



**Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**

*Technical and Scientific Journal Green Cities*

ISSN 2317-8604 Suporte Online / Online Support

**Edição em Português e Inglês / Edition in Portuguese and English - Vol. 13, N. 46, 2025**

**Há lugar para o patrimônio cultural na cidade neoliberal?  
O caso dos imóveis protegidos do centro histórico do Rio de Janeiro**

**Claudio Lima Carlos**

Professor Doutor, UFRRJ, Brasil

[clauddio@ufrj.br](mailto:clauddio@ufrj.br), [claudio.limacarlos@gmail.com](mailto:claudio.limacarlos@gmail.com)

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-7868-5132>



### Há lugar para o patrimônio cultural na cidade neoliberal?

#### O caso dos imóveis protegidos do centro histórico da cidade do Rio de Janeiro

##### RESUMO

**Objetivo** – Analisar as contradições e dificuldades enfrentadas pela conservação urbana em cidades ocidentais considerando o atual contexto neoliberal, que se refletiu diretamente em suas governanças. A análise proposta visa estabelecer possibilidades e alternativas que viabilizem a conservação de tecidos tradicionais, destacando o caso da cidade do Rio de Janeiro e as alterações sofridas em sua gestão, a partir de 1993.

**Metodologia** – Em termos teórico-metodológicos adota-se, inicialmente, a análise histórico-crítica das transformações ocorridas nas cidades europeias, a partir da segunda metade do século XIX. Estas viabilizaram o alargamento da percepção do patrimônio cultural, que passou a contemplar, além de monumentos, conjuntos e tecidos urbanos tradicionais. Diante de drásticas transformações, operações de renovação urbana (Cidades liberal e pós-liberal) e destruições massivas causadas pelas duas guerras mundiais, a conservação da diversidade ambiental urbana passou a integrar, no século XX, o rol de preocupações de planejadores ocidentais com vistas à manutenção da identidade cultural das cidades, apesar de representarem uma oposição à lógica capitalista, especialmente, em seu atual estágio neoliberal. Amparam a análise proposta os pensamentos de teóricos ligados ao tema, conteúdos de cartas e recomendações internacionais, dentre outros. Na segunda etapa do trabalho, realiza-se o rebatimento do contexto europeu para a realidade da América Latina, especialmente, do Brasil, elegendo-se como estudo de caso o planejamento da cidade do Rio de Janeiro que, a partir dos anos 1980, passou a contar com seu primeiro instrumento específico de proteção urbana, após décadas de políticas baseadas em operações de renovação e modernização da cidade. Inicialmente denominado Área de Proteção Ambiental (APA), o instrumento, posteriormente, foi consagrado como Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), pelo primeiro Plano Diretor Decenal (1992) da cidade, elaborado após a redemocratização do país. A APAC foi o primeiro instrumento urbanístico de proteção urbana da cidade e criou um contraponto à política urbana carioca caracterizada por legislações permissivas que induziam à renovação e verticalização ilimitadas. Nos anos 1980, ocorreu a proteção legal de tecidos urbanos tradicionais remanescentes da cidade, especialmente em seu centro histórico. No entanto, a partir de 1993, ocorreu a adoção de políticas neoliberais de gestão do solo da cidade, que foram materializadas no abandono do Plano Diretor Decenal (1992) em favor dos planos estratégicos, considerados mais “amigáveis” e “flexíveis” aos interesses do mercado. Desta forma, avaliam-se os impactos urbanos gerados - especialmente nas áreas protegidas do seu centro histórico - pelas mudanças ocorridas na governança da cidade. Finalmente, avaliam-se críticas e brevemente, as últimas iniciativas de conservação empreendidas pela prefeitura na zona portuária (Porto Maravilha) e no centro da cidade (Reviver Centro), propondo-se alternativas para uma melhor gestão do patrimônio urbano carioca que envolva a participação e monitoramento das populações residentes e usuárias, traduzindo seus interesses e anseios.

**Originalidade/relevância** – Observa-se que grande parte da produção teórica acerca da conservação urbana nas cidades brasileiras - especialmente do Rio de Janeiro - dá pouca ou nenhuma ênfase às origens das contradições políticas ensejadas pela prática da conservação urbana, destacando apenas as consequências da adoção de sucessivas governanças neoliberais que priorizaram a maioria valiosa e resultaram na crescente perda da integridade e autenticidade do acervo arquitetônico protegido. Sendo assim, busca-se apontar algumas das contradições e falhas da conservação do patrimônio urbano procurando identificar suas origens, conflitos e reais intenções do Estado - seu principal agente - traduzidos pelas políticas estabelecidas para este fim.

**Resultados** – Apontar caminhos para uma gestão mais democrática das áreas protegidas e melhorar os resultados até agora obtidos.

**Contribuições teóricas/metodológicas** – Detectar as principais falhas ocorridas a partir da proteção legal de bairros tradicionais cariocas, dentre elas e principalmente, a falta de participação e oitiva das populações diretamente afetadas, bem como a ausência de novas possibilidades de financiamento das obras de conservação que contemplem a diversidade social e econômica das populações das APAC da cidade. Atualmente, a legislação municipal só conta com a expectativa de direito à isenção de IPTU mediante a contrapartida da conservação dos bens protegidos.

**Contribuições sociais e ambientais** – Contribuir para a preservação da diversidade ambiental da cidade do Rio de Janeiro que enseja diversas camadas históricas relacionadas ao seu processo de ocupação urbana.



**PALAVRAS-CHAVE:** Conservação Urbana. Urbanismo. Patrimônio Cultural.

### **Is there a place for cultural heritage in the neoliberal city? The case of protected properties in the historic center of the city of Rio de Janeiro**

#### **ABSTRACT**

**Objective** – To analyze the contradictions and difficulties faced by urban conservation in Western cities considering the current neoliberal context that has been directly reflected in their governance. The proposed analysis aims to establish possibilities and alternatives that enable the conservation of traditional fabrics, highlighting the case of the city of Rio de Janeiro and the changes suffered in its management, from 1993 onwards.

**Methodology** – In theoretical-methodological terms, it adopts, initially, the historical-critical analysis of the transformations that occurred in European cities from the second half of the nineteenth century onwards, which enabled the broadening of the perception of cultural heritage that began to contemplate, in addition to monuments, sets and traditional urban fabrics. In the face of drastic transformations, urban renewal operations (liberal and post-liberal cities) and massive destruction caused by the two world wars, the conservation of urban environmental diversity became part of the list of concerns of Western planners in the twentieth century with a view to maintaining the cultural identity of cities, despite representing an opposition to capitalist logic, especially in its current neoliberal stage. The proposed analysis is supported by the thoughts of theorists related to the theme, the contents of letters and international recommendations, among others. In the second stage of the work, the European context is rebounded to the reality of Latin America and, especially, of Brazil, choosing as a case study the planning of the city of Rio de Janeiro, which, from the 1980s onwards, began to have its first specific instrument of urban protection, after decades of policies based on renovation and modernization operations of the city. Initially called Environmental Protection Area (APA), the instrument was later consecrated as a Cultural Environment Protection Area (APAC), by the city's first Decennial Master Plan (1992), prepared after the country's redemocratization. APAC was the first urban instrument of urban protection in the city and created a counterpoint to Rio's urban policy, characterized by permissive legislation that induced unlimited renewal and verticalization. In the 1980s, the legal protection of the city's remaining traditional urban fabrics took place, especially in its historic center. However, from 1993 onwards, neoliberal policies for the management of the city's land were adopted, which were materialized in the abandonment of the Decennial Master Plan (1992) in favor of strategic plans, considered more "friendly" and "flexible" to the interests of the market. In this way, the urban impacts generated - especially in the protected areas of its historic center - by the changes that occurred in the city's governance are evaluated. Finally, the latest conservation initiatives undertaken by the city government in the port area (Porto Maravilha) and in the city center (Reviver Centro) are critically and briefly evaluated, proposing alternatives for a better management of Rio's urban heritage that involves the participation and monitoring of resident and user populations, translating their interests and desires.

**Originality/Relevance** – To contribute to the preservation of the environmental diversity of the city of Rio de Janeiro, which gives rise to several historical layers related to its process of urban occupation.

**Results** – To point out ways for a more democratic management of protected areas and improve the results obtained so far.

**Theoretical/Methodological Contributions** – It is observed that a large part of the theoretical production on urban conservation in Brazilian cities - especially in Rio de Janeiro - gives little or no emphasis to the origins of the political contradictions caused by the practice of urban conservation, highlighting only the consequences of the adoption of successive neoliberal governances that prioritized surplus value and resulted in the growing loss of integrity and authenticity of the protected architectural collection. Thus, it seeks to point out the contradictions and failures of the conservation of urban heritage, seeking to identify its origins, conflicts and real intentions of the State - its main agent - translated by the policies established for this purpose.

**Social and Environmental Contributions** – To contribute to the preservation of the environmental diversity of the city of Rio de Janeiro, which gives rise to several historical layers related to its process of urban occupation.

**KEYWORDS:** Urban Conservation. Urbanism. Cultural Heritage.



### ¿Hay lugar para el patrimonio cultural en la ciudad neoliberal? El caso de las propiedades protegidas en el casco histórico de la ciudad de Río de Janeiro

#### RESUMEN

**Objetivo** – Analizar las contradicciones y dificultades que enfrenta la conservación urbana en las ciudades occidentales considerando el contexto neoliberal actual que se ha reflejado directamente en su gobernanza. El análisis propuesto tiene como objetivo establecer posibilidades y alternativas que permitan la conservación de los tejidos tradicionales, destacando el caso de la ciudad de Río de Janeiro y los cambios sufridos en su gestión, a partir de 1993.

