

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

MODELOS RECENTES DE FINANCIAMENTO DA REVITALIZAÇÃO URBANA NO BRASIL E NA
AMÉRICA LATINA

Silvio Mendes Zancheti (CECI e MDU/UFPE)

Modelos Recentes de Financiamento da Revitalização Urbana no Brasil e na América Latina

Resumo

Este trabalho objetiva realizar um levantamento do ‘estado da arte’, tanto no campo da teoria como no da organização prática de sistemas de financiamento da revitalização urbana no Brasil e na América Latina. O artigo compõe-se de quatro partes. A primeira parte faz uma revisão da teoria econômica sobre o financiamento do desenvolvimento urbano. Nela são analisadas as contribuições da teoria tradicional e da do desenvolvimento local. Realiza-se, também, uma análise específica da contribuição dessas duas vertentes para o caso do financiamento da revitalização urbana. A segunda parte, a central e mais longa do trabalho, busca traçar uma panorâmica do processo de financiamento da revitalização de centros históricos latino-americanos desde o ano de 1990. Para isso, colocada uma interpretação dos projetos de revitalização urbana como novos projetos de desenvolvimento urbano (PDU), como resposta local aos desafios de uma *nova política econômica global*. A terceira relata algumas experiências mais significativas de financiamento de centros históricos latino-americanos durante a década de 1990. A última parte apresenta as conclusões gerais do trabalho.

1. A teoria

A teoria do financiamento do desenvolvimento urbano é escassa, principalmente aquela que trata dos problemas associados à descentralização das responsabilidades governamentais no final do século XX.

Pode-se separar a literatura existente em duas correntes: a da *economia tradicional* e a do *desenvolvimento local*.

A teoria econômica tradicional

A primeira, cuja origem é a teoria econômica tradicional, com fundamentos neoclássico e *keynesiano*, vê o desenvolvimento de uma cidade ocorrendo de “fora para dentro” ou de “cima para baixo”. Essa é ainda a visão dominante nos principais tratados de economia urbana hoje em uso, com escopo analítico similar à tradicional teoria do desenvolvimento dos anos 1950 – 1970. Tal teoria baseia-se na idéia de que o desenvolvimento de um país se dará pela correção ou atenuação dos desequilíbrios regionais (Codes, Loiola, 2005), e que os governos centrais têm um papel primordial na elaboração e coordenação de políticas distributivas e compensatórias. Nessa perspectiva, o desenvolvimento local é visto como a forma de materializar no espaço as políticas distributivas regionais e, especialmente, preparar as bases infra-estruturais (materiais, humanas e institucionais) para o investimento produtivo. Os governos locais teriam o papel de organizar e administrar a ampliação e a melhoria das bases infra-estruturais, além de adequar as políticas de desenvolvimento central às especificidades locais, especialmente no campo do planejamento urbano e do meio ambiente.

Até os anos 1980, uma vertente muito prestigiada dessa teoria era a da base econômica das cidades. Essa base é constituída pelos setores econômicos e pela empresas que têm sua produção voltada para os mercados externos. Seriam essas as empresas que determinariam a dinâmica da economia urbana, fixando as taxas gerais de crescimento de renda e de emprego da cidade, por meio do volume de exportação e pelos efeitos multiplicadores que gerariam sobre os outros setores e empresas da localidade. No caso dos processos de revitalização de área históricas, a teoria da base econômica foi utilizada para racionalizar a opção pela atração de empresas relacionados ao turismo cultural e de lazer e aos serviços avançados (informática, propaganda e marketing, consultoria, design e outras). Essas empresas gerariam rendas a partir da venda de seus serviços para consumidores externos (nacionais ou internacionais) e criariam efeitos multiplicadores na economia local por serviços de apoio às suas atividades,

pelas rendas geradas para seus empregados e pelo aumento na arrecadação das taxas e impostos locais.

