

Nadalin, Vanessa Gapriotti

Working Paper

Revitalização de áreas centrais nas cidades brasileiras por meio da mobilização de investimentos privados

Texto para Discussão, No. 2862

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Nadalin, Vanessa Gapriotti (2023) : Revitalização de áreas centrais nas cidades brasileiras por meio da mobilização de investimentos privados, Texto para Discussão, No. 2862, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2862>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284918>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2862

**REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS
NAS CIDADES BRASILEIRAS
POR MEIO DA MOBILIZAÇÃO DE
INVESTIMENTOS PRIVADOS**

VANESSA GAPRIOTTI NADALIN



**REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS
NAS CIDADES BRASILEIRAS POR
MEIO DA MOBILIZAÇÃO DE
INVESTIMENTOS PRIVADOS**

VANESSA GAPRIOTTI NADALIN¹

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <vanessa.nadalin@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R21; R31; D63; H40; O18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2862>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 TEORIA DE VALORIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS URBANAS	7
3 MAIS-VALIA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	10
4 DIAGNÓSTICO: PERDA DE PRIMAZIA	12
5 OS CASOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO NOS ANOS 2000 E 2010.....	21
6 CASOS EMPÍRICOS: O QUE ESTÁ SENDO PROPOSTO PARA OS ANOS 2020	25
7 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	28

SINOPSE

Além de concentrarem patrimônio histórico, frequentemente os centros concentram maior acessibilidade, em termos de mobilidade urbana, pois concentram infraestrutura urbana. Repovoamento dos centros contribui com cidades mais compactas e sustentáveis. Uma porção considerável de cidades brasileiras está neste momento desenhando legislações de incentivo ao repovoamento dos centros e de sua revitalização. Em parte como resposta ao esvaziamento de prédios que concentravam escritórios no pós-pandemia, em parte para dinamizar a economia local. Em comum, as mais recentes propostas de revitalização consideram que quase a totalidade dos recursos para bancar esses investimentos viriam da iniciativa privada. Nesse contexto, este trabalho contribui com o apontamento de possíveis desafios que os atuais e os novos projetos de revitalização de centros devem enfrentar para atingir seus objetivos. Notaram-se dois grandes desafios dos projetos de revitalização de áreas centrais já executados. Primeiramente, não apostar demais na dinâmica de valorização dos imóveis da região revitalizada, e errar em quanto é possível extrair de mais-valia urbana a partir dessa valorização. O outro grande desafio se refere a como garantir os direitos humanos, principalmente moradia digna, a todos os envolvidos no processo de revitalização.

Palavras-chave: centros urbanos; revitalização urbana; gestão urbana.

ABSTRACT

In addition to concentrating historical heritage, city centers often concentrate greater accessibility, in terms of urban mobility, as they concentrate urban infrastructure. Repopulating the centers contributes to more compact and sustainable cities. A considerable portion of Brazilian cities are currently designing legislation to encourage the repopulation of centers and their renewal. In part, in response to the emptying of buildings that concentrated offices in the post-pandemic, in part to boost the local economy. In common, the most recent revitalization proposals consider that almost all the resources to fund these investments would come from the private sector. In this context, this work contributes by pointing out possible challenges that current and new city center renewal projects must face in order to achieve their objectives. It was noted two major challenges of the renewal projects already implemented. First, do not bet too much on the dynamics of appreciation of real estate in the renewed region, and make mistakes in how much urban added value can be captured from this appreciation. The other major challenge refers to how to guarantee human rights, especially adequate housing, to all those involved in the urban renewal process.

Keywords: city centres; urban renewal; urban management.

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras sempre tiveram o desafio de regenerar suas áreas centrais. Pouquíssimas cidades possuem centros urbanos que mantiveram bem seus patrimônios históricos e que não perderam primazia para novas centralidades (Nadalin, Furtado e Rabetti, 2018). Mas por que regenerar as áreas centrais em vez de promover novas centralidades? Além de concentrarem patrimônio histórico, frequentemente os centros concentram maior acessibilidade, em termos de mobilidade urbana, pois concentram infraestrutura urbana. Repovoar os centros contribui com cidades mais compactas e sustentáveis (Angel *et al.*, 2021; Brueckner, Thisse e Zenou, 1999).

A experiência da pandemia de covid-19, iniciada em meados de 2020, agudizou esse processo ao disseminar o teletrabalho das funções de maior escolaridade e mais bem remuneradas. Alguns dos centros concentravam empregos em geral e desse tipo em particular. Os gestores municipais parecem apostar no ressurgimento do interesse nessas áreas, pois uma porção considerável de cidades brasileiras está neste momento desenhando legislações de incentivo ao repovoamento dos centros e de sua revitalização. Em parte como resposta ao esvaziamento de prédios que concentravam escritórios, em parte para dinamizar a economia local.

Em qualquer das duas hipóteses, para haver sucesso na empreitada, é necessário que haja ou demanda para moradia nos centros, ou demanda para localização de empresas nos centros. Os projetos consistem em investimentos em infraestrutura urbana que melhorem de alguma maneira as características urbanísticas desse bairro, o centro. Há a aposta de que os trabalhadores voltarão a trabalhar presencialmente e desejarão morar próximo aos seus trabalhos. Ou então desejarão morar próximo a, ou frequentar, localidades que concentrem serviços culturais e de lazer. Os centros podem cumprir esse papel. Mas precisam ser revitalizados.

Em comum, as mais recentes propostas de revitalização, mais adiante descritas, consideram que quase a totalidade dos recursos para bancar esses investimentos viriam da iniciativa privada, pois essa demanda por um bairro centro melhor seria compatível com o nível de investimento em bens públicos locais necessários para concretizá-la. A situação imediatamente anterior à da pandemia era a aposta de que a proximidade a empregos de melhor remuneração implicaria naturalmente uma maior demanda por moradia, visto as nossas cidades serem muito congestionadas, com tempo semanal médio de deslocamento chegando a 7,8 horas em São Paulo e 7,4 horas no Rio de Janeiro em 2019, por exemplo (Carneiro e Rosas, 2021). Ao compatibilizar o nível das amenidades urbanas dos centros com esse tipo de demanda, naturalmente a demanda por moradia se concretizaria. Após a pandemia, esses projetos de revitalização continuam apostando em que esses empregos mais bem remunerados continuarão localizados de forma concentrada e central e em que os trabalhadores continuarão preferindo trabalhar presencialmente e morar próximo aos seus trabalhos.

Nesse contexto, este trabalho contribui com o apontamento de possíveis desafios que os atuais e os novos projetos de revitalização de centros devem enfrentar para atingir seus objetivos.

Para tanto, revisa as principais explicações teóricas para os mecanismos de valorização e desvalorização de bairros centrais, secundando-nos pela teoria da economia urbana. Ao mesmo tempo, resgata a lógica dos instrumentos urbanísticos brasileiros, da apropriação de mais-valia urbana e a proposta da função social da propriedade inscrita na nossa Constituição Federal. Em seguida traz informações empíricas sobre a concentração intraurbana dos empregos formais em 2019, para o total de empregos e empregos de alta escolaridade, de maneira a investigarmos para quais centros urbanos haveria mais vitalidade nos bairros centrais e, portanto, maior naturalidade na mobilização de investimentos privados. Em seguida este trabalho analisa brevemente as principais questões das iniciativas já implementadas no Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e na Nova Luz, em São Paulo. Concluimos com a descrição das principais características das propostas atuais de algumas das principais cidades do país, principalmente naquilo em que apresentam em comum.

2 TEORIA DE VALORIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS URBANAS

Toda atividade econômica que acontece em uma cidade utiliza, de alguma forma, solo, ocupa algum terreno. Ao utilizá-lo potencialmente gera dois tipos de externalidades: externalidades de “poluição”, em um sentido mais amplo, como sendo uma atividade que impede outra atividade; ou externalidades de “congestionamento”, que dizem respeito aos efeitos que a atividade que ocorre em um terreno afeta aos usuários dessa atividade nesse terreno (Hochman, 1982). Assim, uma cidade que se organiza de tal maneira a minimizar as externalidades negativas entre os usos do solo e minimizar as externalidades de congestionamento de seus equipamentos públicos gera um bem público local. É papel do planejamento urbano prover esse bem público local, além de ser responsabilidade dos municípios construir, de fato, as ruas, as calçadas, as praças, os parques, os sistemas de transporte público, os sistemas de abastecimento de água etc., que também são bens públicos locais.

A corrente de teoria de economia dos bens públicos locais coloca que em um aglomerado urbano haveria diferentes “jurisdições”, porções dessa área urbana, e a competição dos governos locais de cada jurisdição levaria a que os residentes escolhessem quais conjuntos de bens públicos locais gostariam de consumir e quanto de impostos que os custeiam, pagar. Essa liberdade de escolha garantiria a alocação eficiente de bens públicos locais (Tiebout, 1956). No entanto, esse não é o tipo de organização fiscal e administrativa dos aglomerados urbanos brasileiros. Os municípios são bastante grandes, não agregando consumidores, ou residentes, homogêneos. Dessa

maneira, podemos considerar, no caso brasileiro, que a provisão do bem público local gerado pelo planejamento urbano de um município não sofre concorrência suficiente do planejamento urbano de municípios do mesmo aglomerado urbano, estando sujeito a um monopólio natural.

Portanto, não só o planejamento urbano consiste na regulação urbanística dos usos do solo e localização de infraestrutura urbana, mas também haveria justificativa teórica para que fosse objeto de regulação econômica de sua provisão, ou seja, garantia de que a provisão desse bem público estaria adequada às preferências de seus consumidores, os moradores da cidade. No caso brasileiro, esse conceito está contemplado nos princípios da administração pública municipal, e os moradores traduziriam suas vozes por meio das ações dos gestores eleitos via democracia participativa ou dos mecanismos de participação social na gestão municipal, que aprofundam essa democracia.