**Metodología** – En términos teórico-metodológicos, adopta, inicialmente, el análisis histórico-crítico de las transformaciones ocurridas en las ciudades europeas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, lo que permitió ampliar la percepción del patrimonio cultural que comenzó a contemplar, además de monumentos, conjuntos y tejidos urbanos tradicionales. Frente a las transformaciones drásticas, las operaciones de renovación urbana (ciudades liberales y posliberales) y la destrucción masiva causada por las dos guerras mundiales, la conservación de la diversidad ambiental urbana pasó a formar parte de la lista de preocupaciones de los planificadores occidentales en el siglo XX con miras a mantener la identidad cultural de las ciudades, a pesar de representar una oposición a la lógica capitalista, especialmente en su actual etapa neoliberal. El análisis propuesto se apoya en las reflexiones de teóricos relacionados con el tema, el contenido de cartas y recomendaciones internacionales, entre otros. En la segunda etapa del trabajo, el contexto europeo se reacciona a la realidad de América Latina y, especialmente, de Brasil, eligiendo como caso de estudio la planificación de la ciudad de Río de Janeiro, que, a partir de la década de 1980, comenzó a contar con su primer instrumento específico de protección urbana, después de décadas de políticas basadas en operaciones de renovación y modernización de la ciudad. Inicialmente llamado Área de Protección Ambiental (APA), el instrumento fue consagrado posteriormente como Área de Protección del Medio Ambiente Cultural (APAC), por el primer Plan Maestro Decenal de la ciudad (1992), elaborado después de la redemocratización del país. APAC fue el primer instrumento urbano de protección urbana en la ciudad y creó un contrapunto a la política urbana de Río, caracterizada por una legislación permisiva que indujo una renovación y verticalización ilimitadas. En la década de 1980, se llevó a cabo la protección legal de los tejidos urbanos tradicionales restantes de la ciudad, especialmente en su centro histórico. Sin embargo, a partir de 1993 se adoptaron políticas neoliberales para la gestión del suelo de la ciudad, que se materializaron en el abandono del Plan Maestro Decenal (1992) en favor de planes estratégicos, considerados más "amigables" y "flexibles" a los intereses del mercado. De esta manera, se evalúan los impactos urbanos generados -especialmente en las áreas protegidas de su centro histórico- por los cambios ocurridos en la gobernanza de la ciudad. Finalmente, se evalúan críticamente y brevemente las últimas iniciativas de conservación emprendidas por el gobierno de la ciudad en el área portuaria (Porto Maravilha) y en el centro de la ciudad (Reviver Centro), proponiendo alternativas para una mejor gestión del patrimonio urbano de Río que involucre la participación y el seguimiento de las poblaciones residentes y usuarias, traduciendo sus intereses y deseos.

**Originalidad/Relevancia** – Se observa que gran parte de la producción teórica sobre conservación urbana en las ciudades brasileñas, especialmente en Río de Janeiro, pone poco o ningún énfasis en los orígenes de las contradicciones políticas causadas por la práctica de la conservación urbana, destacando solo las consecuencias de la adopción de sucesivos gobiernos neoliberales que priorizaron la plusvalía y resultaron en la creciente pérdida de integridad y autenticidad de la colección arquitectónica protegida. Así, se busca señalar las contradicciones y fallas de la conservación del patrimonio urbano, buscando identificar sus orígenes, conflictos e intenciones reales del Estado -su principal agente- traducidas por las políticas establecidas para tal fin.

**Resultados** – Señalar vías para una gestión más democrática de las áreas protegidas y mejorar los resultados obtenidos hasta el momento.

**Contribuciones Teóricas/Metodológicas** – Detectar las principales fallas ocurridas desde la protección legal de los barrios tradicionales de Río, entre ellas y principalmente, la falta de participación y escucha de las poblaciones directamente afectadas, así como la ausencia de nuevas posibilidades de financiamiento de obras de conservación que contemplen la diversidad social y económica de las poblaciones de la APAC de la ciudad. Actualmente, la

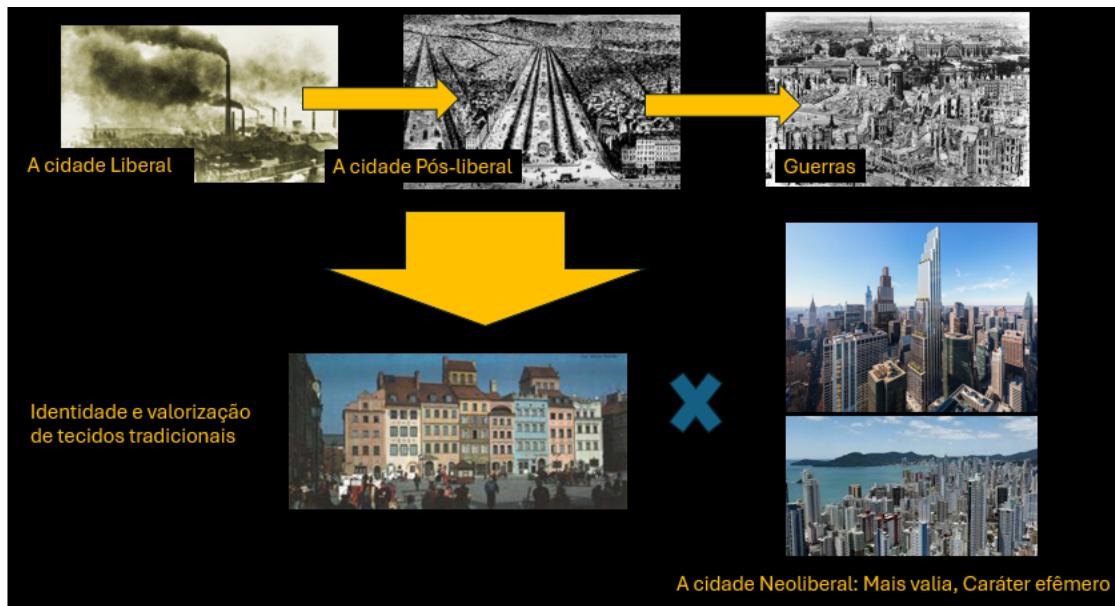


legislación municipal solo tiene la expectativa del derecho a la exención de la IPTU a través de la contrapartida de la conservación de los bienes protegidos.

**Contribuciones Sociales y Ambientales** – Contribuir a la preservación de la diversidad ambiental de la ciudad de Río de Janeiro, que da lugar a varias capas históricas relacionadas con su proceso de ocupación urbana.

**PALABRAS CLAVE:** Conservación urbana. Urbanismo. Patrimonio cultural.

### RESUMO GRÁFICO





### 1 INTRODUÇÃO

No século XIX, os reflexos da industrialização dos meios e modos de produção determinaram profundas transformações nas cidades europeias, que passaram a conviver com novos usos, equipamentos, altas densidades populacionais, poluição ambiental, problemas relacionados ao alojamento da classe trabalhadora, crises sanitárias, sociais etc. A inédita situação gerou a necessidade de criação de regras, limites e normas de ocupação ocorridas a partir de meados do século XIX. O Estado - em função de interesses da burguesia - estabeleceu as novas regras introduzidas, que ocasionaram radicais transformações físico-espaciais e sociais a partir do seio das cidades. Se por um lado, a formulação de regras de zoneamento, divisão de lotes, regulamentação das tipologias viárias, das edificações, alinhamentos, recuos, normas higiênicas, dentre outros, geraram novos espaços, escala e paisagens mais adaptadas às demandas da modernidade; por outro, ocasionaram a perda e/ou transformação drástica de tecidos urbanos tradicionais identificados com a memória das cidades e de suas populações. O fenômeno gerou a oposição entre a "cidade moderna" e a "cidade antiga", despertando a atenção de diversos teóricos, que formularam críticas contundentes à universalização dos novos padrões do urbanismo estabelecidos a partir da reforma de Paris (Hausmann, 1852), transformada em paradigma urbanístico para as demais cidades ocidentais.

No século XX, ocorreu a consolidação da importância da experiência da vida urbana, que ganhou uma crescente relevância cultural nunca antes vista na trajetória histórica das cidades. Consolidou-se a progressiva valorização do seu solo, que destacou o urbanismo como área de conhecimento primordial com suas principais questões, que incluíram a conservação e a integração de tecidos urbanos tradicionais, em face das demandas cada vez mais voltadas à obtenção de mais valia no território das cidades.

Por outro lado, a destruição causada pelas duas guerras mundiais na Europa, que ocasionou a reconstrução dos tecidos das cidades, contribuiu para o acirramento da oposição entre "cidade antiga" e "cidade moderna", consolidando a corrente preservacionista. Observou-se uma crescente oposição estabelecida entre a lógica capitalista da mais valia do solo e as necessidades coletivas de conservar a memória e a diversidade das cidades, amplamente destacada por diversos teóricos da arquitetura e do urbanismo.

Cabe destacar que, a partir dos anos 1970, observou-se, em Chicago/USA, o surgimento do pensamento neoliberal na economia, cujos principais teóricos a ele ligados (M. Friedmann, G. Stigler) revisaram as antigas teses liberais, atualizando seus princípios baseados no livre mercado. As ideias neoliberais expandiram-se aos vários setores da sociedade atingindo não apenas a economia de países ocidentais, mas também o planejamento das cidades, a vida cotidiana e a cultura das populações urbanas. A Escola de Chicago passou a pregar a diminuição da atuação do Estado na regulamentação da economia, a transformação de direitos civis em serviços (saúde, educação, transporte etc.), precarização da exploração da mão-de-obra, privatização de fundos de previdência social, dentre outros. Essas radicais mudanças na atuação do Estado foram impostas por governos - muitas das vezes autoritários - de diversos países do ocidente, sob a alegação de ganhos sociais futuros, o que, na prática, se deu de forma contrária.



Na América do Sul, em 1973, o Chile, durante a ditadura Pinochet, foi um dos pioneiros na adoção das ideias neoliberais, ocasionando o “milagre do Chile”, que foi considerado responsável pela “estabilização” da economia do país. O Chile utilizou no comando da sua economia os chamados “chicago boys”, grupo de jovens economistas estadunidenses seguidores de M. Friedmann, que implantaram as ideias neoliberais. A experiência chilena foi considerada por economistas neoliberais como “bem-sucedida” e serviu de “propaganda positiva” das novas ideias, o que ocasionou, nos anos 1980, sua adoção pelo governo de Margaret Thatcher e, mais tarde, por outros países da América do Sul, especialmente o Brasil. No âmbito da governança das cidades, a cultura neoliberal ocasionou o surgimento do empreendedorismo urbano, que transformou prefeitos em verdadeiros empresários buscadores de novos negócios e oportunidades. Estes, supostamente, gerariam legados traduzidos em novos empregos e prosperidade à população. A promoção das cidades por meio da produção de imagens artificialmente criadas (*city marketing*), juntamente com a elaboração de planejamentos estratégicos voltados aos citados propósitos empreendedoristas, acabariam por priorizar, nas governanças locais, a competição entre cidades por grandes investimentos e eventos internacionais. Desta forma, observou-se o gradativo afrouxamento das legislações urbanísticas, elaboração de planos estratégicos amigáveis ao capital, dentre outras estratégias, que passaram a caracterizar o planejamento urbano das cidades.