Nos últimos anos, devido à ampliação da mundialização da economia, a formação de uma base vem sendo interpretada como a criação de uma estrutura urbana que permita às cidades entrarem na competição internacional por investimentos das empresas mundiais, sejam industriais, comerciais, sejam especialmente de serviços (Sassen, 1998). O aumento da condição de competitividade local dependeria, portanto, de: infra-estruturas urbanas avançadas de transporte e comunicações; melhorias ambientais que favoreçam a habitabilidade urbana, como pouca poluição, bairros residenciais de alta qualidade, serviços pessoais e familiares de alto nível; grande oferta de serviços culturais e educacionais, além da garantia de mão-de-obra de nível médio e superior em abundância e a baixo custo e, especialmente, vantagens financeiras às empresas pela isenção de impostos e subsídios diretos e indiretos.

Enfim, a atual abordagem da base econômica prega o desenvolvimento urbano como sendo o resultado da inserção das cidades no circuito da economia mundializada, respeitando a hierarquia urbana que o mercado tende a criar. Assim, essa corrente, tanto na forma da base econômica quanto na forma da globalização, vê o papel do Estado no desenvolvimento segundo duas vertentes complementares: a) a de correção das disfunções alocativas do mercado, que geram os desequilíbrios regionais e interurbanos, e b) a de criar as bases para um funcionamento equilibrado do mercado. Em ambas as perspectivas, o papel do Estado é circunscrito no tempo, isto é, atua até as forças de mercado estarem plenamente formadas e equilibradas, tanto no nível setorial como da distribuição e hierarquização espacial das economias urbanas.

O grande problema teórico e prático do processo de mundialização das economias locais está, justamente, no financiamento e na formação da base infra-estrutural (urbana e ambiental) e econômica necessária para garantir principalmente a rentabilidade esperada das filiais locais das empresas mundiais ou nacionais. O financiamento do desenvolvimento urbano é visto como um processo competitivo para: a) haver acesso a fundos de desenvolvimento internacionais, nacionais ou regionais, e b) oferecer isenções de impostos e taxas, associados a subsídios locais.

A teoria do desenvolvimento local

A crise fiscal dos anos 1980/90 e a descentralização das funções dos estados nacionais colocaram em xeque o modelo teórico do desenvolvimento urbano de base tradicional. Com

exceção dos países da Comunidade Européia e, em parte, dos Estados Unidos, os fundos de desenvolvimento nacionais diminuiriam drasticamente, ao mesmo tempo em que se aprofundou a descentralização administrativa e dos gastos sociais para as localidades. Não cabe, aqui, discutir as razões da crise fiscal e da descentralização, por sinal, bem estudadas. Cabe sim, ressaltar que, nos países em desenvolvimento da América Latina, o centro da crise estava no sistema de financiamento do desenvolvimento urbano, devido à drástica redução da capacidade de reposição dos fundos públicos para o desenvolvimento, especialmente daqueles alicerçados na poupança forçada dos trabalhadores.

A busca por alternativas de pensar as estratégias de promoção do desenvolvimento, especialmente das localidades e regiões, fora do paradigma tradicional da base exportadora, levou à formulação de teorias que valorizavam o componente político do processo de desenvolvimento. Passou-se a questionar o papel do Estado Nacional e das grandes empresas como os únicos agentes capazes de promover o desenvolvimento no nível local (Codes, Loiola, Moura, sd: 3). Ao contrário, a nova abordagem do desenvolvimento local enfatiza o papel dos agentes sociais locais como possíveis motores da expansão e da distribuição econômica e, especialmente, a diversidade de formas que o desenvolvimento pode assumir, dependendo das características sociais, políticas, econômicas e ambientais das localidades. Enfim, o desenvolvimento local seria um processo específico de cada localidade, o qual se processaria segundo estratégias específicas de mobilizar recursos produtivos internos (ou endógenos) para a produção local, com a finalidade de aumentar a renda e o emprego local, buscando formas de inserção na dinâmica das economias nacional e global.

