliza um farto estoque de potencial construtivo – o Projeto Nova Luz ficou estagnado. Começou a sair dessa situação somente quando da aprovação das Leis nº 14.917 e nº 14.918, ambas de 7 de maio de 2009, que instituíram, respectivamente, a concessão urbanística no município de São Paulo e a possibilidade de o executivo municipal aplicar este instrumento na área desse projeto. (SOMEKH; FRAGONEZZI, 2016, p. 6) Como esta área contém uma ZEIS nas proximidades da

<sup>23</sup> Instituídos pela Lei nº 13.430.

Estação da Luz, o número de quadras foi aumentado, com a inclusão daquelas próximas à Av. São João, a fim de se ampliar o potencial de atração da intervenção. O consórcio de empresas que venceu a licitação neste mesmo ano ficou responsável pela execução do projeto, pela compra e venda dos imóveis necessários à sua viabilização, pelo exercício do direito de preempção e pelo recebimento de doações, em suma, por todas as competências dessa esfera pública. (SOMEKH; FREGONEZZI, 2016, p. 6)

Numa área de comércio popular, especializada em eletroeletrônicos e acessórios para veículos, com mais de 10 mil moradores na faixa de renda média de 3 salários mínimos, além da Cracolândia, o foco do projeto são comércios e serviços voltados para faixas de renda mais altas e a promoção de uma ocupação residencial de classe média alta, focalizando profissionais liberais e artistas. (MAQUIAVELI, 2012, p. 150) Quando da audiência pública destinada à apresentação desse projeto urbano pelo consórcio vencedor, em 2011, conflitos entre a prefeitura e a associação dos comerciantes do bairro de Santa Efigênia levaram à judicialização do projeto e, por fim, à sua suspensão pelo Ministério Público. (MAQUIAVELI, 2012, p. 151) Com isso, os esforços para a gentrificação desse setor permanecem com resultados incertos, assim como permanecem sem grandes chances de desenvolvimento os projetos de fortalecimento de um uso habitacional de perfil popular.

Em relação, de um modo geral, ao patrimônio da cidade, permaneceu igualmente sem muita alteração o quadro de descompasso entre preservação e política urbana, que caracteriza a maioria das cidades brasileiras. Como observa Figueiredo (2014, p. 2-3), em São Paulo esse descompasso tem impedido que o patrimônio urbano possa desempenhar papel importante no desenvolvimento da cidade. O Plano Diretor Estratégico (PDE) e o Sistema de Planejamento de Gestão do Desenvolvimento de São Paulo, de 2002,<sup>23</sup> propagaram a visão de que a função do patrimônio é apenas estética e de animação turística. (FIGUEIREDO, 2012, p. 2-3) Além disso, as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZPEC), que foram então instituídas, não estão articuladas aos planos e às demais categorias criadas pelo PDE – como as Áreas de Intervenção Urbana (AIU), os Projetos de Intervenção Estratégicos (PEIU), as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e as ZEIS –, propagando-se uma situação de superposição de categorias e instrumentos, o que promove contradições entre a legislação urbanística e a de

preservação. (FIGUEIREDO, 2014, p. 9) Essa situação cria inúmeros problemas e desencontros, uma vez que a cidade de São Paulo, atualmente, possuiu cerca de 3 mil imóveis e 10 bairros tombados pelo município, com grande parte desse conjunto localizada na área central. (SOMEKH, 2015, p. 1)

São Paulo foi uma das primeiras cidades brasileiras a utilizar o instrumento da Transferência de Potencial Construtivo (TPC) em prol da preservação do patrimônio, instituindo essa possibilidade com a Lei nº 9.725, de 1984. Entretanto, como ocorreu em várias cidades brasileiras de grande e médio porte, nas quais o favorecimento de vetores consolidados de investimentos imobiliários e/ou a impossibilidade de transferir o potencial de imóvel protegido para esses vetores foram estabelecidos, esse instrumento pouco foi utilizado com vistas à preservação. Em São Paulo, até 2004, haviam sido realizadas apenas três transferências dessa natureza, e, até 2014, mesmo após modificações introduzidas pela Lei de Zoneamento, foram concluídas 44, o que é pouco, se confrontado com o número de imóveis protegidos. (SOMEKH, 2015, p. 14-15) O novo Plano Diretor, aprovado em 2014, ampliou as possibilidades de aplicação da TPC para além da conservação de bens tombados, possibilitando seu uso em áreas de preservação ambiental e de produção de habitações de interesse social, que, assim, passarão a competir com as zonas de preservação do patrimônio. (SOMEKH, 2015, p. 17) Assim, a conservação do patrimônio protegido, como nos anos 1990, segue sendo tratada no âmbito das operações e projetos urbanos, articulados agora às concessões urbanísticas.