No Rio de Janeiro, as sucessivas gestões da cidade, a partir de 1993, passaram a espelhar o pensamento neoliberal, perseguindo incansavelmente os grandes eventos internacionais e a construção artificial de uma imagem vendável da cidade. Sob este contexto, ocorreu o deliberado abandono e troca do seu primeiro Plano Diretor Decenal (PDD 1992), construído democraticamente, por uma sucessão de Planos Estratégicos, que foram iniciados pelo *Rio Forever Rio*, publicado em 1995 e elaborado pela prefeitura em parceria com a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACERJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Cabe destacar que o PDD 1992 representou um expressivo avanço no planejamento urbano da cidade proondo, dentre outros, o IPTU progressivo – previsto nove anos mais tarde, pelo Estatuto da Cidade (2001) –, além de uma política ambiental que buscava contemplar a complexidade, a diversidade paisagística e social do Rio de Janeiro, estabelecida pelas Unidades de Conservação Ambiental (UCA), instrumentos específicos de preservação de várias modalidades de ambientes naturais, sociais e urbanos, dentre eles os sítios urbanos com relevância cultural, denominados de Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC). A APAC possibilitou - após décadas de massivas demolições ocorridas na cidade - a ampliação da abrangência da preservação de bens imóveis, inserindo a possibilidade de proteção de áreas urbanas compostas por conjuntos de obras modestas. Só no centro histórico carioca, composto pelos bairros do Centro, Saúde, Gamboa e Santo Cristo, as APAC protegeram um universo de mais de três mil exemplares de obras modestas típicas da primeira metade do século XX.



### 1.1 Objetivo

Em face do exposto, o artigo tem como objetivo principal analisar as contradições e dificuldades enfrentadas pela conservação urbana em cidades ocidentais, considerando-se o atual contexto neoliberal que se refletiu diretamente em suas governanças. Apresentam-se os resultados de pesquisa realizada em estágio pós-doutoral concluído em março de 2025, no Programa de pós-graduação em Urbanismo da FAU/UFRJ (PROURB/FAU/UFRJ), cujo objetivo foi oferecer uma visão crítica do atual contexto do planejamento da cidade do Rio de Janeiro, destacando a conservação das principais áreas urbanas protegidas localizadas no Centro Histórico carioca, considerando-se as sucessivas gestões ocorridas, a partir de 1993, influenciadas pelos princípios neoliberais. Destaca-se como recorte, o centro histórico da cidade, estabelecido pela área central e região portuária, e as principais iniciativas voltadas a sua conservação empreendidas pela prefeitura a partir de 2009.

### 1.2 Método de análise

Adota-se, inicialmente, a análise histórico-crítica das transformações ocorridas nas cidades europeias, a partir da segunda metade do século XIX, que viabilizaram o alargamento da percepção do patrimônio cultural, passando a contemplar, além dos monumentos, os conjuntos e tecidos urbanos tradicionais. Diante de drásticas transformações oriundas de operações de renovação urbana e destruições massivas causadas pelas duas guerras mundiais, a conservação da diversidade ambiental urbana passou a integrar, no século XX, o rol de preocupações de planejadores e teóricos ocidentais, com vistas à manutenção da identidade cultural das cidades, apesar de representarem uma oposição à lógica capitalista, especialmente, em seu atual estágio neoliberal.

Na segunda etapa do trabalho realiza-se o rebatimento do contexto europeu para a realidade da América Latina e, especialmente, do Brasil, elegendo-se como estudo de caso, o planejamento da cidade do Rio de Janeiro, que, a partir dos anos 1980, passou a contar com seu primeiro instrumento específico de proteção urbana, após décadas de políticas baseadas em massivas operações de renovação e modernização da cidade. Inicialmente denominado Área de Proteção Ambiental (APA), o instrumento, posteriormente, foi consagrado como Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), pelo primeiro Plano Diretor Decenal da Cidade (1992), elaborado após a redemocratização do país. Avaliam-se as propostas governamentais para a conservação das APAC criadas na área de estudo, bem como as atuais condições de uso e ocupação das edificações protegidas.

## 2 AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NAS CIDADES A PARTIR DO SÉCULO XIX E A EXPANSÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO CULTURAL

O século XIX foi decisivo no processo de transformação das cidades europeias e registrou radicais mudanças físico socioespaciais. A “Cidade liberal” e, posteriormente, a



“Cidade pós-liberal” (Benevolo, 2001, p.23) priorizaram - cada uma a seu modo e em momentos distintos - os interesses da burguesia sobre o solo e a população urbana. A Cidade Liberal refletiu as drásticas mudanças materiais geradas pelo desenvolvimento econômico, tais como, o crescimento populacional, a redistribuição da população rural para o meio urbano, a mistura entre os usos industrial e residencial etc. (Benevolo, 2001, p.23) A total liberdade da exploração da mão-de-obra, uso e ocupação do solo, característicos da “Cidade Liberal”, deram lugar a um crescente controle público do desenvolvimento urbano, sempre associado à liberdade das iniciativas privadas, onde Estado (burocracia) e burguesia (propriedade) uniram-se na tarefa de “moldar” o espaço das cidades, segundo seus interesses (Benevolo, 2001, p.25). Nesse sentido, Ribeiro (2006, p. 25) observa que:

(...) a civilização, incorporada como *habitus* e traduzida em ideários para a ordem urbana, sempre esteve associada aos segmentos sociais privilegiados, cabendo aos demais as sobras do banquete, o ônus do sobretrabalho e a subordinação de seus valores, comportamentos e acervos culturais. (Ribeiro, 2006, p.25)

Sob o contexto formado, buscou-se a resolução de problemas sociais e sanitários gerados pela industrialização com intervenções físico-espaciais, que foram sempre associadas à ideia de modernidade e progresso urbano contínuo. O processo resultou em uma radical reorganização dos territórios das cidades revelando uma “nova lógica de ocupação urbana”, com “outras escalas viárias e parcelares”, o que representou uma “perturbação traumática do meio tradicional” até então possuidor de um processo evolutivo de ritmo mais lento e previsível (Choay, 2001, p.178). Como consequência da expansão das cidades, os centros históricos, que lhes deram origem, sofreram, com o tempo, um processo progressivo de esvaziamento e obsolescência<sup>1</sup>, apesar de manterem seu alto valor simbólico e cultural. Por outro lado, a oposição paisagística e social estabelecida entre as cidades pré-existente e a nova criou uma espécie de tensão, que reforçou a identidade da primeira, viabilizando o surgimento do pensamento preservacionista. A oposição gerada pelas duas realidades contribuiu para a construção de um quadro caracterizado por forças que, apesar de claramente distintas, foram “solidárias”, viabilizando a formação da identidade conceitual das áreas antigas. Ou seja, a noção de patrimônio urbano constituiu-se em oposição aos interesses hegemônicos refletidos no processo de urbanização dominante (Choay, 2001, p. 179). Sobre o quadro gerado, Choay (2001, p.179) observou que:

<sup>1</sup> - - Conceito enunciado por Lichfield (1988, 22-23) e Tiesdell (1996, p.22). O fenômeno da obsolescência de áreas urbanas centrais pode ser classificado em diversos tipos, dentre eles a funcional, imagética e legal. (LICHFIELD, 1996) O primeiro tipo é definido pela incapacidade de as estruturas físicas das edificações atenderem às demandas contemporâneas impostas pelo mercado imobiliário. Ela se relaciona também aos atributos da área onde se situam as edificações, tais como, falta, insuficiência ou inexistência de áreas de estacionamento de automóveis, dificuldades de acesso etc. A percepção, por parte da população, dos fatores determinantes da obsolescência funcional, contribui para a transformá-la em um lugar pouco atraente (obsolescência imagética). A obsolescência legal se relaciona, dentre outros, às mudanças induzidas pela legislação urbanística no tocante aos tipos de usos e ocupações permitidos, bem como rearranjos do solo. Este tipo de obsolescência pode ser reforçado pela falta de políticas públicas que se materializem em ações concretas de conservação dessas áreas urbanas em processo de degradação.



Apesar de ora o urbanismo se empenhar em destruir os conjuntos antigos, ora preservá-los, foi justamente tornando-se obstáculo ao livre desdobramento de novas modalidades de organização do espaço urbano que as formações antigas adquiriram sua identidade conceitual. (Choay, 2001, p.179)

Os novos parâmetros de urbanização geraram críticas de diversos teóricos, como por exemplo Camillo Sitte (1843-1903), que defendeu a valorização e a continuidade da “herança cultural urbana”, entendendo a cidade como uma entidade possuidora de um processo evolutivo próprio, que deixou lições preciosas para o presente. Segundo Sitte (Choay, 1979, p.215), a ruptura com passado era indesejável, tendo em vista que a sobrevivência da “herança urbana” das cidades - não como cópias, mas em essência - seria capaz de manter suas características e diversidade. O autor ainda classificou a escalada da valorização econômica do solo urbano como fenômeno irreversível, capaz de descaracterizar e unificar drástica e rapidamente suas paisagens com uma arquitetura banal, voltada a priorizar a satisfação dos interesses econômicos dos seus proprietários. Sitte percebeu antecipadamente, em fins do século XIX (A construção de cidades segundo seus princípios artísticos – 1889), a progressiva perda de identidade e qualidade paisagística das cidades que se consolidaria no século seguinte. Desta forma, o autor destacou que:

Sob uma perspectiva puramente econômica, o parcelamento regular dos terrenos nos novos complexos urbanos tornou-se um fator de cujas consequências é difícil escapar. Todavia não podemos nos render cegamente aos efeitos de um método utilizado com tamanha frequência, e que sacrifica sem piedade as belezas da construção urbana. (...) Os altos preços dos terrenos exigem seu melhor aproveitamento, e com isso são abandonados inúmeros motivos de efeitos abundantes, enquanto cada lote construído tende, cada vez mais, a assumir a forma cúbica do moderno bloco de construção. (Sitte, [1889]1992, p.114)