Autores como Gittel (1992) e Zielenbach (2000) procuraram identificar os fatores locais que facilitam ou impedem o estabelecimento de projetos de desenvolvimento em cidades e bairros imersos em processo de declínio econômico ou de degradação urbana. Para tanto, revisaram as teorias do desenvolvimento local, especialmente aquelas que enfatizam o papel da organização política no desenvolvimento, especialmente na organização e participação dos atores sociais e das lideranças políticas nas decisões sobre a mobilização e a alocação de recursos produtivos, isto é, teorias que buscam entender o motor da *ação coletiva* que forma consensos e permite o início e a manutenção de uma dinâmica de desenvolvimento nas localidades. Gittel identifica que essas abordagens do desenvolvimento local têm inspiração na teoria de Olson (1965), que estuda as formas de cooperação entre indivíduos guiados pelo auto-interesse. Segundo esse autor, os indivíduos agem coletivamente para potenciar finalidades individuais ou produzir benefícios que não poderiam produzir por si mesmos com custos similares. Também enfatiza que indivíduos não contribuirão para o esforço coletivo se

puderem alcançar as mesmas finalidades por meio da ação individual. Em todas as variantes teóricas identificadas por Gittel, o esforço do desenvolvimento local somente pode ser alcançado a partir de certo nível de consenso entre os atores sociais com poder de comando dos recursos produtivos locais. Todas essas correntes têm alguns fatores explicativos comuns para embasar as estratégias de desenvolvimento local. Cabe ressaltar:

1. A importância vital dos governos locais como arenas políticas determinantes para a mobilização de esforços aglutinadores e modeladores do desenvolvimento;
2. A importância da mobilização política dos atores sociais (públicos, privados e quase-políticos);
3. A formação de parcerias público-privadas e a formação de redes para a concretização de planos de desenvolvimento;
4. A valorização dos recursos locais, isto é, das capacidades internas das cidades e comunidades urbanas;
5. O reconhecimento de que existem fatores exógenos que condicionam a dinâmica do desenvolvimento local.

A abordagem do desenvolvimento local interpreta o financiamento do processo de desenvolvimento por meio de uma perspectiva necessariamente diferente daquela da economia tradicional, por valorizar os *processos endógenos de mobilização de recursos*. O financiamento é um processo fundamental para os teóricos do desenvolvimento local, mas é uma tarefa que resulta da mobilização e disponibilização de fundos de recursos produtivos locais associados aos fundos de origem externa para criar sinergias que potencializem tanto o financiamento quanto o próprio desenvolvimento. Os fundos de financiamento locais não são, então, somente constituídos por recursos financeiros líquidos. São, igualmente, estoques de todos os tipos de recursos, mobilizáveis pelos seus proprietários (trabalho, terra, edificações, materiais, etc.), para atingir seus objetivos comuns associados a projetos de interesse privado.

A justificativa para a formação desses fundos locais está no aumento do potencial de sucesso das iniciativas produtivas locais quando há um efetivo comprometimento de esforços e recursos locais nos projetos de desenvolvimento que recebem financiamento proveniente de recursos externos (Ensure, sd). Os recursos externos são sempre episódicos e em volume insuficiente para manter os projetos funcionando no longo prazo. É necessário que recursos locais sejam captados para complementar os externos e garantir a continuidade dos projetos de desenvolvimento. Essa tem sido a lógica das instituições de fomento e beneficência, ao exigirem, das instituições locais, uma contrapartida para os financiamentos de projetos de desenvolvimento, isto é, os processos de co-financiamento e contribuição em espécie. A

mesma lógica procura mostrar que uma grande dependência do financiamento externo pode levar ao problema da “armadilha do financiamento” (grant trap). Na busca incansável por fundos de financiamento externo, as instituições podem desconsiderar:

- A formação de bases de financiamento para os gastos correntes após a finalização dos projetos de desenvolvimento;
- O gasto em demasia de recursos locais na busca pelo financiamento externo;
- A contração de empréstimos para projetos que não são prioritários para o desenvolvimento local; simplesmente porque estão facilmente disponíveis, e
- A aplicação de recursos de fundos externos sem uma estratégia clara de desenvolvimento local, portanto, diminuir o potencial do multiplicador do investimento (Ensure, sd).

A teoria econômica da revitalização urbana

Na teoria tradicional, os fundamentos teóricos da renovação seriam a busca do equilíbrio entre a oferta e a demanda de novas ou reformadas construções em áreas urbanas obsoletas (Lichfield, 1988). A demanda por construções derivaria das necessidades dos produtores e dos consumidores por área urbana construída e da capacidade de pagar por essa área. A renovação urbana ocorria pela ação da indústria da construção e da incorporação imobiliária, segundo as condições que esses setores estariam dispostos a tolerar com relação às taxas de retorno esperadas. A decisão sobre a renovação urbana seria, portanto, função das expectativas sobre a vida das construções existentes e dos ganhos potenciais que essas construções podem auferir ao serem reformadas ou substituídas por outras. O valor atual e potencial das construções das áreas de renovação dependeriam, por sua vez, da dinâmica do mercado imobiliário (construções e terra urbana).