Como observado por Siqueira (2014, p. 404), essas operações e instrumentos têm atuado como formas de promoção e acumulação de mais-valias urbanas geradas pelo capital imobiliário, e não como modo de compartilhar os custos da renovação, requalificação ou reabilitação do espaço urbano entre setor público e setor privado. Os CPACs que geram não chegam a capturar a valorização imobiliária que pode decorrer dessas intervenções em favor do setor público, uma vez que são negociados, normalmente, com base em um valor cerca de 30% mais baixo do que o necessário para tanto. (SIQUEIRA, 2014, p. 404) Além disso, esses títulos não são vinculados a um terreno por um período determinado, o que permite que investidores os retenham até a sua valorização, num movimento especulativo que prejudica o próprio mercado imobiliário, mas permite ligar essas operações aos mercados financeiros globais. (SIQUEIRA, 2014, p. 405) Contudo, esse tipo

de processo tem ocorrido apenas nas áreas onde há um interesse prévio do mercado imobiliário. Nos centros antigos eles não têm funcionado dessa forma, ficando sem utilização a maior parte do potencial ofertado e sem transformações significativas dos quadros existentes. Em São Paulo, operações como Faria Lima, Águas Espraiadas e a Operação Urbana Centro corroboram essa afirmação. Mas o funcionamento pleno das operações urbanas consorciadas como instrumentos de gentrificação não depende só dos interesses do mercado. Vincula-se também à existência ou não de resistências a essas operações e ao quadro legal geral que as enquadra, o que abre brechas para o seu questionamento e para a eventual reversão dos seus efeitos de expulsão de populações vulneráveis, como ilustram algumas operações deflagradas em São Paulo.

## Breve balanço e perspectivas do momento atual

O rápido relato da situação atual dos projetos e operações urbanas que envolvem a preservação do patrimônio em Salvador, no Rio de Janeiro e em São Paulo mostra que a década de 2010 corresponde ao desdobramento dos processos iniciados nos anos 1990, consolidando as áreas centrais dessas cidades como ativos urbanos e sua paisagem histórica como diferencial competitivo ofertado à exploração imobiliária e financeira. Corresponde, ainda, a um momento de aperfeiçoamento dos instrumentos financeiros, legais e urbanísticos para concretizar esses objetivos, o que fortaleceu o setor público como ator fundamental dessa estratégia e viabilizou a formulação e execução das operações necessárias pelo setor privado. Uma das medidas essenciais para a consecução desses objetivos foi a transformação dos programas e projetos dos anos 1990 em operações urbanas consorciadas articuladas à exploração dos produtos dessas intervenções mediante concessões urbanísticas.

Se, nos anos 1990, ainda não estava clara a articulação das intervenções em áreas centrais patrimonializadas com a apropriação da produção desses espaços em operações ligadas aos mercados financeiros globais, essa articulação está, agora, fortemente evidenciada. A especulação com ativos e títulos vinculados a operações e projetos de reabilitação e produção imobiliária nessas áreas, por

exemplo, ajuda a explicar, em Salvador, a compra de imóveis e terrenos para não se fazer nada com eles e os empréstimos subsidiados que são tomados para a implementação de empreendimentos que, na realidade, são aplicados em fundos de investimento, embolsando-se o lucro. O funcionamento contábil que esses fundos obtêm com operações desse tipo ajuda também a entender o exagero de potencial construtivo posto à disposição do mercado, mesmo que se saiba que este dificilmente será utilizado. O Estado, por seu turno, que deveria resguardar a política urbana como política pública, não o faz, e acolhe alegremente essas propostas, pois constituem também formas de promoção política e governamental.

Como observa Siqueira (2014, p. 402-406), o instrumento “operação urbana” tem origem internacional e se vincula à construção de um novo modelo de planejamento calcado na extração de mais-valia urbana, do qual elites locais tornaram-se aprendizes e executoras. No Brasil, atualmente, o uso do instrumento está basicamente voltado para a produção de infraestrutura urbana em áreas de interesse do mercado imobiliário. É o nível desse interesse o que explica o sucesso de uma operação dessa natureza e o seu malogro, ou funcionamento num nível meramente especulativo, em setores históricos centrais onde esse interesse não está plenamente configurado.

Como já se percebia no começo dos anos 2000, as especificidades de cada situação e a possibilidade que outros atores sociais prejudicados pelo resultado dessas operações possam ter de mobilização e resistência têm também um peso importante na determinação da capacidade de essas operações transformarem o quadro urbano pré-existente. Movimentos sociais, como visto, podem atuar de modo decisivo na inviabilização de projetos que ameaçam populações moradoras e usuários de expulsão. Embora sem a mesma força e efetividade dos movimentos paulistanos, que conseguiram cancelar a concessão urbanística do Projeto Nova Luz, o crescimento dessas forças e de sua atuação em Salvador e no Rio de Janeiro é inegável, devendo-se a elas o pouco que se conseguiu, até o momento, em termos do atendimento de demandas sociais e frenagem de processos que buscaram a gentrificação de setores centrais nessas cidades. Se, nos anos 1990, projetos de expulsão de moradores se desenvolveram nessas urbes praticamente sem resistência, a situação agora é outra, embora os atores dessa resistência sigam sendo os mais frágeis.