Observou-se que o acirramento da oposição entre a “cidade antiga” e a “cidade moderna” conduziu os tecidos tradicionais remanescentes, por comparação, à desvalorização e ao desprezo das comunidades não residentes. A falta de investimentos públicos na sua conservação, os associou, conforme citado, à obsolescência e, por consequência, ao alojamento da população urbana empobrecida, justificando, em alguns casos, operações de conservação voltadas ao atendimento da indústria turística, gerando processos drásticos de gentrificação. Neste cenário, as análises de Gustavo Giovannoni (1873 – 1947) feitas em relação às apropriações e tratamentos dispensados aos tecidos tradicionais, surgiram como elementos potentes. Arquiteto e restaurador, historiador da arte, engenheiro e urbanista, Giovannoni destacou a importância de se associar a conservação e integração de “bairros antigos” aos usos relacionados ao cotidiano da vida contemporânea, desde que compatíveis com sua morfologia e dimensões. A estratégia de Giovannoni visava a valorização dos tecidos tradicionais por intermédio da sua inserção na vida cotidiana das sociedades que os detêm. Desta forma, estendeu a abrangência do conceito de herança cultural à escala urbana, criando o conceito de “patrimônio urbano”. Por outro lado, destacou os atributos imateriais de bairros históricos, classificando-os como “monumentos portadores de tecidos vivos”, referindo-se, pela primeira



vez, ao caráter social (imaterial) das áreas urbanas como elementos fundamentais a sua conveniente conservação (Choay, 2001, p.200). Segundo Choay (2001, p.201), as teorias de Giovannoni anteciparam “de forma simultaneamente mais simples e mais complexa, as diversas políticas de ‘áreas protegidas’ que foram desenvolvidas e aplicadas na Europa a partir de 1960, contendo, em germe, seus paradoxos e dificuldades”. (Choay, 2001, p.201)

Após a primeira metade do século XX, depois de duas guerras mundiais, que ocasionaram perdas significativas e reconstruções, o ambiente das cidades, em todos os seus matizes, ganhou crescente relevância conceitual nos debates mundiais sobre planejamento, especialmente no tocante à conservação do patrimônio urbano. A conservação de tecidos tradicionais, mesmo que representando uma espécie de “concessão” do sistema capitalista, tendo em vista o fato de afastar a possibilidade de obtenção de mais valia do solo das cidades, passou a integrar as agendas de planejamento urbano, revelando preocupações de parte da sociedade com a manutenção da sua memória. Em 1964, ocorreu em Veneza, Itália, o II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, que originou a Carta de Veneza, cujo texto consolidou os avanços teóricos alcançados pela Carta de Atenas (1931). O documento expressou pela primeira vez os princípios fundamentais da preservação do patrimônio cultural, contribuindo para o desenvolvimento de um amplo movimento internacional. Em seu Art. 1º, a Carta de Veneza estabeleceu a possibilidade de considerar os sítios urbanos como monumentos que testemunham a existência de civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento, além das criações arquitetônicas isoladas.<sup>2</sup> Observou-se, a partir do encontro de Veneza, muitos outros encontros internacionais e nacionais com o objetivo de debater a questão da conservação do patrimônio cultural. Estes eventos geraram importantes documentos conclusivos que contribuíram para a expansão da sua percepção. Gradativamente, foi revelada a grande complexidade do patrimônio cultural, que passou a abranger, além dos aspectos materiais, os imateriais (sociais, culturais, afetivos etc.). Pode-se destacar, dentre outros, a Declaração de Amsterdã (1975), que definiu como modalidades de patrimônio cultural “os conjuntos, bairros de cidades e aldeias que apresentem um interesse histórico ou cultural”, considerando sua conservação como “um dos principais objetivos do planejamento urbano e ordenamento do território e não como um problema marginal.” O texto da Declaração manifestou preocupações com a gentrificação de áreas urbanas, destacando que a reabilitação dos centros e sítios históricos deve ser concebida e realizada, na medida do possível, sem alteração significativa da estrutura social das comunidades residentes, de tal forma que todos os estratos da população se beneficiem das operações financiadas com fundos públicos.

Na mesma direção, a Carta de Petrópolis (1987), que lançou a terminologia “sítio histórico urbano (SHU)”, destacou que a cidade enquanto expressão cultural, socialmente fabricada, não é eliminatória, mas somatória”, sendo que a substituição ou renovação de tecidos tradicionais deve sempre levar em conta o custo social. Mais tarde, a Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas (Carta de Washington - 1986) destacou que um dos

2 - O citado encontro também apontou para a necessidade da criação do *International Council of Monuments and Sites* (ICOMOS), organização não governamental global associada à UNESCO, cuja função é promover a conservação, a proteção, o uso e a valorização de monumentos, centros urbanos e sítios.



princípios e objetivos de uma política coerente de conservação urbana deve visar a integração de cidades e bairros históricos no planejamento físico territorial e nos planos urbanos, em todos os seus níveis. Em 2005, a Declaração de Xi'An, sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural, destacou a importância da proteção do:

[...] significado e o caráter peculiar das edificações, dos sítios ou das áreas de patrimônio cultural com escalas diferentes, inclusive os edifícios, espaços isolados, cidades históricas, paisagens urbanas, rurais ou marinhas, os itinerários culturais ou os sítios arqueológicos advêm da percepção de seus valores sociais, espirituais, históricos, artísticos, estéticos, naturais, científicos ou de outra natureza cultural. Ainda, das relações características com seu meio cultural, físico, visual e espiritual. (Declaração de Xi'An, Icomos, 2005)

Apesar de os debates mundiais e avanços teóricos alcançados pelo tema da conservação urbana, ao longo do século XX e XXI, que resultaram em recomendações internacionais e nacionais chanceladas pela UNESCO e ICOMOS, a maioria das experiências ocorridas demonstraram um grande distanciamento e oposição dos princípios metodológicos formulados e consensuados com os interesses econômicos predominantes na gestão das cidades. Tornou-se frequente os setores hegemônicos do poder econômico acusarem as ações de defesa do patrimônio cultural, empreendidas pelas organizações não governamentais voltadas a este fim, como o ICOMOS, de conservadoras, quando seus postulados teóricos não se afinam com interesses políticos e econômicos de nações mundiais. A atividade de conservação se situa na mais plena atualidade, quando atua para a inserção, no cotidiano das populações urbanas, do legado histórico por nós recebido de nossos antepassados (Ducassi, 2001). Cabe citar M. R. Ducassi (2001), ex-presidente do ICOMOS-Espanha, quando afirma que:

O eixo em torno do qual giram as maiores dificuldades não costuma ser a falta de recursos que, se não ajuda a melhorar, também não costuma ser um agente destrutivo muito rápido, mas as grandes obras de infraestrutura pública – especialmente aquelas inerentes ao traçado de novas estradas e grandes dotações hidráulicas – instalações industriais, crescimento imobiliário invasivo... Tudo isto só seria remediado por uma política bem coordenada, empenhada, capaz de assegurar eficazmente a proteção e conservação do património, entendido não como um elemento de recreio estético e melancólico, mas como um valor insubstituível que pode ser inserido nas estratégias de desenvolvimento social e econômico sustentável e de proteção ambiental. Isso também significa que todas as medidas legais de proteção, conservação, uso e gestão emanadas das administrações públicas correspondentes devem ser acordadas e desenvolvidas em conjunto e harmoniosamente e ser articuladas com um plano regional ou nacional desejável que abranja o bem em sua totalidade. (Ducassi, 2015, p.12-13 – Grifo do autor)



### **3 O NEOLIBERALISMO E SEUS REFLEXOS NA GOVERNANÇA DAS CIDADES**

A partir dos anos 1970, observou-se a difusão das teses neoliberais que trouxeram uma releitura do liberalismo com efeitos diretos no planejamento das cidades. Apesar da massiva difusão da ideia de “liberdade econômica” e uma deliberada restrição da presença do Estado (“Estado mínimo”), este tornou-se um elemento essencial na construção do modelo neoliberal. O Estado para o neoliberalismo passou a contar muito, apesar de transferir para a iniciativa privada o exercício da ação econômica para obtenção de lucro e a orientação dos investimentos para prover de infraestrutura o território, a fim de favorecer sua mercantilização (Zanotelli, 2021, p.4).

Em termos urbanísticos, as orientações neoliberais foram responsáveis pelo recuo do Estado apenas no que concerne a sua responsabilidade na implementação de políticas urbanas abrangentes, assumindo o papel de apenas gestor dos interesses privados sobre o solo das cidades (Ribeiro, 2006. p.23). No caso específico das metrópoles latino-americanas, observou-se, em fins do século XX, a junção entre o esgotamento da versão periférica do modelo fordista de desenvolvimento e as orientações neoliberais, que causaram o agravamento dos seus problemas sociais. (Ribeiro, 2006, p. 23) A efervescência gerada pela priorização e estímulo crescentes do consumo - em todas as escalas - alterou o ritmo das grandes cidades, apontando para a financeirização da economia urbana, da monetarização de todas as relações sociais e da ênfase, quase exclusiva, em intervenções na materialidade que objetivam o embelezamento de áreas privilegiadas e a circulação confortável para somente alguns segmentos da população urbana. (Ribeiro, 2006, p. 24)

O neoliberalismo - desde o seu surgimento ocorrido a partir da crise econômica e urbana estadunidense dos anos 1970 - estabeleceu uma nova forma de Estado, calcado 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. Sob esse contexto, a cidade de Nova York surgiu como paradigma da nova estratégia de governança que foi caracterizada pela preponderância dos interesses financeiros sobre os das populações urbanas, impondo medidas e projetos voltados ao “bem-estar corporativo” em detrimento do “bem-estar social”. Nessa direção, “as instituições de elite da cidade se mobilizaram para vender a imagem de Nova York como centro cultural e turístico, inventando o famoso logotipo com a inscrição ‘I Love New York’.” (Harvey, 2005, p.6-7)

A partir de Nova York foi possível constatar que a lógica neoliberal impôs uma agenda baseada na perspectiva negocial ao planejamento urbano das cidades mundiais, reduzindo-as, segundo Boetcher (2016, p.2), a “uma espécie de banco de investimentos”, onde “os interesses daqueles sem poder não são mais refletidos na governança”, mesmo que de forma minoritária. 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, emergindo em todo o mundo capitalista. Elas condicionam “os benefícios positivos” 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.8) A partir do contexto econômico neoliberal, consolidado na década de 1990, surgiu um ponto de inflexão em que o capital transnacional rentista (fundos de pensão privados, dentre outros) começou a ser investido em qualquer lugar, objetivando rentabilidade máxima e mais rápida. A entrada de capitais flutuantes e transnacionais foi capaz de distorcer o seio das sociedades e moldar as legislações das cidades, conforme seus interesses (Montaner e Muxí, 2014, p.19).