A análise econômica da renovação urbana utiliza, então, estudos sobre: a demanda e a oferta de construção; o mercado imobiliário urbano; os ciclos econômicos de vida do estoque imobiliário; o reinvestimento nas áreas urbanas existentes e a ação do Estado como ator de correção dos desequilíbrios nesses mercados (Couch, 1990). A teoria dos ciclos econômicos foi bastante utilizada nessa abordagem para explicar os processos de renovação e revitalização urbana, especialmente quando aplicada ao problema da habitação. A teoria dos ciclos informou o livro *Economics in urban conservation*, escrito por Lichfield (1988) a partir de uma encomenda do ICOMOS. Nesse trabalho, o autor baseou-se no conceito de obsolescência do ambiente construído para explicar a dinâmica da revitalização, sendo que a obsolescência foi vista como um fenômeno social, cultural e econômico; portanto, de natureza histórica. A

revitalização urbana seria um processo de combate dos diversos tipos de obsolescência instalados em uma área, a saber, a física, a funcional, a locacional e a ambiental, ou quando se procura evitar a sua instalação (Lichfield, 1988: 23).

O tema do financiamento da revitalização urbana ainda não recebeu um tratamento sistemático no corpo da teoria econômica tradicional. Em geral, o tema das finanças aparece nos livros de economia urbana como tratamento descritivo das fontes de receita, impostos, taxas, transferências e empréstimos, e da forma como a receita é repartida entre os serviços públicos (Thompson, 1965: 256). São, também, tratadas questões de equidade na distribuição das receitas e despesas, tanto do ponto de vista setorial como da distribuição no espaço urbano. A revitalização é interpretada da mesma maneira que um serviço urbano; portanto, deve ser financiada a partir dos recursos orçamentários normais e, especialmente, dos extraordinários. Como a revitalização se inicia, quase sempre, como um evento episódico que com a implantação do projeto passa a ser permanente, o financiamento pelo poder público depende de recursos extraordinários. Esses são, por sua vez, ou transferências governamentais, ou empréstimos tomados de instituições públicas ou privadas (Richardson, 1971: 152).

Na abordagem tradicional, o financiamento da revitalização é, principalmente, uma atividade de captação de recursos externos para conseguir receitas extra-orçamentárias. Os governos locais seriam pouco propensos a aplicar recursos de origem local, pelo menos em grande volume, em áreas urbanas problemáticas, como são aquelas que necessitam de projetos de revitalização (Ensure, sd). A estratégia mais recomendada seria a de buscar receitas em fundos nacionais, ou regionais, que aliviem o peso sobre as finanças locais (Richardson, 1971), isto é, dependem de uma intervenção externa do Estado para sanar um problema econômico local.

A economia urbana tradicional contribuiu pouco para a compreensão dos processos de revitalização urbana (Gittel, 1992: 21 – 25). Sua base teórica foi montada dentro da perspectiva da renovação urbana, isto é, da substituição das estruturas construídas. Como bem ressaltou Couch (1990, 75), “quando se fala de revitalização está-se falando de algo mais que renovação urbana: reuso e reinvestimento nas estruturas físicas de áreas urbanas existentes”, o que significa falar de crescimento econômico, positivo ou negativo, em áreas urbanas consolidadas do ponto de vista da edificação. A revitalização implica mais que construir ou reformar um estoque imobiliário existente em uma área urbana. Implica processos econômicos que garantam a geração de emprego, renda e investimento continuado em melhoras do espaço urbano construído de uma determinada área, isto é, a sustentabilidade

econômica da área. Portanto, é dependente, também, de processos econômicos endógenos, incluindo a capacidade de autofinanciamento.