Lembrando que a questão básica da provisão de um bem público é que ela não acontece individualmente, porque há incentivos para que um indivíduo “pegue carona” na provisão individual de outro. Em uma favela a comunidade consegue se mobilizar e construir conjuntamente uma escadaria por onde todos poderão passar. Conseguem organizar que determinado espaço seja preservado para o campo de futebol. Mas não conseguem suficiente organização coletiva prévia à ocupação do bairro para prever a não ocupação de vias suficientemente largas por onde passem caminhões de bombeiros que possam apagar eventuais incêndios.

A literatura de economia urbana, quase totalmente centrada no caso americano, analisa e consegue provar empiricamente que os instrumentos de regulação urbanística (zoneamento) foram objeto de “captura regulatória”, ou seja, foram influenciados de maneira a não serem escolhidos visando ao bem comum, mas beneficiando alguns grupos de interesses (Fischel, 1980; Glaeser e Ward, 2009; Quigley, 2007). O argumento é bastante claro: os zoneamentos são muito restritivos na questão da quantidade (permitem poucas novas construções) ou até da qualidade do bairro (somente permitem melhoria da qualidade do bairro), pois os proprietários influenciam quem toma a decisão sobre essas regras, uma vez que essas regras fazem com que os preços de suas propriedades sempre cresçam. Em algum momento os proprietários lucram com isso ao vender seu imóvel. O caso brasileiro também conta com abundantes exemplos de captura de decisões de planejamento urbano que não refletem o interesse do conjunto dos cidadãos (Rolnik *et al.*, 2012). A captura regulatória decorre do fato de o planejamento urbano ser um monopólio natural e de os atores que o implementam possuírem poder de monopólio.

Então, como fazer a correta regulação econômica do planejamento urbano? O princípio de provisão via mercado privado seria compatibilizar os custos de provisão com a capacidade de pagamento da demanda por eles. Considerando também o paradigma dos direitos humanos, e do direito à moradia digna (OHCHR, 2009), haveria base para justificar subsídios para aquela

porção de cidadãos que não configuram uma demanda com capacidade de pagamento para arcar com os custos da provisão dos bens públicos locais que os instrumentos de planejamento urbano visualizam: a infraestrutura e os equipamentos urbanos.

Em resumo, o planejamento urbano provê um bem público local, por meio do controle das externalidades urbanas, assim como o poder público promove a construção das infraestruturas urbanas. Esse é um monopólio natural, mas os mecanismos da democracia propiciam aos cidadãos os meios de garantir a provisão ótima desse bem público. Esses meios também devem prevenir contra a captura regulatória dos instrumentos de planejamento urbano e promover a distribuição de subsídios para a promoção do direito à moradia digna.

Os centros urbanos são um caso particular no planejamento urbano. Usualmente consistem nas porções mais antigas das cidades, e possuem tanto patrimônio histórico como amenidades naturais, como a proximidade a algum corpo d'água, já que, devido às necessidades de transporte, as cidades não tão jovens se fundaram próximas a rios ou ao mar. Mais que isso, são um local onde acontecem as interações face a face tão apregoadas e descritas por Jane Jacobs (1961). Na mesma toada, a economia urbana defende a promoção das economias de aglomeração nas cidades, e as altas densidades dos centros urbanos são um excelente lócus para isso (Glaeser, 2011).

Mas, como todas as demais vizinhanças, estão sujeitos ao decaimento da qualidade das suas amenidades urbanas. Seja por congestionamento excessivo, seja por processos de envelhecimento das estruturas físicas, falta de manutenção ou reforma e obsolescência. Para Brueckner, Thisse e Zenou (1999), os centros serão tão mais atratores quanto mais as administrações locais tenham decidido manter as amenidades históricas aí presentes, que, por sua vez, desencadeiam um processo de *feedback* que engatilha outros tipos de investimentos em amenidades endógenas, como bons restaurantes e boa vida cultural, ligadas às atividades de turismo e lazer.

Esses autores argumentam que não são as principais forças do modelo tradicional de economia urbana, de cidade monocêntrica, que explicam se um centro histórico mantém seu poder atrator ou não (Brueckner, 1987). São as diferenças nos níveis de amenidades urbanas. As amenidades contrabalançariam as forças dos custos de deslocamento e custos de construir residências maiores. Já Glaeser, Kahn e Rappaport (2008) argumentam que seriam os custos de deslocamento e a escolha do modo de viagem as principais forças, e que nos Estados Unidos os pobres se concentrariam nos centros devido à disponibilidade de transporte público e à sua incapacidade financeira de depender de carros.

De maneira complementar, Brueckner e Rosenthal (2009) consideram em seu modelo teórico não só essas forças, do custo de deslocamento e da demanda por moradia, mas também as forças de depreciação do ambiente construído, levando em consideração a idade dos imóveis e

sua necessidade de manutenção e ou reforma. Portanto, essas forças de deterioração teriam um papel muito forte em explicar as dinâmicas de valorização e desvalorização não só do centro, mas de qualquer bairro da cidade. Como a localização relativa do centro no âmbito da cidade é privilegiada e esse possui amenidades históricas e/ou naturais, sempre haverá um processo de acumulação de uma demanda reprimida por utilizar esse espaço, até desencadear um processo que mobilize recursos para fazer um grande investimento e renovar todo o bairro, mudando o patamar de amenidades para um melhor e bem diferenciado, compatível com a demanda reprimida.

Portanto, é registrado nas cidades de todo o mundo iniciativas coletivas de “renovação” de áreas centrais. Muitas vezes se trata de projetos em grande escala, com ambições de interferir não só na manutenção de amenidades históricas e na renovação da qualidade da vizinhança, mas também modificar as atividades econômicas e os tipos de moradores dessas áreas. Na seção a seguir, analisamos questões específicas do contexto institucional brasileiro pertinentes a esse tipo de iniciativa em nosso país, que tentam também enfrentar as questões de inclusão territorial relacionadas a esse processo.

3 MAIS-VALIA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Retomando o modelo de Tiebout, imagine-se que os mecanismos de livre mercado fossem eficientes na alocação de bens públicos locais, por meio da urbanização de diferentes porções das cidades para atender a grupos homogêneos por parte de empresas urbanizadoras, por exemplo. Mesmo assim haveria uma falha de concepção nesse modelo, que é desconsiderar que é inaceitável a desigualdade de acesso a bens públicos locais, que serão tão desiguais quanto mais desigual for a renda dos grupos de moradores. Essa é uma limitação reconhecida desse modelo de Tiebout (Nechyba, 2007). Como argumentado na seção anterior, a própria regulação econômica, ou seja, a checagem da correta provisão desse bem público em um contexto de monopólio natural, deve levar em consideração o direito à moradia digna, um direito humano, para buscar a redução de uma natural tendência à desigualdade intraurbana de serviços urbanos e infraestrutura.

No contexto específico dos centros urbanos, essa discussão é válida especialmente devido ao fato de que, ao renovar essa vizinhança e concretizar uma demanda que anteriormente estava reprimida, os novos usos e/ou os novos moradores substituem os moradores anteriores. Para esses antigos moradores valerá mais a pena vender seus imóveis e realizar o lucro com a valorização do bairro, e morar em outra vizinhança que lhes atendam as preferências por amenidades urbanas. Parte do lucro da venda do imóvel valorizado é utilizado na compra de imóvel de menor valor, parte utilizada em outras compras, ou poupança. Ambos os movimentos são mais valorizados pelo antigo morador do que permanecer no centro e usufruir das amenidades urbanas do centro renovado.

Considerando também que, se permanecesse no centro, arcaria com custos maiores de tributos e taxas. Esse processo se chama gentrificação. No caso de moradores de aluguel, a situação é mais precária, pois não conseguirão arcar com os custos dos aluguéis mais altos e não se beneficiarão em nada com a valorização do imóvel.

No contexto brasileiro esse mecanismo é especialmente pernicioso porque nossas cidades apresentam um alto grau de desigualdade de qualidade de ambiente urbano, de serviços urbanos e de acessibilidade às oportunidades urbanas. As piores vizinhanças não garantem o direito à cidade e à moradia digna de seus habitantes (Pereira *et al.*, 2019). Assim, justifica-se redobrada atenção, no contexto brasileiro, às questões redistributivas e de inclusão territorial relacionadas às iniciativas de renovação urbanas.

Dessa maneira, vale a pena apresentar o contexto institucional dessa questão urbana do ponto de vista social. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 182, define que promover as funções sociais da cidade é um objetivo da política de desenvolvimento urbano. A lei que regulamenta esse artigo, o Estatuto das Cidades, esclarece a ideia definindo que o direito à propriedade se desmembra em direito à superfície e direito à construção. O direito à construção é regulado pelas normas urbanísticas, postas no Plano Diretor municipal. Mas, além disto, o estatuto sugere instrumentos para aumentar a eficiência na utilização da infraestrutura urbana já construída na cidade, tentando promover a utilização de espaços subutilizados em porções da cidade onde já há investimento em infraestrutura.

O movimento popular de reforma urbana, que fez o *lobby* para que esse artigo da CF/1988 fosse aprovado, tinha como objetivo que “houvesse menos transferência de renda para os proprietários de solo urbano” com o desenrolar do processo de crescimento urbano das cidades (Santoro e Cymbalista, 2004). Vale a pena aqui fazer uma pequena digressão teórica para explicar que, naturalmente, com o crescimento das cidades, o preço da terra cresce, em paralelo ao aumento dos custos de transporte, pois ficam mais valorizadas as localizações mais bem inseridas no tecido urbano. Quanto maior a cidade, maiores são os custos de transporte agregados e maior o preço da terra em geral. Esse é um resultado do modelo de cidade monocêntrica (Brueckner, 1987).