Cabe destacar que, em 1989, o Consenso de Washington constituiu-se em um marco para o ajuste estrutural, em todos os países, periféricos ou centrais, que reconfigurou e igualou as economias nacionais (Vainer, 2011, p. 2). O processo impôs novos “consensos urbanos” e as novas regras que substituíram o “planejamento moderno, comprehensivo” – fortemente marcado por ações diretivas do Estado, expressas pelos zoneamentos e planos diretores – pelo “planejamento competitivo” ou estratégico, que se pretende flexível, amigável ao mercado (*market friendly*) e orientado pelo e para ele (*market oriented*). (Vainer, 2011, p.3) Nesse sentido, prefeitos passaram a oferecer as cidades ao capital imobiliário e transnacional rentista como uma grande mesa de doces, onde os mais saborosos são rapidamente selecionados, escolhidos e distribuídos aos poderosos. As sobras são deixadas ao acaso das oportunidades que o mercado pode ou não oferecer um dia. As administrações municipais transformaram-se em “viabilizadoras de bons negócios” e os prefeitos tornaram-se CEOs das “empresas cidades”.

No cenário especulativo constituído sucederam-se as chamadas “bolhas imobiliárias” que espelharam dramaticamente o clímax da crise da privatização do solo urbano. No início do século XXI, observou-se que a cidade se transformou, cada vez mais, no lugar do negócio financeiro, com operadores mais poderosos e mais incontroláveis do que nunca, que realizam o investimento imediato com um compromisso mínimo com o lugar onde o realizam. Cada cidade transformou-se em um lugar potencial de exploração, a fim de que contribua com o capital global. Certas morfologias urbanas expansivas e dispersas, tipologias arquitetônicas como arranha-céus e mecanismos neoliberais de gestão são os que favorecem esses interesses. (Montaner e Muxí, 2014, p. 19-20) Não foi à toa que, a partir da década de 1960, os movimentos sociais urbanos ofereceram resistência ao contexto estabelecido e começaram a ganhar relevância trazendo à tona a opinião das “maiorias silenciosas” levadas à frente pelos movimentos de bairros, defendidos por Jane Jacobs (Montaner e Muxí, 2014, p. 33).

O neoliberalismo gerou o fenômeno da “glamourização da economia de mercado” e o surgimento do “pensamento único das cidades”. Foi definido como uma espécie de “matriz conceitual comum na origem das novas estratégias urbanas” que incluiu a cultura como um importante elemento estratégico (Arantes, 2000, p.14). Segundo Arantes (2000, p.14), a cultura surgiu como uma convincente “âncora identitária” da nova urbanística, ajustando-se muito bem, aos planejamentos estratégicos, empreendimentos que primam pela intensa comunicação e promoção com vistas à construção de uma “adequada” política de *image making* e “venda das cidades”. A cultura, priorizada como produção (shows, eventos etc.) e não da preservação, juntamente com o esporte e a “modernização” urbana tornaram-se os principais e “irrefutáveis” argumentos perante as populações das cidades para a revitalização de áreas urbanas. Sempre associados a projetos arrojados que fazem uso de tecnologias de ponta, as promoções dessas iniciativas se valem, invariavelmente, de grande e sedutor aparato de mídia que busca difundir,



de forma irrefutável, apenas as supostas benesses delas decorrentes, omitindo, premeditadamente, seus impactos negativos nas cidades. As estratégias de promoção e divulgação de iniciativas de revitalização urbana baseadas no “pensamento único das cidades” se valem invariavelmente de sedutor aparato midiático que inclui uma profusão de imagens de estágios futuros a serem alcançados, muitas das vezes bem distantes no tempo. (Lima Carlos, 2020, p.3)

#### 4 O CASO DO RIO DE JANEIRO

Na cidade do Rio de Janeiro, a partir dos anos 1980, foram observadas algumas das consequências da redemocratização do país, dentre elas, o surgimento de movimentos sociais urbanos organizados, que se mobilizaram pelo atendimento de demandas reprimidas de comunidades por legislações mais justas e compatíveis com seus anseios e necessidades. Os citados movimentos originaram a proteção de bairros tradicionais cariocas, tais como, a Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (Sagas - 1985-1987), Santa Teresa (1984), Bairro Peixoto (1988), dentre outros. À época, foi utilizado para a proteção dos citados bairros o instrumento denominado Área de Proteção Ambiental (APA), que era aplicável também à proteção de paisagens naturais. A APA, utilizada em áreas urbanas, possibilitou o estabelecimento de outros níveis de proteção, além do tombamento, viabilizando a preservação de conjuntos arquitetônicos compostos por obras modestas ou arquiteturas menores<sup>3</sup>. As conquistas obtidas foram consolidadas na política de conservação ambiental do primeiro Plano Diretor Decenal da Cidade (PDD - 1992), construído democraticamente e promulgado em dezembro de 1992. Seu texto avançou na questão da proteção de ambientes da cidade, estabelecendo as Unidades de Conservação Ambiental (UCA), dentre elas, a Área de Proteção Ambiental (APA) - destinada aos ambientes naturais - e a Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), voltada à proteção de ambientes urbanos.

Ocorre que o sonho de uma gestão urbana democrática e calcada na priorização dos interesses coletivos e na função social da propriedade foi atropelado pela imposição de uma agenda neoliberal que se iniciou, a partir de 1993, na primeira gestão do prefeito Cesar Maia. O prefeito estabeleceu o primeiro Plano Estratégico da Cidade, publicado em 1995 e elaborado em parceria da prefeitura com a ACERJ e FIRJAN. O documento foi influenciado pelo planejamento estratégico elaborado para a cidade de Barcelona, sede das Olimpíadas de 1992, batizado de *Rio Forever Rio* ou, como observou Vainer (2011, p.4), “Rio finalmente Barcelona”. A partir deste momento, as administrações municipais que se sucederam passaram a priorizar febrilmente a construção de uma política de *city marketing*, com vistas à inserção da cidade no calendário dos grandes eventos mundiais e ao incremento das atividades turísticas. Os objetivos traçados tornaram-se uma verdadeira obsessão, que foi externada na sucessão de Planos

<sup>3</sup> - Gustavo Giovannoni estabeleceu a categoria “arquitetura menor” como imprescindível à preservação de ambientes urbanos relevantes culturalmente para as cidades, que em conjunto, tornam-se imprescindíveis para a preservação de ambientes urbanos relevantes culturalmente para as cidades, juntamente com a categoria “arquitetura maior”. Mais tarde, a Carta de Veneza (1964) citou, como passíveis de proteção, as realizações mais modestas que tenham adquirido significado cultural com o passar do tempo (obras modestas).



Estratégicos elaborados nas gestões seguintes. A opção pelo *city marketing* fez com que, gradativamente, a mobilização comunitária efervescente na década anterior, arrefecesse, assim como os debates democráticos sobre os rumos do planejamento da cidade, como um todo. Desta forma, a revisão do PDD – 1992 foi postergada de 2002, para 2011, quando ocorreu de forma açodada e sem uma satisfatória participação popular.

Sob a égide neoliberal, cabe destacar, dentre outros, dois fatos ocorridos, no período 1993-2012, relacionados ao processo de construção da imagem externa da cidade. O primeiro diz respeito à submissão, à UNESCO, da inscrição de parte do sítio da cidade na Lista do Patrimônio Mundial, com apoio do governo federal. A iniciativa alcançou pleno êxito, em julho de 2012, após quatro anos de campanha pela candidatura que foi liderada pelo IPHAN, desde novembro de 2008. Cabe destacar que a iniciativa influenciou diretamente o texto relativo à política de patrimônio cultural da cidade prevista pelo PDD - 2011<sup>4</sup> - já citado - e na do atual, aprovado em 2024. O texto do PDD 2011 apresentou a “paisagem cultural” como um dos instrumentos básicos para proteção do patrimônio cultural carioca, juntamente com a APAC. A estratégia foi vista como mais um passo em direção à mundialização da marca “Rio de Janeiro” - no contexto da competição entre cidades mundiais - sendo capaz de contribuir para o incremento das atividades turísticas e investimentos na cidade. Cabe citar Choay (2001, p.211) quando afirma que os monumentos, mediante a ótica da mundialização das referências culturais, sofreram uma metamorfose de seu valor de uso em valor econômico, assumindo assim, uma dupla função: obras que propiciam saber e prazer, que são postas à disposição de todos, que passaram também a desempenhar o papel de produtos culturais, fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos<sup>5</sup>.

A obtenção do selo da UNESCO, justificou a publicação do Decreto nº 35.879 que criou o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), novo órgão executivo de patrimônio cultural da cidade, em substituição à Subsecretaria de Patrimônio Cultural, Intervenção Urbana, Arquitetura e Design (SubPC), que por sua vez havia substituído a Secrepahc (Secretaria Extraordinária de Promoção, Defesa, Desenvolvimento e Revitalização do Patrimônio e da Memória Histórico-Cultural da Cidade do Rio de Janeiro) que se originou a partir do Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC, 1986-2006). O citado decreto, em seu artigo 1º, destacou dentre as competências do novo órgão de patrimônio cultural, a gestão apenas do sítio reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Mundial, ignorando as APAC existentes da cidade, especialmente as situadas no seu centro histórico. Ele ainda estabeleceu outras medidas a prioridade de criação de novas APAC nos bairros do Alto da Boavista, Tijuca e Grajaú, zonas de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca, uma das paisagens destacadas pela Unesco

<sup>4</sup> - A partir de 1992, o conceito de Paisagem Cultural foi adotado pela Unesco e incorporado como uma nova tipologia de reconhecimento dos bens culturais. Anteriormente, os sítios reconhecidos nessa categoria eram relacionados a áreas rurais, sistemas agrícolas tradicionais, jardins históricos e outros locais de cunho simbólico. A cidade do Rio de Janeiro passou, em 1º. de julho de 2012, a ser a primeira área urbana no mundo a ter reconhecido o valor universal da sua paisagem urbana. A paisagem cultural do Rio é única no mundo e representa um exemplo excepcional dos desafios, das contradições e da criatividade do povo brasileiro. In <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/45/>, acesso em 31/08/2025.

<sup>5</sup> - A autora cita um trecho do discurso do Ministro do Turismo francês, proferido em 1986, que destaca a citada metamorfose: “Nosso patrimônio deve ser vendido e promovido com os mesmos argumentos e as mesmas técnicas que fizeram o sucesso dos parques de diversões.”