2. O financiamento do desenvolvimento urbano na AL a partir dos anos 1990

A partir de meados dos anos 1980, intensificou-se o debate econômico sobre as possibilidades de gestionar o desenvolvimento urbano da América Latina segundo uma perspectiva local. A crise econômica, especialmente a fiscal e a financeira, que se instalou nos países do continente, forçou a busca de modelos teóricos e alternativos de políticas públicas fora do paradigma desenvolvimentista que, desde os anos 1950, havia dominado o debate sobre o crescimento econômico e a urbanização. O debate foi intensificado por causa, também, da descentralização administrativa iniciada na mesma década e aprofundada nos anos 1990, a qual delegou para os níveis de governo regional e local muitas das atribuições do governo central, especialmente no campo da saúde, educação e serviços urbanos. Contudo, a descentralização não foi acompanhada de uma nova estrutura fiscal e financeira que levasse os governos locais a se responsabilizarem em maior grau pela arrecadação e manutenção dos fundos públicos.

Pelo lado fiscal, tomando-se o caso do Brasil como exemplo, observou-se um aumento significativo da receita tributária disponível para os municípios, relativamente à receita total arrecadada (União + Estados + Municípios). Entretanto, o aumento da participação decorreu de um aumento das transferências dos impostos arrecadados pelos governos centrais para os governos locais (Rezende, 1997: 103). Por outro lado, o aumento da capacidade financeira dos municípios não significou que os governos locais pudessem “sustentar com tarifas e tributos a operação dos serviços urbanos, os investimentos em infra-estrutura, principalmente aqueles de maior vulto em habitação, saneamento, transporte coletivo e controle ambiental” (Rezende, 1997: 107). Pelo contrário, esse tipo de investimento não prescindiu da contínua assistência financeira dos governos centrais.

Pelo lado financeiro, uma consequência importante da crise econômica no continente foi o esvaziamento dos fundos de poupança forçada formados com descontos dos salários dos trabalhadores formais, como, no caso do Brasil, do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), devido à “erosão provocada pela ausência de crescimento sustentado do nível de emprego, pela queda dos salários e pela crescente informalização do mercado de trabalho” (Rezende, 1997: 101). Eram esses fundos as principais fontes de financiamento das políticas urbanas dos governos centrais e dos projetos de desenvolvimento urbano dos governos locais.

O desenvolvimento local, como teoria e prática, foi uma tentativa de responder a esse quadro de mudança estrutural nos fundamentos da condução e financiamento do desenvolvimento. Como foi visto acima, a nova teoria preconiza uma postura pró-ativa dos governos locais com relação aos problemas e desafios do desenvolvimento, buscando criar condições para o crescimento da produção, da renda e do emprego nas localidades, por meio de uma abordagem empresarial da gestão urbana que busca identificar oportunidades de mercado e ajudar os investidores privados locais a se beneficiarem dessas condições. Setores fundamentais da economia local foram trazidos para dentro das políticas locais, como o emprego, a infra-estrutura produtiva, especialmente telecomunicações e transporte regional e internacional, a formação de mão-de-obra especializada, a promoção imobiliária, além dos setores mais tradicionais, como o saneamento, a habitação e o meio ambiente.

Os novos PDUs (Projetos de Desenvolvimento Urbano)

Alguns atores interpretam essa transformação como sendo a formação de uma *nova política urbana* (NPU), como resposta a uma nova política econômica global (Swyngedouw, Moulaert, Rodriguez, 2002), ou a “*glocalização*” da cidade, o que significa a formulação de resposta a desafios globais a partir de uma perspectiva cultural e de iniciativas locais. Apesar da abrangência do termo, a glocalização também pode significar a resposta local a desafios econômicos regionais ou nacionais, pois poucas cidades podem aventurar-se a participar, de maneira proeminente, dos processos avançados de reprodução capitalista global (Sassen, 1998).

A abordagem do desenvolvimento local nos municípios tem preconizado a atuação dos governos locais por meio de Projetos de Desenvolvimento Urbano (PDU), em oposição aos projetos setoriais ou compreensivos (abrangentes), típicos do planejamento urbano tradicional desenvolvimentista. Os PDU buscam a formação de sinergias entre as externalidades positivas das ações de investimento em uma determinada área da cidade. Os PDUs podem ser caracterizados por: serem organizados sob a forma de parcerias público-privadas; incluírem uma gestão privada de fundos públicos; conterem um forte componente de promoção imobiliária; serem concebidos como projetos-emblema (Flagship) ou de forte promoção via *marketing* e serem delimitados territorialmente (Swyngedouw, Moulaert, Rodriguez, 2002: 201).