Portanto, a teoria da economia urbana resume em duas grandes fontes de valorização de uma localização urbana: a qualidade da vizinhança e a facilidade de acesso às oportunidades, ou inserção urbana. A facilidade de acesso às oportunidades evolui de acordo com a localização relativa das pessoas e empregos, de acordo com mudanças no sistema de mobilidade da cidade, mas também se modifica de acordo como a cidade cresce. Assim, alguns instrumentos urbanísticos propostos no Estatuto das Cidades, com vistas a promover a função social da propriedade, vislumbram a captação da mais-valia urbana, que consiste em “taxar” a valorização imobiliária que

ocorre devido à valorização da localização urbana. Essa valorização ocorreu a partir da provisão do bem público “cidade”, e quanto mais proprietários “pegarem carona” na sua provisão, menos recursos haverá para manutenção, melhorias e expansão desse bem público.

Nos bairros centrais, quando um projeto de revitalização é bem-sucedido, a localização será valorizada porque há uma melhoria da qualidade da vizinhança. Mas também já havia ocorrido uma valorização dessa localização central à medida que a cidade foi crescendo, porque a localização relativa no âmbito da cidade é muito boa, e o fato de ser central favorece a acessibilidade a oportunidades. Portanto, é imprescindível utilizar mecanismos de recuperação de mais-valia urbana no contexto desses projetos.

Por outro lado, a captação correta dessa mais-valia urbana é um mecanismo insuficiente para fazer frente às necessidades de inclusão social, pois não garante que esses projetos contribuam para que todos os moradores da cidade morem dignamente. Se essa “mais-valia” for corretamente cobrada, então estaria garantido que essa valorização não seria auferida pelos proprietários do solo. Mas, além disso, deve ser aprimorada a gestão social do planejamento urbano, para garantir que, paralelamente a esse processo de renovação urbana, haja a diminuição das desigualdades na provisão de infraestruturas urbanas, serviços urbanos e de acesso às oportunidades, garantindo moradia digna para todos os habitantes da cidade, de maneira a contrabalançar as tendências à gentrificação.

Em termos dos projetos de renovação urbana, há tentativas de também contribuir com esse objetivo redistributivo. Primeiramente, quando há zonas especiais de interesse social no perímetro em questão, as populações de baixa renda em tese seriam “forçadas” a permanecer morando no local. Descrevendo com outras palavras, teriam seu direito de permanecer garantido. Por outro lado, mecanismos como as operações urbanas consorciadas tentariam garantir que os recursos captados com mais-valia fossem utilizados para a construção de moradia digna em algum outro bairro da cidade. Esses mecanismos não cumprem bem suas funções. Assim como esses conflitos estão bastante presentes nos casos brasileiros recentes que passaremos a apresentar nas seções 5 e 6 deste texto.

4 DIAGNÓSTICO: PERDA DE PRIMAZIA

A falta de manutenção de amenidades urbanas e históricas ajudaram no deslocamento de moradores mais abastados para outros bairros nas grandes cidades brasileiras, que também podem ter sido influenciados por estratégias de *marketing* das novas zonas de expansão. Em algumas cidades há a constituição de novas centralidades; em outras, a concentração de atividades e

moradores em bairros contíguos à região histórica. De qualquer maneira, apesar de não perder população, os centros históricos concentram menos empregos e menos população do que concentravam antes. Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) mostram esses processos para as doze maiores cidades brasileiras. Entre 1991 e 2000 os centros históricos perdem população, que é recuperada entre 2000 e 2010.

As figuras 1 a 12 retomam os resultados de Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) de concentração intraurbana de empregos formais, em que se verifica que os centros históricos ganharam empregos formais entre 2002 e 2013, apesar de perder a concentração relativamente ao município como um todo. A metodologia utilizada para produzir essas figuras é semelhante ao trabalho anterior, é feita uma densidade de kernel de duas dimensões para gerar as curvas de densidade que descrevem a nuvem de pontos de localização dos empregos. Aqui utilizamos dados de empregos formais de 2019, provenientes do Projeto Acesso a Oportunidades,¹ do Ipea (Pereira *et al.*, 2020).

Somente são mostradas as regiões a partir de certa densidade, que varia de cidade para cidade. Quão maior a densidade, mais escuras as regiões. No painel A de cada figura, é comparada a concentração dos empregos de 2019 com as regiões de centralidades e a concentração de empregos encontrada para os dados de 2013, em amarelo, replicando as centralidades encontradas em Nadalin, Furtado e Rabetti (2018), ou seja, regiões que concentram empregos. Já o painel B de cada figura mostra a concentração dos empregos de alta escolaridade, nos quais é exigido nível superior para ocupar a vaga, e o centroide do polígono do centro histórico é mostrado em vermelho.

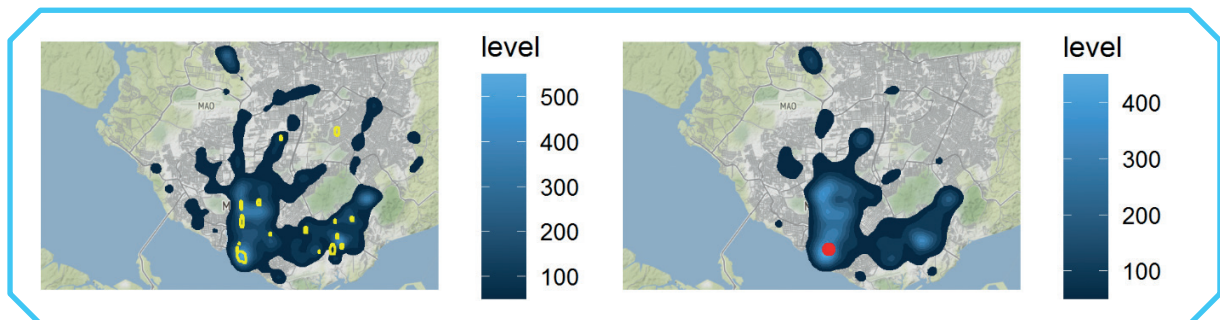
Assim, mostramos os resultados de Nadalin, Furtado e Rabetti (*op. cit.*) para os empregos de 2013 em amarelo, replicamos a metodologia para os dados de 2019 em tons de azul e replicamos a metodologia para os dados de empregos de alta escolaridade de 2019, também em tons de azul, no painel A.

1. Disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

FIGURA 1**Manaus**

1A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

1B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)

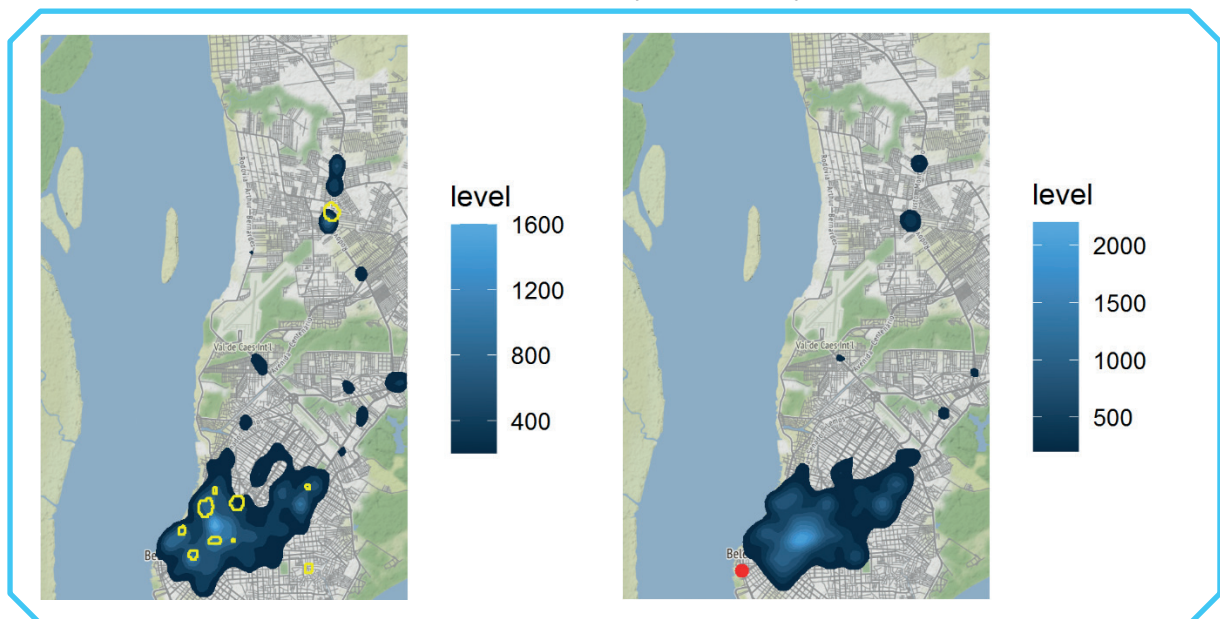


Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 2**Belém**

2A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

2B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

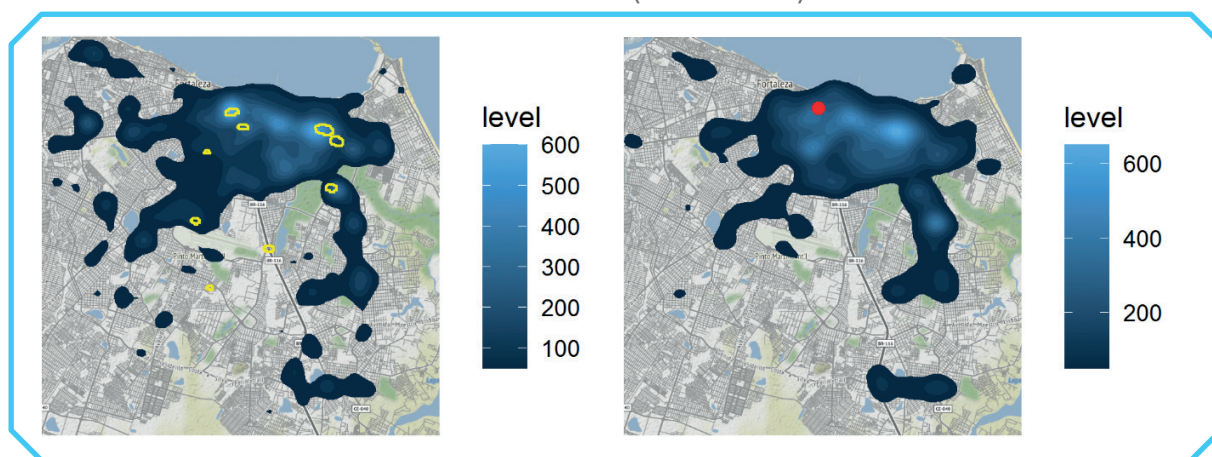
TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 3