(2012). A APAC, antes o principal instrumento de proteção do patrimônio cultural da cidade, passou a representar um mero instrumento de apoio à conservação do sítio reconhecido pela UNESCO, destacando como principal aspecto, apenas um dos efeitos secundários da preservação da memória urbana da cidade que é o controle da renovação urbana. Cabe observar que a construção do monumento à memória do holocausto, no Morro do Pasmado, e da tirolesa, no Morro da Urca colocam em risco a manutenção da distinção concedida pela UNESCO.

O segundo fato de destaque, no período 1993-2012, foi o estabelecimento, por lei municipal, aprovada em 2009, da Operação de Conservação Urbana Consorciada da área portuária da cidade, batizada oficialmente de Projeto Porto Maravilha. O projeto estabeleceu uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) que incluiu a totalidade da APAC-Sagas, além de priorizar e estimular a brutal renovação urbana da chamada retro área do Cais da Gamboa, em processo de esvaziamento e deterioração, desde os anos 1970, em virtude da obsolescência e a diminuição significativa das atividades portuárias no local. Os lotes, originalmente ocupados por galpões, a partir do dispositivo legal, receberam gabaritos de 30 pavimentos, podendo alcançar 50, por intermédio de outorga onerosa. Completou o plano de criação de uma “nova imagem” para a região, historicamente associada à marginalidade e obsolescência, a demolição de trecho do viaduto da via Perimetral e a implantação de dois museus no entorno da Praça Mauá - o Museu do Amanhã, projetado por Santiago Calatrava e o Museu de Arte do Rio (MAR), além de ligação ao Centro por VLT. Sobre esta estratégia, Arantes (2000, p.14) observa que a cultura surgiu como uma convincente “âncora identitária” da nova urbanística, ajustando-se muito bem aos planejamentos estratégicos, empreendimentos que primam pela intensa comunicação e promoção com vistas à construção de uma “adequada” política de *image making* e “venda das cidades”.

Figura 1 - Matéria publicada no Caderno Leopoldina do jornal O Globo, em 16/09/1983: "Os moradores pretendem – com a conservação da estrutura do bairro, que data do século XIX, preservar a memória da cidade e garantir o direito de continuar residindo próximo ao local de trabalho."

**A AREA, CONSTRUIDA NO SÉCULO XIX, ESTÁ AMEAÇADA DE DEMOLIÇÃO**

## Saúde e Santo Cristo querem respeito

**M**oradores de São Paulo e Santo Cristo, através das associações de moradores, estão mobilizados — e tentam, juntamente com as entidades — contra a recente proposta de construção de um Centro Inter-

acional de Comércio, junto ao cais do porto.

Os moradores pretendem — com a conservação da estrutura do baluço, que data do século XIX — garantir a preservação de cidades que garantem o direito de continuar desfrutando pró-

terno local de trabalho.

Para enfrentar as pressões que dizem estar ligadas ao crescimento econômico, às grandes empresas, às antigas vilas que são transformadas em edifícios modernos — elas já re-

alizaram uma quinzena de debates sobre o baluço e formaram uma comissão para a elaboração de um zoneamento para a Saúde e Santo Cristo, que atende a todas as partes. Os moradores de São Paulo e Santo Cristo, no entanto, desmembraram o baluço, que origi-

nou a Gamboa. Segundo os moradores, com a modificação, a Igreja da Saúde — de onde veio o nome do baluço — acabou ficando situada na Gamboa.

A desacelerização de algumas construções e a destruição de outras imóveis.

chegou ao conhecimento e está preconciliado com o Conselho Consultivo da Cidade, da Confederação Nacional que, em reunião nista semana, aprovou seu projeto para proteção do Morro da Conceição (veja a matéria abrangendo 1,5 mil imóveis).

Fonte: <https://oglobo.globo.com/acervo/resultado/>, acesso em 11/10/2024.

A obsolescência do Cais, juntamente com a extinção da Portobrás e CDRJ, geraram a partir dos anos 1980, um quadro especulativo com relação ao destino da área, o que suscitou preocupação nas comunidades dos bairros limítrofes (Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro), com relação a sua permanência na região. A mobilização em prol da sua preservação, conforme já mencionado, alcançada primeiramente por decreto municipal (1985) e posteriormente, por lei municipal (1987), foi encarada, à época, pelo movimento social urbano organizado como uma estratégia que estancaria o processo de degradação e conduziria à



valorização e à permanência da tradicional comunidade na região. Cabe mencionar que as pesquisas realizadas nos arquivos dos dois maiores jornais impressos da época (Jornal do Brasil e O Globo) revelaram uma ampla divulgação das denúncias das comunidades locais contra o abandono e a obsolescência da sua infraestrutura (Fig.1). No entanto, a política de incentivo à conservação desenvolvida pela prefeitura, em mais de três décadas, não passou da concessão de isenção de IPTU. O benefício consiste em uma expectativa de direito mediante contrapartida. Ou seja, os proprietários ou ocupantes dos bens preservados devem dispor de recursos prévios para a obtenção do benefício, o que não abrange grande parte dos casos da região cujo perfil socioeconômico é de classe média baixa e baixa renda.

Desta forma, as mais de 1.300 obras modestas protegidas pela área de proteção ficaram sujeitas ao irrefutável processo de obsolescência e deterioração. Não há perspectiva na gestão municipal, de qualquer outra forma de incentivo ou apoio à conservação que contemple as classes menos favorecidas de ocupantes e/ou proprietários de obras modestas protegidas, que ficam ao sabor do mercado imobiliário ou, na pior das hipóteses, das invasões e posses ilegais do crime organizado. Lamentavelmente, o Porto Maravilha construiu duas realidades opostas e contrastantes, o mundo da degradação e do total abandono; e o mundo do “futuro” projetado para a região, como um dos cartões postais da cidade. Apesar da prefeitura alardear o aumento da população local em cerca de mais de 20 mil novos moradores, não há qualquer menção aos atuais.<sup>6</sup> A região possui o pior índice de desigualdade social da cidade, segundo matéria publicada no Portal G1, do jornal O Globo, em 13/01/2021.<sup>7</sup> Cabe citar Buitelarr *et al* (2021, p.1) quando afirmam que o fenômeno do crescimento de edifícios obsoletos, estruturalmente vagos, subutilizados ou abandonados – ligado ao desenvolvimento das cidades e localizados especialmente nos centros históricos – passou a ser considerado por acadêmicos e planejadores como uma séria questão pública, solicitando medidas urgentes e diretas de intervenção.

Foram levantadas as condições de uso e ocupação de edificações protegidas localizadas em área do Bairro da Saúde, estabelecida como estudo de caso localizada nos entornos imediatos do Moinho Fluminense – atualmente sem uso e parcialmente demolido – e do Museu da História da Cultura Afrobrasileira (MUHCAB), ambos tombados em nível municipal, desde 1986. Foi possível constatar um severo e progressivo processo de degradação e aumento de usos não residenciais na área de estudo, tendo em vista a análise comparativa adotada entre as fotos do inventário elaborado pelo então Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC), nos anos 1980, e o estado atual das edificações protegidas. Na área utilizada como estudo de caso, destaca-se como exemplo de maior degradação a Rua do Livramento, que conta com diversos imóveis arruinados e/ou invadidos, totalizando 74% do total das edificações existentes. Ao todo, foram avaliadas 145 edificações preservadas, das quais, atualmente, 82 se apresentam em ruínas ou em estado regular de conservação (56%). Em termos de uso, foram observadas 77

6 - Disponível em <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-urbano-e-economico/porto-maravilha-um-polo-de-inovacao-e-moradia-na-regiao-central-do-rio/#:~:text=Moradias%20no%20Porto%20Maravilha,novos%20moradores%20do%20Porto%20Maravilha> .  
06/05/2025

7 - Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/01/13/regiao-portuaria-do-rio-tem-o-pior-indice-de-desigualdade-social-da-cidade-aponta-estudo.shtml>, em 06/05/2025.

edificações desocupadas (incluindo o Moinho Fluminense), em função do arruinamento ou simplesmente não utilizadas

Figura 2 – Área ocupada pelo Moinho Fluminense.  
Em amarelo, as partes já demolidas.



Fonte: Google Earth, acesso em 12/03/2025.

Figura 3 - Rua do Livramento nº 111, 113 e 115, em 1986-1987, à esquerda,  
e atualmente, à direita.



Fonte: Arquivos do IRPH e Google Street, acesso em 24/02/2025.

#### 4.1 O Projeto Reviver Centro

O prefeito Eduardo Paes, em seu quarto mandato (2025/2028), deu continuidade ao processo de governança empreendedora neoliberal, observado nos três anteriores, vislumbrando a complexidade das questões urbanísticas da cidade apenas pela ótica do desenvolvimento econômico, ancorado fortemente na construção civil e no turismo. Nessa direção, observa-se no organograma da prefeitura a associação entre as ações de desenvolvimento econômico e as de planejamento urbano da cidade, que priorizam a criação de novas oportunidades de negócios vislumbradas em novos empreendimentos imobiliários, grandes eventos artísticos etc. Sob a orientação neoliberal observada, o prefeito, no último dia 30/08/2025, anunciou, a intenção de criar uma marca oficial para o Rio de Janeiro, inspirada na campanha “I love New York” (Cf. Harvey), que poderá estampar souvenirs, campanhas turísticas



e outras iniciativas ligadas à cidade. O objetivo, segundo matéria publicada no jornal *O Globo*, é reforçar a imagem do Rio no Brasil e no exterior e busca replicar o sucesso da campanha nova-iorquina lançada nos anos 1970, quando a cidade enfrentava uma grave crise e conseguiu reverter parte de sua imagem negativa. O símbolo, que substitui o verbo “*love*” por um coração, tornou-se um ícone global presente em camisetas, canecas e chaveiros.<sup>8</sup>

No contexto neoliberal constituído, cabe destacar que, em 2021, em face do crônico processo de esvaziamento e degradação do Centro Histórico da Cidade, a administração municipal propôs mais uma tentativa voltada a sua revitalização, 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 Complementar (PLC 11/2021), tendo suas proposições debatidas na Comissão Permanente de Assuntos Urbanos (CPAU)<sup>9</sup>, de maio a julho, por assessores parlamentares, arquitetos e urbanistas 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. Após os debates, o Projeto Reviver Centro foi aprovado em sessão 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 14/07/2021.