Nos anos 1990, foi estabelecido o vínculo dos programas e projetos de requalificação, recuperação ou revitalização de setores centrais com o discurso do planejamento estratégico e com modelos de projetos urbanos desenvolvidos em países centrais. Atribuiu-se, então, grande parte de seu insucesso ou estagnação ao modo incompleto e fragmentado com que esses modelos eram implementados; ao seu divórcio com relação às demandas reais de uso e ocupação existentes; ao seu caráter pontual e desarticulado de dinâmicas socioeconômicas em curso; e, por fim, ao desinteresse das classes mais abastadas pelas localizações centrais, secundado pelo desinteresse de um mercado imobiliário acostumado a trabalhar apenas para elas. Na década atual, apesar das especificidades locais que interferem nos resultados de cada operação, assiste-se, a partir da referência criada pelo Porto Maravilha, o surgimento de uma espécie de adaptação nacional desses modelos fundamentada na aplicação do instrumento operação urbana consorciada a vastas áreas dotadas de apelos culturais e paisagísticos; no financiamento dessas operações por meio da negociação de títulos mobiliários no mercado, securitizados por fundos públicos; na mobilização de ativos e recursos públicos para o desenvolvimento da operação; na implementação de planos urbanísticos formulados por empresas privadas, dotados de projetos-âncoras voltados para usos culturais e comerciais; e, por fim, na concessão da exploração de serviços urbanos e ativos gerados pela operação à iniciativa privada.

Embora com nova roupagem e com instrumentos aperfeiçoados, as operações urbanas projetadas ou em curso nas cidades estudadas ainda estão por demonstrar sua capacidade real de transformação dos quadros existentes nos moldes projetados. Deflagrada num momento de euforia política e econômica, a operação na zona portuária do Rio de Janeiro – a mais emblemática das atuais – desenvolve-se a passos lentos, com fracas chances de continuidade, em face da crise econômica e política instalada. A despeito das mudanças pontuais ocorridas no perfil comercial e populacional de áreas como a Lapa carioca, a substituição de moradores de bairros centrais por segmentos mais abastados ainda está por ocorrer no Brasil. Mas, apesar de se manterem ainda num patamar fundamentalmente especulativo, a firme e articulada atuação dos poderes executivos no sentido da viabilização dessas operações lhes dá, atualmente, mais chances de concretização do que no passado.

É possível também perceber, nas intervenções e projetos contemporâneos, a continuidade de uma concepção de patrimônio urbano construída nos anos 1990, que dá proeminência às fachadas e desconsidera os demais elementos materiais e imateriais que o compõem. Percebe-se, ainda, um certo rebaixamento da importância da preservação do patrimônio no discurso legitimador das atuais operações, ainda que essa questão continue promovendo, como avalia Pio (2014), a construção das noções de “reconquista” e de reconhecimento patrimonial que estruturam seu discurso. Mas a criação de uma nova paisagem urbana caracterizada pela presença de objetos arquitetônicos destacados por sua ousadia formal, pelo padrão internacional fálico e lúdico das torres corporativas, tem suplantado o patrimônio urbano como chamariz visual. A ele tem sido dado um papel, cada vez mais coadjuvante, de elemento que promove o contraste que permite ressaltar a imponência dos feitos arquitetônicos atuais. Mesmo em áreas onde esses voos arquitetônicos não são possíveis, como o Centro Histórico de Salvador, a inserção de volumes que apelam para este contraste, como forma de renovar o ambiente urbano, tem sido constante.

Em termos mais especificamente urbanísticos, a renovação de setores históricos ou centrais por meio da implantação de transportes urbanos, como o VLT, tem sido recorrente. Independentemente da melhoria efetiva que possam trazer para a mobilidade urbana, a implantação desses bondes modernos tem gerado oportunidades de intervenções paisagísticas, de redesenho de vias, pavimentação e mobiliário urbano, que seguem um padrão internacional e têm funcionado como elemento homogeneizador. Em toda parte, têm constituído, ainda, oportunidades mais baratas de fazer parecer que graves problemas urbanos do setor dos transportes estão sendo resolvidos, bem como de promoção e marketing urbano. A produção dessas paisagens, que conjugam patrimônio, arquitetura fantástica e tecnologia de ponta no campo dos transportes, favorece, certamente, a atração e a renovação do interesse por áreas esvaziadas ou deterioradas, mas não favorece a função social e a densidade histórica do patrimônio urbano. Esses aspectos continuam ignorados e suplantados pela sua apropriação como insumo de projetos de gentrificação, pelo mero consumo visual e pela sua articulação a quimeras históricas de integração e harmonia social.

Nos anos 1990, já se percebia que as intervenções urbanas implementadas nas áreas centrais de grandes cidades teriam como um dos seus efeitos despertar a consciência social sobre sua incapacidade de acolher e solucionar demandas sociais e urbanas, bem como de reverter processos de esvaziamento funcional e de degradação da qualidade urbana. Os últimos anos têm mostrado que isso de fato ocorreu e que os segmentos sociais afetados negativamente por essas intervenções não são mais simples espectadores passivos, mas, cada vez mais, atores fundamentais das conjunturas onde essas novas atrações/explorações urbanas tentam se implantar.