Fortaleza

3A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

3B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



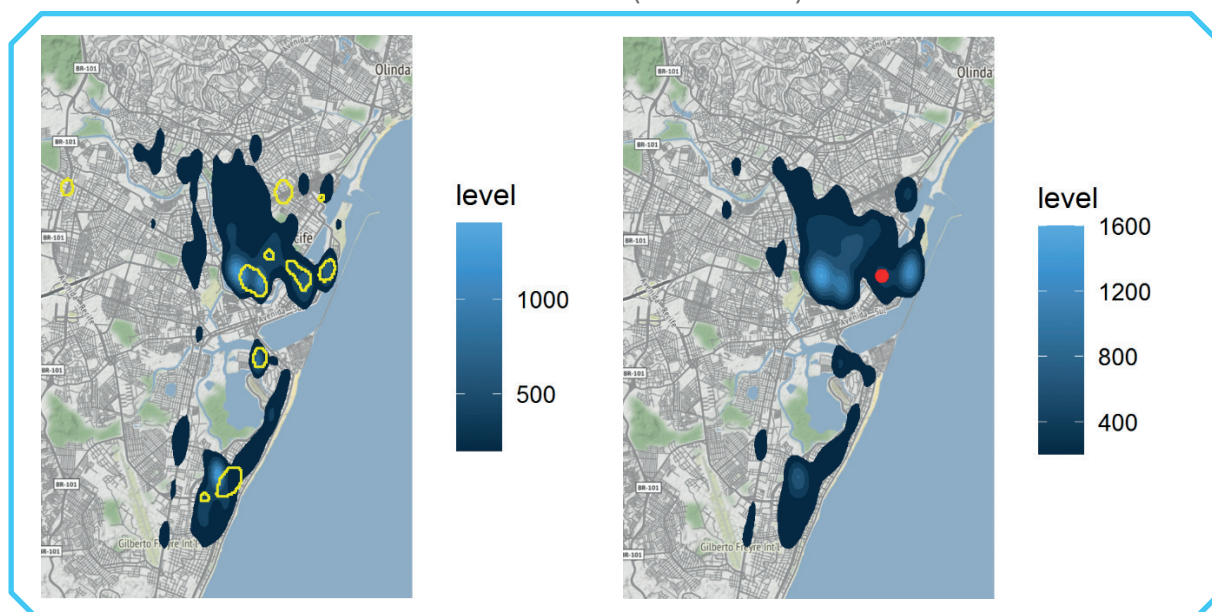
Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 4

Recife

4A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

4B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)

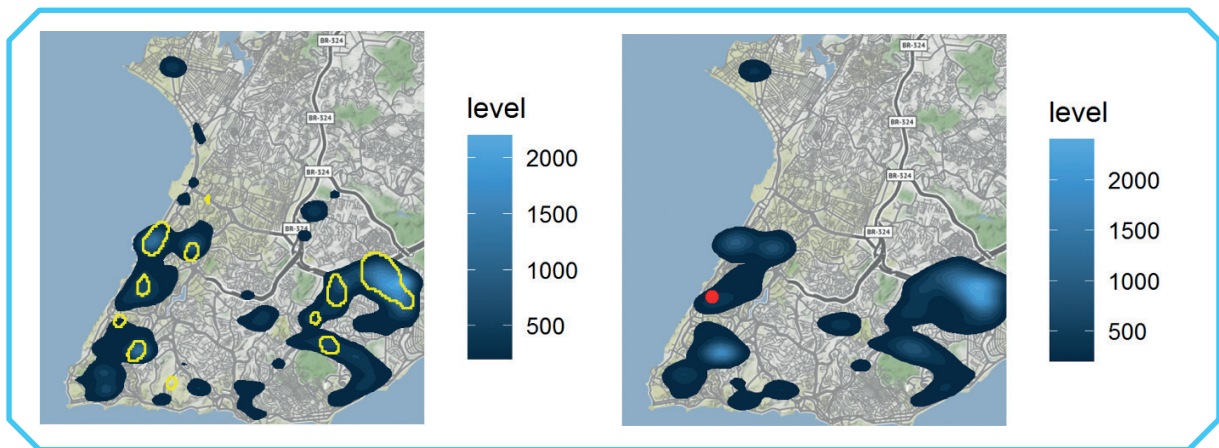


Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 5**Salvador**

5A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

5B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)

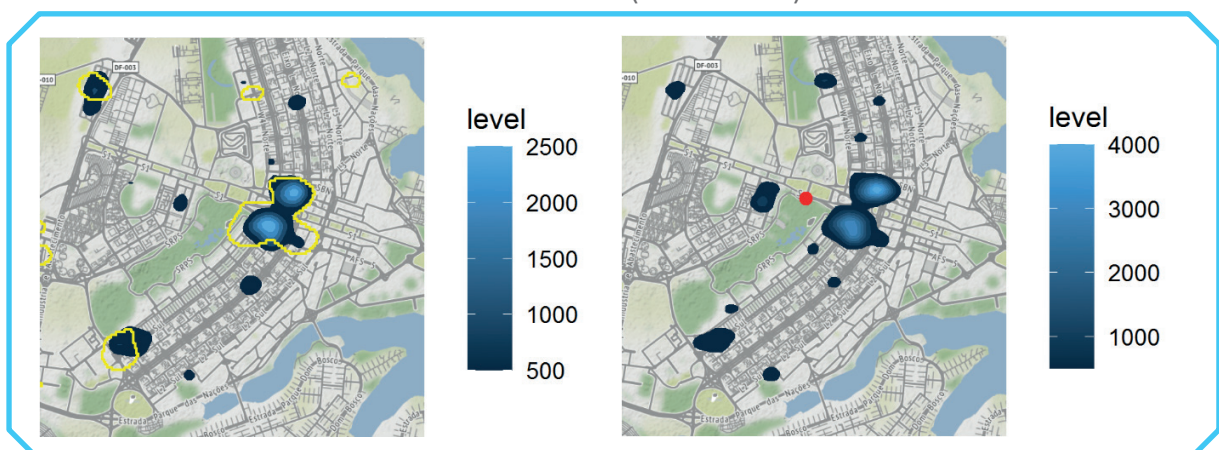


Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 6**Brasília**

6A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

6B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

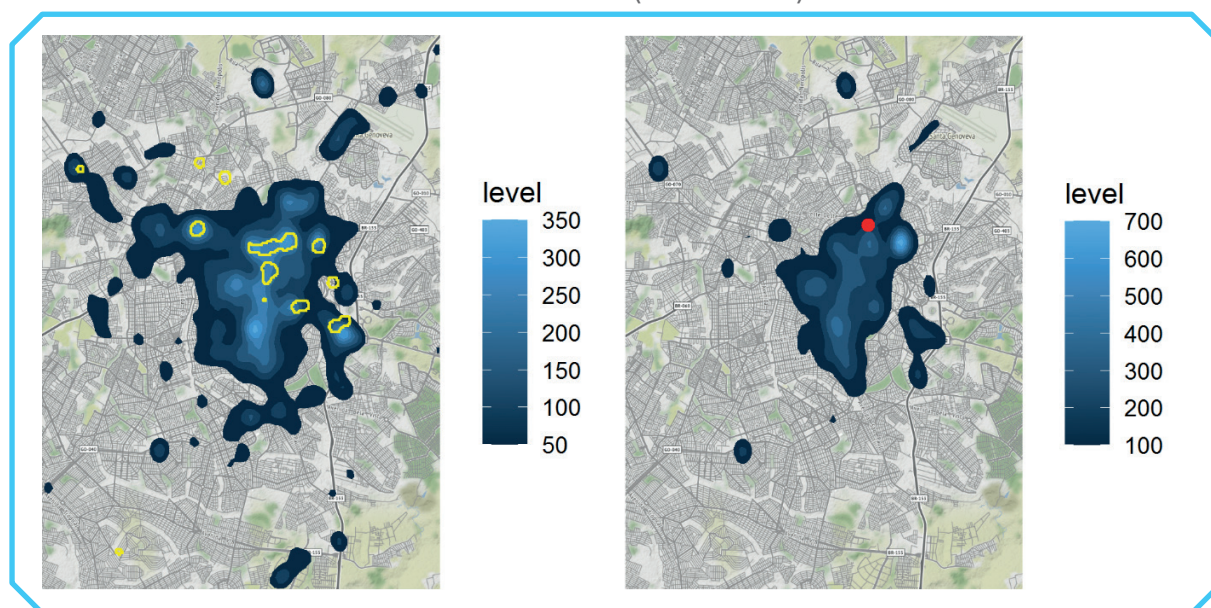
TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 7