É importante observar que os debates sobre a revitalização de parte do Centro Histórico da cidade ocorreram de forma paralela e isolada das discussões relacionadas à revisão do PDD (2011). Segundo Rabello (2021)<sup>10</sup> a iniciativa ensejada pelo Reviver Centro não passou de mais um “Puxadinho legislativo, no suposto planejamento da Cidade”, fato que se tornou um hábito que está impregnado, entre os gestores municipais, que consiste em “fazer uma lei especial para cada freguês, ou situação da Cidade.” Rabello observou que, a exemplo do Projeto Porto Maravilha, o “Reviver Centro” ostenta um codinome de *marketing*, que expõe como principal justificativa “o esvaziamento do chamado Centro.” Para combater o inegável esvaziamento, optou-se, mais uma vez, pela “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.” Uma espécie de “cloroquina do planejamento urbano no Rio: antigos remédios, sem eficácia comprovada, servem para qualquer ‘doença’ da cidade” (Rabello, 2021).<sup>11</sup>

O Reviver Centro também propõe a requalificação urbana e ambiental, incentivando 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

8 - Rio de Janeiro pode ganhar identidade visual para souvenirs e turismo, in <https://www.mercadoeeventos.com.br/brasil/rio-de-janeiro-pode-ganhar-identidade-visual-para-souvenirs-e-turismo/> acesso em 03/09/2025. Publicada em 01/09/2025

9 - O autor participou dos debates como integrante da CPAU.

10 - Disponível em <http://www.soniarbello.com.br/o-codigo-de-obras-do-rio-e-como-sera-o-amanh/>, acesso em 29/04/2019.

11 - RABELLO, 2021 disponível em <https://www.soniarbello.com.br/rio-projeto-de-lei-reviver-centro-confronta-com-a-revisao-do-plano-diretor-da-cidade/> acesso em 14/11/2021.



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 (...).”<sup>12</sup> Na ocasião, o prefeito 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.”

O texto aprovado da Lei que estabeleceu o Projeto Reviver Centro não faz qualquer menção ou conexão ao Porto Maravilha, apesar da proximidade entre as áreas. A nova lei prevê estímulos aos empreendedores, entre outras medidas, acenando com incentivos fiscais, edifícios (inclusive em outras áreas da cidade) 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 e/ou corporativos ociosos.<sup>13</sup> Em face da lógica da mais valia e do retorno financeiro, os parâmetros previstos estimulam os empreendedores a priorizarem as áreas vazias e a reconversão de edificações comerciais e/ou corporativas em residenciais. Os conjuntos de obras modestas protegidas ficariam descartados ou como última opção, o que gera grandes preocupações com seu futuro, em face do precário estado de conservação, muitas em ruínas. As preocupações aumentam ao observar os critérios de conservação estabelecidos para os bens protegidos situados em lotes cujas áreas possibilitem novas edificações. O texto da Lei prevê a possibilidade de liberação de gabarito, área mínima da unidade habitacional, dentre outros, o que poderá afetar, irreversivelmente, a ambiência e a integridade dessas edificações. Por outro lado, o Projeto prevê, positivamente, 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 no âmbito da habitação de interesse social, o Programa de Moradia Assistida, que visa amparar com moradia temporária, pessoas em vulnerabilidade social, até a sua reinserção comunitária. Até o momento, nenhuma iniciativa foi observada nesse sentido na região.

A Prefeitura aposta alto na construção de novas moradias para a classe média 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 urbana já existente, para tornar a região mais atrativa para o mercado da construção civil.<sup>14</sup> No entanto, com relação aos imóveis protegidos do Centro, a prefeitura limita-se a empregar recursos em alguns poucos programas voltados a sua conservação e desapropriação, tais como, mecanismos que permitem

<sup>12</sup> - In <https://prefeitura.rio/cidade/prefeito-sancionaconjunto-de-leis-que-institui-o-plano-urbano-reviver-centro> acesso em 10/11/2021.

13 - Já são observados casos de reconversão de prédios comerciais/corporativos na região, tais como o antigo prédio da Mesbla, no Passeio, e o da Caixa Econômica Federal, no Largo da Carioca. Ambos abrigarão condomínios de classe média. <https://diariodorio.com/edificio-mesbla-no-centro-e-finalmente-vendido-e-vai-ser-residencial/> , acesso em 07/05/2025.

14 - Cabe destacar que o uso residencial era tolerado na Área Central 1 (AC-1, Lapa, Cruz Vermelha e adjacências) pelo Decreto 322/76, o que proporcionou uma ocupação consistente na região desde os anos 1970. Já na AC-2, o uso residencial foi totalmente proibido até a edição da Lei 2.236/94 que o tornou adequado.



a arrecadação de imóveis em situação de dívida ativa, que posteriormente poderão ser usados em habitação social ou ir a leilão.<sup>15</sup>

### 4.2 Debates sobre a conservação do patrimônio cultural do Centro Histórico

Observa-se que o Reviver Centro e o Porto Maravilha dão extrema ênfase à viabilidade econômica e desprezam os contextos construídos e sociais pré-existentes, condicionando, mais uma vez, as ações de revitalização à aceitação do mercado imobiliário. Acena com vantagens, sem, no entanto, estabelecer políticas efetivas e claras de salvaguarda do importante conjunto arquitetônico protegido da área que constitui o Centro Histórico do Rio de Janeiro. O *retrofit* – termo que induz ao fachadismo, indevidamente consagrado e relacionado ao patrimônio cultural no Novo Código de Obras da Cidade (2019), 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 condições de uso das edificações protegidas, conforme observado pela CPAU. As discussões e debates desenvolvidos sobre o Reviver Centro possibilitaram reflexões importantes sobre a conservação do patrimônio cultural do Centro Histórico. Considerou-se fundamental a integração das novas edificações e índices permitidos em áreas livres situadas em APAC e Áreas de Entorno de Bens Tombados, localizados no Centro, à ambiência da paisagem estabelecida pelos elementos naturais existentes na região e à manutenção dos eixos de visada em direção aos marcos paisagísticos da cidade do Rio de Janeiro (Corcovado, Pão de Açúcar, morros isolados e sua cobertura vegetal remanescente etc.). A citada integração seria baseada nos critérios prévios estabelecidos pela prefeitura a partir do inventário arquitetônico que foi sugerido. Estes determinariam o que e onde seria possível construir, sem prejuízos à ambiência e integridade dos bens e das paisagens protegidas. A medida possibilitaria avaliar prévia e adequadamente os impactos das propostas do Programa para o patrimônio cultural e a paisagem urbana da região, viabilizando 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 arquitetônica.<sup>16</sup>

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

15 - 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.

16 - 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.



citar Gutierrez (1996, p. 42) quando observou que no centro histórico da Cidade do México ocorreu, em 1985, um processo de renovação similar que, em um segundo momento - no governo Salinas de orientação neoliberal - conforme proposto pelo Reviver Centro, propôs 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 (programa de incentivo financeiro criado pela Prefeitura, em 2014), de modo a estimular a 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 mitigar os efeitos da gentrificação, bem como para o fortalecimento do uso residencial no Centro, destacado como um dos principais objetivos do Projeto. Ao se privilegiar apenas os interesses de proprietários, contribui-se para processos de deslocamento de ocupantes de baixa renda, que terão dificuldades em 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, houve uma 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. Cabe também destacar que o Projeto de Lei que originou a Lei Complementar nº 229 foi encaminhado à Câmara Municipal sem a realização prévia de debates com a sociedade civil em audiências públicas e da discussão prévia no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), o que seria fundamental. Considerando a abrangência e a relevância do programa proposto pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a participação da sociedade civil na formulação do projeto de lei tinha que ter sido garantida. Muitas das inconsistências apresentadas pelo programa, bem como as dúvidas que suscita, decorrem da não disponibilização dos respectivos estudos técnicos que o fundamentam. O Projeto apesar de apresentar diretrizes de defesa de políticas para o Centro do Rio que promovam o uso residencial, inclusive e, em especial, a habitação de interesse social, a qualificação dos espaços públicos e a diversidade social no uso de seus espaços e uma intenção de preservação do patrimônio cultural, se vale de meios e instrumentos questionáveis. É possível perceber que o principal objetivo anunciado pelo Programa Reviver Centro é o de estimular a moradia no Centro do Rio, com o aproveitamento dos imóveis vagos ou subutilizados, o que é, sem dúvida, extremamente relevante, especialmente porque no momento há significativa vacância de imóveis comerciais e corporativos, em função da crise econômica que se abateu sobre a cidade, que foi agravada pela pandemia. O Centro é uma parte da cidade com localização privilegiada, dotada de extrema importância histórica e, por isso,



possuidor de um rico acervo arquitetônico protegido, além de uma boa infraestrutura urbana e mobilidade. No entanto, ainda carece de espaços de lazer e convivência (praças, parques e áreas verdes), equipamentos sociais (escolas, creches e postos de saúde) e comércio local que viabilizariam a efetiva ocupação residencial na área. Até o momento, não é observado nenhum movimento nesse sentido, observa-se apenas a construção de empreendimentos residenciais - *retrofit* de edificações corporativas e novas construções - dotados de infraestrutura de serviços e comércio privativos, o que em nada contribui para a revitalização urbana da região.

### 4.3 Perspectivas para uma política mais equânime

Mediante os fatos citados e relacionados ao processo de criação de APAC na cidade do Rio de Janeiro, especialmente nos anos 1980, observa-se que a mobilização comunitária foi um fator fundamental. No cenário formado, a APAC Sagas destaca-se como um exemplo positivo de luta comunitária, que foi capaz de mobilizar órgãos estatais, imprensa e a opinião pública, em geral, denunciando o abandono e a discriminação dos bairros da região portuária e todo seu precioso patrimônio cultural. Como resultado, viu-se a formulação de uma solução inovadora no contexto legislativo urbanístico carioca, que originou o instrumento de proteção denominado Área de Proteção Ambiental (APA), que foi consolidado no PDD – 1992, como Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC).

Cabe ressaltar que, apesar das ressalvas citadas, o PDD 2011, em seu Art. 133<sup>17</sup>, estabeleceu a possibilidade de criação de Planos de Gestão para cada APAC, que seriam elaborados pelo órgão de tutela do patrimônio cultural, com a devida consulta às entidades da sociedade civil organizada representativas das áreas objeto de estudo, mediante aprovação Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural. O dispositivo legal abriu uma concreta possibilidade de participação das comunidades diretamente envolvidas nos processos de monitoramento das ações de conservação. Observa-se que o Plano de Gestão foi mantido no texto do PDD 2024, em seu Art. 254, sendo definido como um instrumento de caráter operacional e estratégico, elaborado para o desenvolvimento das ações estabelecidas pelo órgão responsável pelo patrimônio cultural carioca, com colaboração de outros entes do Poder Público Municipal e da sociedade civil organizada. Nos três parágrafos do Art. 254, lê-se que:

§ 1º Os planos de gestão devem garantir a conservação do patrimônio cultural, o direito à cidade e promover a diversidade cultural.