Goiânia

7A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

7B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



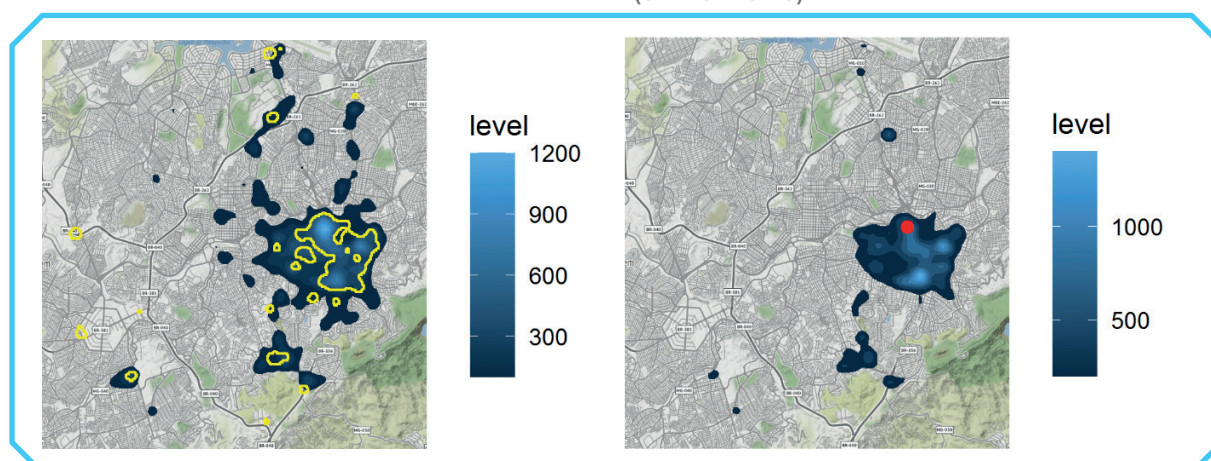
Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 8

Belo Horizonte

8A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

8B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)

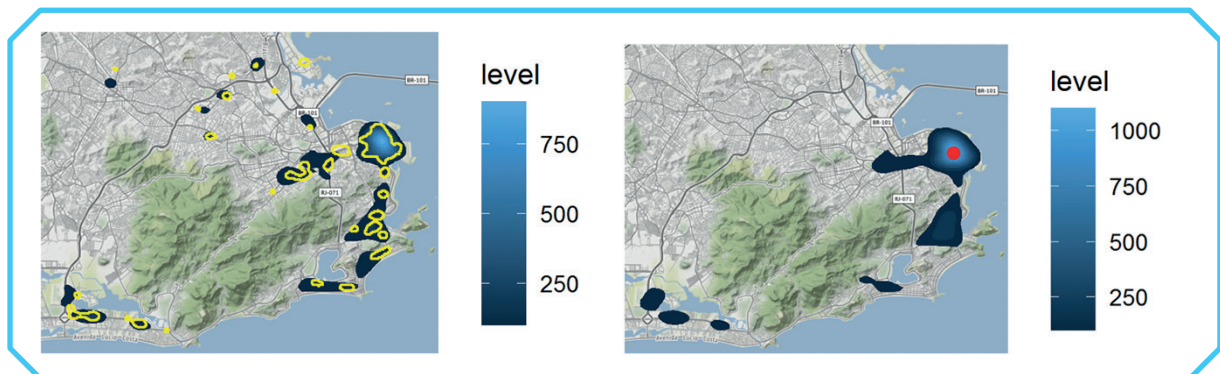


Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 9**Rio de Janeiro**

9A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

9B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)

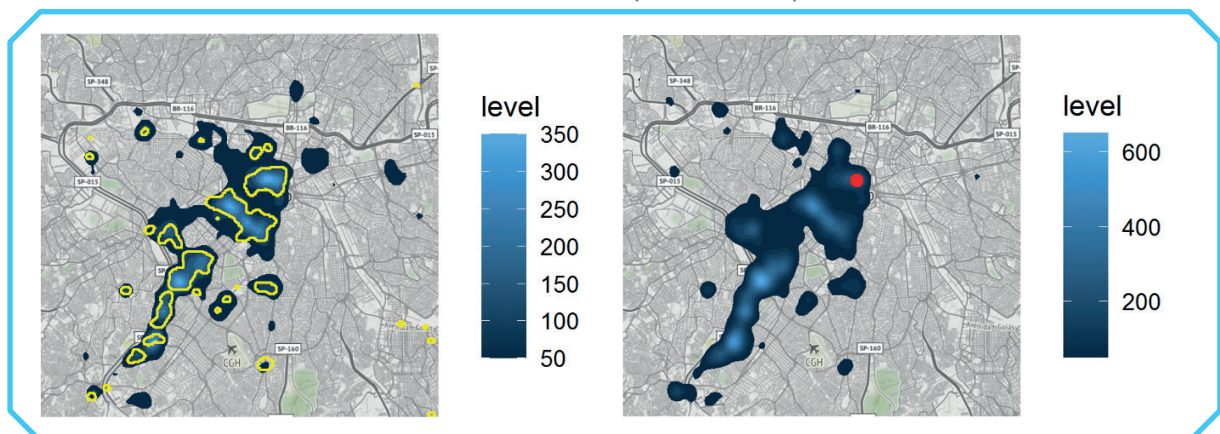


Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 10**São Paulo**

10A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

10B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

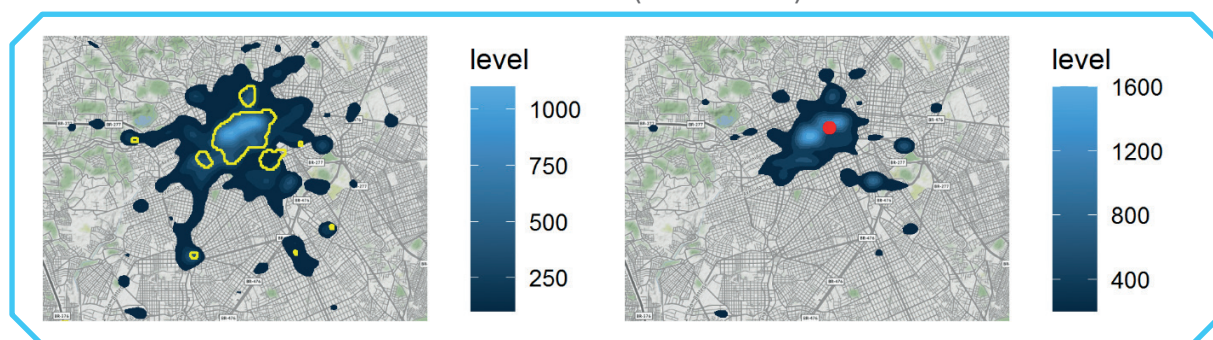
TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA 11

Curitiba

11A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

11B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



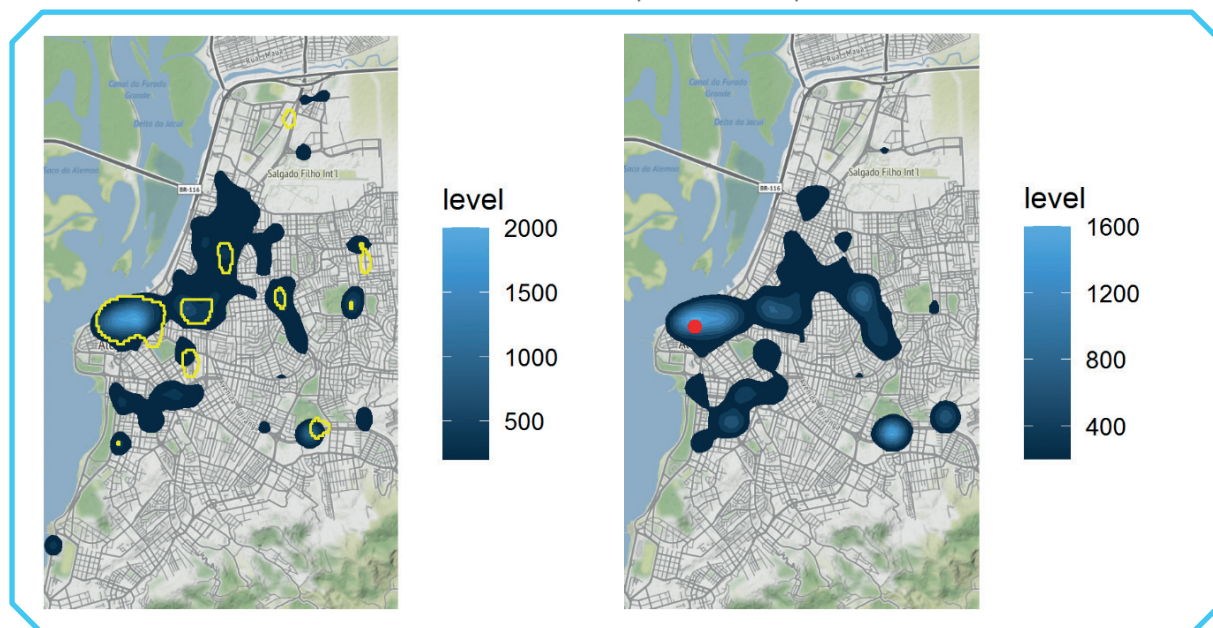
Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

FIGURA 12

Porto Alegre

12A – Centralidades de 2013 (em amarelo) e centralidades de 2019 (em azul)

12B – Concentração de empregos de alta escolaridade em 2019 e centro histórico (em vermelho)



Fontes: Nadalin, Furtado e Rabetti (2018) e Projeto Acesso a Oportunidades (disponível em: <<http://bit.ly/420S8m3>>; acesso em: 24 jun. 2022).

Primeiramente notamos como a estrutura de concentração intraurbana de empregos não se modificou muito entre 2013 e 2019. O valor de corte de densidade não foi o mesmo nos anos de 2013 e 2019, mas as áreas com menor densidade e não apontadas como centralidades em 2013 indicam potenciais novas centralidades. Aqui também se nota como Rio de Janeiro e São Paulo são metrópoles em outra escala bem como fica patente sua estrutura muito policêntrica. Assim como nas cidades de menor porte há bastante diferenciação de estruturação intraurbana, com cidades mais monocêntricas, como Belo Horizonte, Goiânia e Curitiba, e cidades mais policêntricas, como Salvador, Recife e Porto Alegre.

A comparação com a concentração dos empregos de alta escolaridade indica que esses são mais concentrados que a média do conjunto de todos os tipos de empregos. Isso é interessante, pois é disso que se trata prover bairros com boas amenidades urbanas, que facilitem a troca de ideias e impulsionem as economias de aglomeração provenientes da proximidade física de atividades econômicas. Especialmente as de alta escolaridade.

Para o teor deste trabalho, o interessante dos resultados dos painéis B das figuras é que há cidades onde a concentração de empregos de alta escolaridade é próxima aos centros históricos e cidades onde essa concentração é mais desconexa dos centros. Se o intuito dos projetos de requalificação de áreas centrais for também trazer moradia, essa é uma informação muito importante, pois para as cidades onde centro histórico e concentração de empregos de alta escolaridade coincidem a concretização da demanda por moradia nestas áreas, é muito mais simples, apesar do potencial de gentrificação.

O caso de Curitiba é o mais vantajoso: não há centralidades que rivalizam com o centro, e esse concentra claramente todos os tipos de empregos. Nessa cidade o centro já é conservado e vivo. Para Manaus, Porto Alegre e Rio de Janeiro, o centro histórico coincide com a região que mais concentra empregos de alta escolaridade, mas há outras centralidades. Em situação intermediária, Belo Horizonte, Goiânia, Recife e Fortaleza apresentam picos de concentração bastante próximos aos centros históricos. Esses casos demandariam mais investimentos em requalificação para que houvesse um salto perceptível de qualidade urbana que redirecionasse o interesse para a parte histórica.

Em São Paulo o centro histórico já não concentra mais esses empregos, pois seguiu o caminho sudoeste da cidade, rumo à Marginal Pinheiros. Seria necessário um choque muito grande de amenidades urbanas para reverter essa tendência. E por fim, Salvador e Belém são os casos mais graves, pois há muito pouca concentração de empregos de alta escolaridade nessas áreas, indicando que a melhoria urbanística teria de ser mais radical ainda para atrair esses trabalhadores a morar ali, e o potencial de gentrificação ainda mais avassalador.

5 OS CASOS DO RIO DE JANEIRO E DE SÃO PAULO NOS ANOS 2000 E 2010

Grandes projetos de revitalização de áreas centrais não aconteceram no Brasil. No âmbito internacional, os exemplos clássicos são a renovação urbana de Barcelona para as Olimpíadas; as Docklands de Londres; Puerto Madero, em Buenos Aires; ou Baltimore, nos Estados Unidos. No Brasil sempre houve projetos de melhoramentos, com alguma inversão de recursos, mas nunca projetos dessa monta. Destacam-se iniciativas de melhoramentos pontuais, principalmente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, como o projeto Monumenta, do BID. Já a experiência do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, anterior às Olimpíadas de 2016, teve a ambição de ser um grande projeto de revitalização urbana, mas falhou (Abascal e Bilbao, 2021).

Como vimos nas seções 2 e 3, a necessidade de manutenção de amenidades históricas e de renovação das amenidades de vizinhança nos bairros centrais precisam de uma ação coletiva para acontecer, elas não se resolvem a partir de ações individuais. Em tese, os municípios poderiam bancar os custos de tal ação coletiva seguindo diretrizes do Plano Diretor e utilizando recursos de seu orçamento, o que não é o que está proposto nos casos apresentados neste trabalho.

No entanto, cabe notar a falta de capacidade fiscal dos municípios para atender às suas competências. Esse descompasso se inicia com a descentralização de competências para os municípios na CF/1988, sem uma descentralização fiscal correspondente e sem suficiente autonomia fiscal dos municípios. Contribui para essa incapacidade fiscal a má administração do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), imposto com boas características para financiar o desenvolvimento urbano, embora esse seja um imposto de baixa monta (Carvalho Júnior, 2016).

Portanto, os mecanismos de captação de mais-valia urbana, que são válidos e naturais para qualquer cidade do mundo, se tornam especialmente atrativos para os municípios brasileiros. Além disso, explicitamente foram considerados no Estatuto das Cidades, com o intuito de que os recursos fossem utilizados de forma redistributiva, para ampliar a quantidade de bairros com boa infraestrutura urbana na cidade.

Esse contexto, com a aprovação da lei de concessões, em 1995, e da lei de parcerias público privadas (PPP), em 2004, ensejou soluções em que o setor privado participasse mais ativamente nos projetos de renovação urbana. Viriam do setor privado boa parte dos recursos para os investimentos nas melhorias urbanas de revitalização. Tais investimentos seriam recuperados tão logo a valorização imobiliária da região propiciasse a captura da mais-valia gerada, ou seja, quando a venda dos imóveis valorizados gerasse lucro. Portanto, os projetos que inicialmente ocorriam com a liderança das prefeituras e os recursos de bancos de investimento internacionais agora passam a contar com as prefeituras cada vez mais apenas como “catalizadoras” do processo.

5.1 O Porto Maravilha, no Rio de Janeiro

A operação urbana de revitalização da zona portuária do centro do Rio de Janeiro, Porto Maravilha, é um bom exemplo de como o argumento da captação da mais-valia gerada com as melhorias urbanas foi esgarçado ao máximo e se degenerou, além de não ter sido direcionado para também atingir objetivos redistributivos, de diminuição da desigualdade da acessibilidade a oportunidades na cidade (Abascal e Bilbao, 2021; Sarue, 2018).

A região portuária do Rio de Janeiro se localiza perto de uma amenidade natural, a entrada da baía de Guanabara, e é vizinha do centro histórico dessa cidade, que não perdeu tanta primazia e não ficou totalmente abandonado. Mesmo assim, era desconectada do tecido urbano por uma via elevada, estava entremeada por morros com favelas históricas, seu ambiente construído e equipamentos urbanos obsoletos e degradados. Esse potencial em tornar-se um bairro central pujante somente poderia realizar-se com muito investimento em melhorias.

O projeto passou por empreendimentos âncoras e prédios históricos tombados. Beneficiou-se de linha de veículo leve sobre trilhos (VLT) executada por fora do projeto de revitalização. Grande parte dos recursos foram utilizados para resolver o sistema viário e refazer as redes de infraestrutura e serviços urbanos. Os gestores públicos utilizaram o discurso de que não haveria investimento público, somente privado. Daí o esgarçamento do argumento da captura de mais-valias urbanas. Foi propício o contexto de alinhamento político dos governos municipal, federal e estadual e de execução de grandes obras preparatórias para as Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016.

Então ocorreu a degeneração da lógica: apostou-se em uma valorização imobiliária demasiadamente grande. Isso não teria sido problema se quem tivesse apostado fosse o setor privado. Mas quem apostou foi um banco público, a Caixa Econômica Federal (Caixa), utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para comprar todos os títulos de direito de construir no perímetro renovado (Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs) com muita antecedência e com altíssimo risco de a aposta na valorização imobiliária não se concretizar. De fato, no pós-Olimpíadas uma crise econômica longa fez os poucos imóveis já construídos na região ficarem vazios. Essa situação esdrúxula coincide com evidências bastante fortes de corrupção nesse processo (Negado..., 2018).

Em 2009 a Operação Urbana Consorciada foi estabelecida, a empresa municipal de economia mista foi criada e as obras da primeira fase foram iniciadas em 2010, com recursos do orçamento municipal, cerca de R\$ 187 milhões (reais de 2009). Foram feitas renovações de infraestrutura urbana e mobiliário em locais de muita visibilidade. Então, em 2011, começam as obras da segunda fase, já sob o modelo de PPP, na modalidade concessão administrativa. Essa PPP seria a responsável

pelos grandes investimentos ao longo de quinze anos e seria integralmente paga por recursos da venda do potencial construtivo, do direito de construir, cerca de R\$ 7,6 bilhões (reais de 2010), de acordo com Pereira (2015).

A não concretização da demanda anteriormente projetada frustrou a remuneração, a partir dos lucros nos negócios imobiliários na região, do fundo imobiliário proprietário dos Cepacs e controlado pela Caixa. Então esse fundo deixou de fazer o desembolso escalonado do valor acordado em 2010 pela venda da totalidade dos Cepacs. A concessionária responsável pelas obras previstas na PPP, por sua vez, deixou de fazer as obras. A manutenção de alguns serviços públicos voltou para a prefeitura, e agora a Caixa quer devolver os Cepacs e briga na justiça com a prefeitura.