§ 2º Deverão ser previstas em cada plano de gestão a revisão ou atualização da área de proteção ao qual ele se dedica.

<sup>17</sup> - Art. 133. A criação de Áreas de Entorno do Bem Tombado, Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APAC e Reservas Arqueológicas e o registro e declaração de bens de natureza imaterial serão precedidos de estudos técnicos elaborados pelo órgão de tutela do Patrimônio Cultural, submetidos ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural.

§ 1º Poderá ser criado Plano de Gestão para cada uma das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural, elaborado pelo órgão de tutela do patrimônio cultural, com consulta a entidades da Sociedade Civil representativas das áreas objeto de estudo e submetido ao Conselho Municipal de Patrimônio Cultural.



§ 3º O Plano de Gestão deverá ser elaborado após consulta a entidades da Sociedade Civil representativas das áreas objeto de estudo e submetido ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural. (PDD – 2024 – Grifo do autor)

Infelizmente, desde 2011, nenhum Plano de Gestão foi elaborado pela prefeitura para as mais de trinta APAC estabelecidas na cidade. Por outro lado, cabe ressaltar que o texto da Seção VI, do PDD 2024, inseriu o termo que remete a uma ação fundamental no processo de conservação das APAC: o Monitoramento. (Lima Carlos, 2020, p. 284-292). O Art. 250 destaca que: “Entende-se por Monitoramento o processo contínuo e rotineiro de observação, registro e avaliação das intervenções nos bens e áreas protegidos pelo patrimônio cultural.” Ao menos legalmente, há caminhos para a construção de ações democráticas voltadas ao monitoramento e elaboração de Planos de Gestão com participação comunitária em conselhos gestores. Resta resgatar os movimentos sociais urbanos organizados da cidade – esvaziados progressivamente desde os anos 1990 - para pressionar a prefeitura a cumprir o disposto no PDD 2024.

## 5. CONCLUSÃO

Em face dos aspectos teóricos e dados empíricos apresentados no artigo, pode-se observar que, desde a industrialização, a preservação do patrimônio cultural das cidades estabeleceu uma trajetória de expansão da sua percepção. Observou-se uma crescente complexidade que foi iniciada pelos monumentos e alcançou, posteriormente, os tecidos urbanos de bairros tradicionais e cidades com todos os aspectos culturais a eles relacionados.

Por outro lado, concomitantemente ao processo de percepção da importância e da complexidade que envolve a conservação do patrimônio urbano em todas as suas escalas e matizes, observou-se também o recrudescimento do sistema capitalista, com reflexos diretos nos processos de planejamento e expansão das cidades. O fortalecimento da cultura urbana conduziu à valorização, à verticalização e, consequentemente, às estratégias de extração de mais valia do solo das cidades, aspectos frontalmente diversos aos propósitos da conservação de tecidos urbanos. Criou-se assim uma relação de tensão onde os interesses do capital passaram, frequentemente, a predominar sobre os demais. O capitalismo, em seu atual estágio neoliberal, transformou a cidade em mercadoria, investimento e produto vendável para um mercado de oportunidades de negócios imobiliários, turísticos ou culturais.

O caso da cidade do Rio de Janeiro espelha este processo, desde 1993, quando ocorreu o abandono progressivo e deliberado do PDD 1992, em prol de planos estratégicos que materializaram os interesses corporativos sobre o solo da cidade. O momento dividiu opiniões entre os cariocas, contribuindo, juntamente a outros fatores, para a desmobilização dos movimentos sociais urbanos organizados, emergentes na década anterior. No atual contexto, acredita-se que estes movimentos poderiam funcionar como uma espécie de antídoto capaz de, se não neutralizar, pelo menos conter os danos causados pela avalanche neoliberal que se abateu sobre a cidade, podendo gerar um certo equilíbrio de forças num cenário político bastante desigual.



## 6. REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do Pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BENEVOLO, Leonardo. **A cidade e o arquiteto**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- BOETCHER, R. Quem é o dono da cidade?. **Revista aU – Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo: Ed. Pini, 2016, p. 44-46.
- BUITELAAR, E. et al. Building obsolescence in the evolving city. Reframing property vacancy and abandonment in the light of urban dynamics and complexity. **Cities – The International Journal of Urban Policy and Planning**, v. 108, 102964, jan. 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275120313123?via%3Dihub>. Acesso em: 8 out. 2025.
- CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.
- CHOAY, Françoise. **A Alegoria do patrimônio**. São Paulo: Unesp, 2001.
- DUCASSI, María Rosa Suárez-Inclán. Reflexiones finales: Valoración del seminario y perspectivas de solidaridad. Consideraciones específicas sobre la rentabilidad de las inversiones en conservación y restauración del patrimonio y el turismo cultural. **Seminario Internacional de Ciudades Históricas Iberoamericanas**, Toledo, 2001. Disponível em: [http://www.esicemos.org/Nueva carpeta/libroTOLEDO/44\\_reflexiones\\_finales.htm](http://www.esicemos.org/Nueva carpeta/libroTOLEDO/44_reflexiones_finales.htm). Acesso em: 20 set. 2007.
- DUCASSI, María Rosa Suárez-Inclán et al. **Los planteamientos básicos para los planes de gestión de los itinerarios culturales: Una antología**. Madrid: Chihuahua, Chih. México, 2015. Disponível em: <https://publ.icomos.org/publicmos/jlbSai?html=Pag&page=Pml/Not&base=technica&ref=3DA814504D30632F5800BF2ED3DB9A2C>. Acesso em: 9 out. 2025.
- FAULHABER, Lucas; XIMENES, Luciana. Mudanças na legislação urbanística do Rio de Janeiro. **Observatório das Metrópoles**, [s. d.]. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/mudancas-na-legislacao-urbanistica-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 1 maio 2019.
- FRIEDMAN-STIGLER. **Making Chicago Price Theory**. London; New York: Routledge, 2006.
- GUTIERREZ, Ramón. Centro Históricos en tiempos de neoliberalismo. In: FORO IBEROAMERICANO DE REFLEXIÓN: PATRIMONIO DEL FUTURO, 1996, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos, ago. 1996. Disponível em: [https://www.academia.edu/33025109/Centros\\_hist%C3%B3ricos\\_en\\_tiempos\\_de\\_Neoliberalismo\\_Foro\\_Iberoamericano\\_de\\_reflexi%C3%B3n\\_Patrimonio\\_del\\_Futuro\\_Sociedad\\_Central\\_de\\_Arquitectos\\_Buenos\\_Aires\\_Agosto\\_de\\_1996](https://www.academia.edu/33025109/Centros_hist%C3%B3ricos_en_tiempos_de_Neoliberalismo_Foro_Iberoamericano_de_reflexi%C3%B3n_Patrimonio_del_Futuro_Sociedad_Central_de_Arquitectos_Buenos_Aires_Agosto_de_1996). Acesso em: 9 out. 2025.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. Neoliberalism and the City. **Studies in Social Justice**, v. 1, n. 1, Winter 2007. Disponível em: <https://journals.library.brocku.ca/index.php/SSJ/article/view/977/947>. Acesso em: 10 out. 2025.
- LICHFIELD, Nathaniel. **Economics in urban conservation**. New York: Cambridge University Press, 1988.
- LIMA CARLOS, Claudio A. S. Una Mirada critica a la zona portuaria de Rio de Janeiro. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, v. 17, n. 2, p. 23-54, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18892>. Acesso em: 9 out. 2025.
- LIMA CARLOS, Claudio A. S. Redemocratization, Social Movements and the Urban Protection of Rio de Janeiro. **Journal of Civil Engineering and Architecture**, n. 12, 2018. Disponível em: <https://www.davidpublisher.com/index.php/Home/Article/index?id=37845.html>. Acesso em: 9 out. 2025.



LIMA CARLOS, Claudio A. S. Interiores sob risco: parâmetros de intervenção previstos pelo novo Código de Obras do Rio de Janeiro para edificações protegidas. In: SIMPÓSIO CIENTÍFICO DO ICOMOS BRASIL, 3., 2019, Belo Horizonte. *Anais [...]*. Belo Horizonte: ICOMOS Brasil, 2019.

LIMA CARLOS, Claudio A. S. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): origem e aplicação do instrumento de proteção do instrumento de proteção urbana na cidade do Rio de Janeiro (1979-2014)**. 1. ed. Curitiba: Ed. Appris, 2020.

LIMA CARLOS, Claudio A. S. La otra cara del proyecto Puerto Maravilla Zona portuaria de Río de Janeiro. **Revista Latino-americana de Ambiente Construído & Sustentabilidade**, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: [https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/rlaac\\_sustentabilidade/pt\\_BR/issue/view/224](https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/rlaac_sustentabilidade/pt_BR/issue/view/224). Acesso em: 9 out. 2025.

RABELLO, Sônia. O Código de Obras do Rio: e como será o amanhã?. 2017. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/o-codigo-de-obras-do-rio-e-como-sera-o-amanha/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

RIBEIRO, A. C. T. A cidade neoliberal: crise societária e caminhos da ação. **Revista Observatorio Social de América Latina – OSAL**, CLACSO, ano VII, n. 21, set./dez. 2006. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/13766>. Acesso em: 1 set. 2025.

SITTE, Camillo. **A construção de cidades segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Ática, 1992.

TIESDELL, Steven et al. **Revitalizing historic urban quarters**. Oxford: Architectural Press, 1996.

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 – Desmascarando consensos**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2000.

VAINER, Carlos R. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ANPUR, maio 2011. Disponível em: <https://anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT1-1019-633-20110106150243.pdf>. Acesso em: 2 set. 2025.

VAINER, Carlos. Mega Eventos e a Cidade de Exceção. In: VAINER, C. et al. (Org.). **Mega Eventos: perspectivas e críticas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

ZANOTELLI, C. L. A cidade neoliberal no Brasil de uma perspectiva foucaultiana. **Geousp**, v. 25, n. 3, e-172194, dez. 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/172194>. Acesso em: 12 ago. 2025.