A lógica da provisão de novas amenidades causando valorização imobiliária captada por meio do instrumento de outorga onerosa do direito de construir, e que, portanto, não fica nas mãos dos proprietários dos terrenos, falhou porque foi ambiciosa demais. A proposta de renovação e sua forma de provisão não foram críveis o suficiente para romper as expectativas de pouca demanda no curto e médio prazo. Curiosamente, no pós-pandemia tem havido um retorno do interesse pela área e uma pequena retomada de construções, apesar da continuidade da crise econômica. A pandemia combinou a crise econômica com um aquecimento da demanda por novas moradias, justificando essa pequena melhoria no cenário. Como vimos na seção 4, o Rio de Janeiro concentra empregos de boa remuneração no centro, consistindo um caso em que renovações urbanas podem, mais facilmente, serem exitosas, pois esse é um fundamento importante para a demanda por habitação e serviços. Nesse novo contexto, as novas propostas da prefeitura para a área central do Rio de Janeiro (não somente o Porto) serão discutidas na subseção a seguir.

5.2 A Nova Luz, em São Paulo

Já no âmbito da cidade de São Paulo, também houve muitos projetos de revitalização da sua área central, com execução de pequenas melhorias, como o ProCentro, nos anos 1990, e a Ação Centro, com verba do BID, no começo dos anos 2000. A lógica dessas propostas de intervenções, que nunca conseguiram melhoria significativa na qualidade urbana do centro, foi quebrada a partir das propostas que incluem a mobilização de recursos da iniciativa privada. Destacam-se a proposta do projeto Nova Luz, uma concessão urbanística de 2005, e, mais recentemente, as propostas de PPPs para a produção de novas unidades de habitação, denominadas Casa Paulista, de 2012, que, além da provisão de habitação, também ambicionavam a melhoria do espaço público ao redor dessas unidades.

O espaço do bairro da Luz não pode ser considerado um vazio urbano. A região do Porto do Rio de Janeiro tampouco, mas de fato há muito pouca atividade econômica nesse espaço carioca. Já na Luz há muita atividade econômica, envolvendo empregos de baixa renda e vínculos precários. Assim, essa área era mais densamente povoada por famílias de baixa renda vivendo em cortiços e pensões quando em comparação com a área do Porto do Rio de Janeiro, onde especialmente se diferenciam as favelas nos morros das áreas planas vazias. Para além da ocupação por população pobre, o espaço se consolidou como uma região concentradora de usuários de drogas e *crack*.

Mesmo assim, desde os anos 1990, o poder público investiu em equipamentos culturais, “âncoras”, no local. Essas âncoras foram reformadas e transformadas em equipamentos para público de alta renda, como o Museu da Língua Portuguesa, a Pinacoteca do Estado e a Sala São Paulo de concertos de música clássica. Assim, havia o potencial latente de investir nas amenidades urbanas do bairro e transformar esse bairro em um bairro compatível com famílias de maior renda. Para tanto, imprescindível seriam ações de “limpeza” da cracolândia.

Em 2005, então, foi feita a proposta de concessão urbanística. Nela não há previsão de investimentos de recursos do Estado, somente da iniciativa privada. Apesar das dificuldades na região com a ocupação por população de baixa renda, o grande número de patrimônio tombado e a propriedade fundiária fragmentada, os gestores a consideraram suficientemente viável (Martin, 2017). Tão radical seria a mudança pretendida que o projeto propunha a demolição de 55% da área construída no perímetro da intervenção, pois haveria a necessidade de transformar pequenos lotes em grandes lotes para novas construções, que assim o demandam (Gatti, 2016).

A tentativa frustrou-se rapidamente. Algumas das desapropriações previstas aconteceriam em uma área delimitada como zona especial de interesse social (Zeis). Os moradores locais se mobilizaram em torno do conselho gestor dessa Zeis, e a concessão urbanística foi interrompida pela justiça. O processo aconteceu sem participação social e sem garantias à inclusão territorial da população de baixa renda moradora do local (Gatti, 2016).

Esse caso explicita claramente o principal dilema, ou conflito, dos projetos de revitalização de áreas centrais: como aumentar a qualidade da vizinhança e manter população pobre morando no mesmo espaço em que novos moradores e os novos frequentadores de maior poder aquisitivo viverão. É o problema da tendência natural à gentrificação combinado com o problema da falta de alternativas dignas de moradia para todos os moradores da cidade. No caso do centro da cidade de São Paulo, a dignidade se refere especialmente à inserção urbana e ao acesso a oportunidades. O “teto” é indigno, por exemplo, no caso dos cortiços, mas o bairro, não.

Já a PPP habitacional Casa Paulista previa originalmente a construção de 9 mil unidades de habitação de baixa renda e habitação de mercado popular no centro de São Paulo, a partir da utilização de terrenos públicos ou imóveis com débitos de IPTU. Vislumbrou-se comprar os terrenos antes das intervenções para evitar a valorização gradativa decorrente da implantação do projeto. O modelo de PPP é necessário porque as habitações não são apenas construídas, mas a gestão de seus condomínios e a exploração de áreas comerciais por vinte anos estão no pacote. Dos seis lotes em que foram propostas intervenções, apenas em um lote houve uma empresa interessada, o lote próximo à região da Luz (Miranda *et al.*, 2019; Urbem, 2012).

Apesar de as habitações previstas serem destinadas à baixa renda e apesar de a proposta de intervenção, elaborada pelo Urbem, explicitamente mencionar o objetivo de garantir a permanência daqueles que já habitam o centro em condições precárias, aconteceu nessa PPP algo muito semelhante ao projeto Nova Luz. Em 2017 a operação nos Campos Elíseos foi suspensa por ação da Defensoria Pública contra as remoções forçadas sem respeito aos direitos humanos e o Ministério Público obrigou a constituição do Conselho Gestor das Zeis (Miranda *et al.*, 2019). Ou seja, a escala da intervenção foi sendo cada vez mais restrita.

Por fim, cabe mencionar o recrudescimento do problema da crackolândia e a concentração de usuários de *crack* que moram nas ruas, com falhas sucessivas no seu controle. Nesse caso da Luz em São Paulo, parece que, além do conflito da gentrificação, há o enorme desafio dos usuários de drogas. Não há como propor repovoamento e requalificação sem a solução para esse problema.

6 CASOS EMPÍRICOS: O QUE ESTÁ SENDO PROPOSTO PARA OS ANOS 2020

Nesta seção pretendemos apresentar algumas das atuais propostas de revitalização de áreas centrais em cidades brasileiras e identificar seus potenciais para contornar os principais problemas que as experiências do Rio de Janeiro e São Paulo deixaram claros: i) não superestimar a valorização imobiliária e a extração de mais-valia que banca investimentos em infraestrutura; e ii) combinar a atração de novos moradores e novas atividades capitaneada por empresas da iniciativa privada com participação social na elaboração do projeto e inclusão territorial da população pobre já moradora das áreas.

Começando com o Rio de Janeiro, em 2021 foi lançado o projeto Reviver o Centro. Em região adjacente à do Porto Maravilha, prevê principalmente incentivos fiscais e flexibilização de legislação urbanística para a construção de moradias novas e via retrofit de prédios comerciais. O programa lançado prevê a constituição de um parque imobiliário da prefeitura para locação social.

Há um plano de requalificação urbanística. Assim, a escala da intervenção urbanística parece ser pequena para haver de fato um salto qualitativo de qualidade urbanística. Haveria a previsão de recursos extras para esse fim advindos de um mecanismo de operação urbana consorciada em que a construção de unidades residenciais no centro dá direito a construir mais verticalmente em áreas mais valorizadas da cidade. Além da permissão para construir, haveria um pagamento por esse direito de construir que seria investido na requalificação do espaço urbano do centro (Duarte e Amorim, 2021).

Claramente o projeto não lida com o conflito da gentrificação, pois não prevê participação social, e não garante a provisão de moradias de habitação de interesse social para os moradores do local. Mesmo assim, como o Rio de Janeiro possui um centro com alta concentração de empregos de alta escolaridade, é possível que haja sucesso no objetivo de impulsionar mais moradia central. O Rio de Janeiro também pretende lançar em 2022 o projeto “Porto Maravalley”, criação de um distrito com incentivos fiscais, na tentativa de impulsionar a criação e a localização de empresas *start ups* de tecnologia na área do Porto Maravilha.

Já em São Paulo, a mesma ideia foi aprovada na mesma época, meados de 2021: é o Programa Requalifica Centro. Também prevê incentivos fiscais para requalificação de prédios para abrigarem moradias no centro. Mais uma vez, a crítica é a falta de participação social no processo, prometendo o acirramento dos conflitos causados com a gentrificação (Rolnik, 2021).

Porto Alegre, também em 2021, institui programa semelhante, o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Porto Alegre, prevendo também o investimento de recursos próprios para a melhoria da qualidade urbana do centro histórico, com foco na promoção da mobilidade ativa. Recife lançou o projeto Recentro em 2021, Escritório do Centro de Recife, promovendo melhorias urbanas e elaboração de projetos para a região, a princípio com recursos da prefeitura e também utilizando incentivos fiscais e flexibilizações dos padrões urbanísticos. Estuda-se uma PPP de habitação social na área central. Salvador também tem proposição de PPP de habitação em seu Centro Histórico em 2022, no entanto essa cidade já tem um histórico de PPPs de habitação.

Vale destacar em São Paulo a profusão da utilização do instrumento Projeto de Intervenção Urbanística (PIU). O caso do PIU Vila Leopoldina, em terreno entre o parque Villa Lobos e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (Ceagesp), em São Paulo, não é uma área de centro histórico, mas pode ser considerada muito bem localizada e degradada devido à proximidade da Ceagesp. É uma proposta que partiu da iniciativa privada para abertura de vias, requalificação de espaços urbanos, construção de torres de moradias e uso misto e relocação de moradores de favelas para habitação de interesse social. A proposta passou por discussões com o conselho gestor da Zeis existente dentro do perímetro da intervenção. A venda dos imóveis novos

consiste na recuperação da mais-valia urbana gerada pelos investimentos privados na requalificação do espaço público. Nem toda população de baixa renda “cabe” dentro do perímetro, mas será realocada em moradia de HIS muito próxima, em bairro tão bem inserido urbanamente quanto o original. Parece um caso bastante promissor. No entanto, esse modelo parece uma miniatura do modelo de operações urbanas, e funciona porque se trata de uma localização muito valiosa, em que a mudança de qualidade urbana seria brutal, e de fato geraria mais-valia urbana. O problema é que essa situação específica e peculiar não se repete com frequência, pois é limitada à quantidade de fragmentos urbanos inseridos em localização tão valorizada quanto essa.

Na linha de grandes projetos de intervenção urbanística explorando amenidades naturais de proximidade a corpos d’água, está em curso a elaboração de uma proposta de revitalização do antigo porto de Porto Alegre, o Cais Mauá. O volume de investimento seria de R\$ 1,3 bilhão, magnitude grande, mas bem menor que o do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. Já houve tentativas de revitalização da área em 2010 e 2018, quando houve a concessão da área via PPP, que foi rescindida em 2019. A atual proposta, do fim de 2021, consiste em proposta de uso para os armazéns e remoção do Muro da Mauá, um muro construído para conter cheias do rio, que desconecta esse espaço do tecido urbano. Outros dispositivos de contenção de cheias seriam construídos. É uma PPP com participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em que a venda de imóveis novos e a concessão dos armazéns captariam a mais-valia gerada pelos investimentos em infraestrutura. Já há críticas ao processo de elaboração da proposta e à falta de participação social. Mais uma vez, o conflito da convivência de moradores atuais pobres com equipamentos para a alta renda não é resolvido.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho resgatou argumentos teóricos envolvendo a revitalização de áreas urbanas históricas e centrais tanto da economia urbana quanto os presentes na legislação federal urbana brasileira. Ao mesmo tempo, o trabalho trouxe um retrato empírico da concentração de empregos formais em 2019 para as doze maiores cidades brasileiras e descreveu casos empíricos recentes de tentativas de requalificação.

Em termos teóricos, ao mesmo tempo que o texto destacou a importância da decisão e tomada de providências para a manutenção de amenidades históricas e naturais dos centros históricos, foi destacada a importância da participação social no processo, do respeito aos direitos humanos e da atenção aos aspectos redistributivos do processo. O fenômeno de gentrificação, natural nesses casos de revitalização de áreas centrais, exige ainda mais atenção no caso brasileiro, devido às profundas desigualdades socioespaciais e à inadequação da moradia e da infraestrutura urbanas

da totalidade dos territórios das cidades. Os centros urbanos são um caso ainda mais delicado, pois possuem posição vantajosa em relação ao acesso às oportunidades e às possibilidades de mobilidade social presentes nas cidades. Assim, a remoção de famílias de baixa renda dos territórios centrais deve ser ou evitada ou acompanhada por outro tipo de medida redistributiva.

O retrato empírico da concentração de empregos imediatamente anterior à pandemia ilustrou uma diversidade grande de situações entre as maiores cidades brasileiras. Algumas cidades possuem centros mais “vivos” nessa questão, outras, não. Os empregos de alta escolaridade também se concentram mais em alguns centros que em outros: especialmente em cidades como Manaus, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre. A aposta em atração de moradia de média renda nesses casos parece ser simples, de baixo risco, caso a hipótese de que as famílias prefiram voltar ao trabalho presencial, vivendo fisicamente próximas ao trabalho, prevaleça.

Por fim, notaram-se dois grandes desafios nos projetos de revitalização de áreas centrais. Primeiramente, não apostar demais na dinâmica de valorização dos imóveis da região revitalizada e errar em quanto é possível extrair de mais-valia a partir dessa valorização. Nessa toada, qualquer perímetro em que se queira intervir deve dispor de “demanda reprimida” suficiente. No entanto, a realidade brasileira, com capacidade de pagamento das famílias limitada pela renda exígua, não faz desse instrumento um instrumento de investimento em larga escala.

O outro grande desafio se refere à questão identificada nos aspectos teóricos: como garantir os direitos humanos, principalmente moradia digna, a todos os envolvidos no processo de revitalização. Note-se que se trata não só do direito à moradia digna, mas em nível suficiente de acesso a oportunidades, respeito aos direitos humanos nos processos de remoção de moradores antigos e participação social nas tomadas de decisão.

Mesmo assim, há espaço para que os projetos atualmente propostos consigam superar esses desafios. Este texto buscou contribuir para que os projetos que venham a seguir não incorram nesses erros, pois há de fato necessidade de revitalizar áreas centrais de maneira a tornar as cidades brasileiras mais produtivas e dignas para sua população.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, E. H. S.; BILBAO, C. A. Em busca da escala local: Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, atualidade e perspectivas. **Estudos Avançados**, n. 35, p. 95-110, 2021.

ANGEL, S. *et al.* Densify and expand: a global analysis of recent urban growth. **Sustainability**, v. 13, n. 7, p. 3835, 2021.

BRUECKNER, J. K. The structure of urban equilibria: a unified treatment of the Muth-Mills model. **Handbook of Regional and Urban Economics**, v. 2, n. 20, p. 821-845, 1987.

BRUECKNER, J. K.; ROSENTHAL, S. S. Gentrification and neighborhood housing cycles: will America's future downtowns be rich? **The Review of Economics and Statistics**, v. 91, n. 4, p. 725-743, 2009.

BRUECKNER, J. K.; THISSE, J.-F.; ZENOU, Y. Why is central Paris rich and downtown Detroit poor? An amenity-based theory. **European Economic Review**, v. 43, n. 1, p. 91-107, 1999.

CARNEIRO, L.; ROSAS, R. IBGE: tempo de deslocamento ao trabalho no país é de 4,8h por semana, mas chega a 7,8h em SP. **Valor Econômico**, 7 maio 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZChZiw>>. Acesso em: 29 set. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. de. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: Ipea, 2016. p. 207-231.

DUARTE, P.; AMORIM, N. Reviver Centro: uma nova perspectiva para o centro do Rio de Janeiro. **Caos Planejado**, 5 ago. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3mvHpQk>>.

FISCHEL, W. A. Zoning and the exercise of monopoly power: a reevaluation. **Journal of Urban Economics**, v. 8, n. 3, p. 283-293, 1980.

GATTI, S. Social housing in Nova Luz Project. In: BOLAY, J.-C.; CHENAL, J.; PEDRAZZINI, Y. (Ed.). **Learning from the slums for the development of emerging cities**. Springer, 2016. p. 105-114.

GLAESER, E. L. **Triumph of the city: how urban spaces make us human**. Pan Macmillan, 2011.

GLAESER, E. L.; KAHN, M. E.; RAPPAPORT, J. Why do the poor live in cities? The role of public transportation. **Journal of Urban Economics**, v. 63, n. 1, p. 1-24, 2008.

GLAESER, E. L.; WARD, B. A. The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. **Journal of Urban Economics**, v. 65, n. 3, p. 265-278, 2009.

HOCHMAN, O. Congestible local public goods in an urban setting. **Journal of Urban Economics**, v. 11, n. 3, p. 290-310, 1982.

JACOBS, J. **The death and life of American cities, the failure of town planning**. London: Pelican Book, 1961.

MARTIN, I. Região da Luz em disputa: mapeamento dos processos em curso. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2017.

MIRANDA, F.V. de *et al.* Planejando contra moradores de Zeis no centro de São Paulo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Anpur, 2019.

NADALIN, V. G.; FURTADO, B. A.; RABETTI, M. Concentração intraurbana de população e empregos: os centros antigos das cidades brasileiras perderam primazia? **Rebep – Revista Brasileira de Estudos de População**, n. 35, n. 3, p. 1-24, 2018.

NECHYBA, T. The efficiency and equity of Tiebout in the United States: taxes, services, and property values. *In*: INGRAM, G.; HONG, Y.-H. (Ed.). **Land policies and their outcomes**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, May 2007. p. 68-86.

NEGADO pedido de liberdade de Eduardo Cunha no processo da condenação no caso do Porto Maravilha. **STJ Notícias**, 18 jul. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3ytsMja>>. Acesso em: 29 set. 2022.

OHCHR – OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. The human right to adequate housing. **Fact Sheet**, n. 21, 2009.

PEREIRA, A. L. dos S. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. 308 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* ODS 11: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis – o que mostra o retrato do Brasil? *In*: SILVA, E. R. A. da (Coord.). **Cadernos ODS**. Brasília: Ipea, 2019.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras** – 2019. Brasília: Ipea, jan. 2020. (Texto para Discussão, n. 2535).

QUIGLEY, J. M. **Regulation and property values in the United States**: the high cost of monopoly. Berkeley: Iber, Apr. 2007. (Program on Housing and Urban Policy Working Paper Series, n. W06-004).

ROLNIK, R. Antes do recesso Câmara de São Paulo aprova, sem discussão, o Programa Requalifica Centro. **Jornal da USP**, 22 jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZVqbu0>>.

ROLNIK, R. *et al.* 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. *In*: RIBEIRO, A. C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Org.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Anpur, 2012. p. 87-104.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. *In*: SANTORO, P. (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 9-13. (Cadernos Pólis, n. 9).

SARUE, B. Quando grandes projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Dados**, n. 61, p. 581-616, 2018.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

URBEM – INSTITUTO DE URBANISMO E ESTUDOS PARA A METRÓPOLE. **Estudos técnicos e modelagem de projetos de parceria público-privada (PPP) de habitação de interesse social (setor B) para a Secretaria de Estado de Habitação e sua Agência Paulista de Habitação Social – Casa Paulista**. São Paulo: Urbem, 15 out. 2012.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