Os projetos de revitalização urbana da América Latina são típicos exemplos dos PDUs adaptados às condições econômicas e políticas das cidades do continente. Representam, outrossim, uma resposta às avaliações negativas dos projetos de intervenção em áreas

históricas realizados entre os anos 1970 e 1980, os quais estavam centrados em políticas de alta cultura e informados pela abordagem do restauro das edificações de valor patrimonial (valores históricos e artísticos principalmente), conforme preconizavam as Cartas Patrimoniais, como as de Veneza, Washington, Amsterdã e, em especial para o contexto latino-americano, as de Quito e Petrópolis (IPHAN, sd). Vários estudos recentes buscam sistematizar e sintetizar as experiências do ponto de vista da teoria (Carrion, 2001) e da prática, com vista a organizar abordagens para a realização de projetos (Arizaga, 2003)

A revitalização de áreas históricas dominou os novos PDUs na América Latina, mas a partir do ano 2000 a experiência acumulada nesses projetos foi utilizada para a revitalização de áreas urbanas degradadas ou em declínio econômico, mesmo que não possuam interesse do ponto de vista do patrimônio cultural.

Os objetivos dos projetos de revitalização

Os projetos de revitalização objetivaram um redesenho da economia urbana para assumir características supra locais, buscando maximizar a utilização dos recursos locais existentes como meio de aporte de recursos financeiros externos. Busca-se uma melhoria geral tônica dos recursos ambientais (construídos e naturais) como maneira de elevar a produtividade local e a imagem urbana. Esta última é dada pela especificidade cultural local e manifesta-se nos recursos patrimoniais construídos, principalmente nos que apresentam valor histórico e artístico. Por fim, o planejamento urbano passa a ser uma *atividade de gestão* que ultrapassa a escala municipal e se torna metropolitana, regional, nacional, ou mesmo global, e que visa à redefinição dos papéis e dos modos de cooperação entre atores públicos e privados, tais como: empresários, ONGs, associações de moradores e outras formas de organização da sociedade civil.

No centro dessa agenda, cabe destacar, ainda, a questão da ‘participação’ e da “presença dominante” dos atores privados, especialmente aqueles articulados com associações financeiras (Balbo, 2003: 85), no processo decisório do planejamento urbano, e com o seu tratamento segundo um processo de gestão de conflitos.

O financiamento dos projetos de revitalização

O financiamento local dos projetos de revitalização urbana é uma tarefa que requer a formação de estruturas institucionais e organizacionais complexa, de alto custo financeiro, que poucas municipalidades estão capacitadas a enfrentar no curto e médio prazo. Na América Latina, somente as municipalidades com uma longa tradição de planejamento urbano

têm podido enfrentar os desafios requeridos pelos PDUs de revitalização, tais como: as capitais nacionais, as grandes cidades e as cidades médias de países de produto bruto elevado, do Brasil e do México, por exemplo.

O financiamento dos projetos de revitalização pode requerer a ação sobre múltiplas fontes de recursos. Apesar dos esforços de arregimentação de recursos locais, os projetos de revitalização dependem, em grande parte, de recursos externos, sejam de fontes nacionais, ou sejam internacionais.

Na América Latina, a partir dos anos 1980, os fundos nacionais para o desenvolvimento urbano tornaram-se escassos e, principalmente, os fundos estatais de poupança forçada dos trabalhadores. A crise fiscal e financeira dos Estados Nacionais ainda não chegou a uma conclusão que favoreça a elevação do volume do estoque dos novos fundos de poupança forçada e os instrumentos para promover a reforma urbana do continente. Uma linha nova de financiamento utilizada pelos governos centrais é criar fundos de promoção de atividades culturais, incluindo a conservação do patrimônio imobiliário urbano, a partir de deduções de impostos de empresas privadas e semi-públicas, cujos volumes a serem aplicados ficam sujeitos às flutuações da atividade econômica.

Os NPUs foram formulados segundo sistemas alternativos de financiamento, adaptados aos contextos de desenvolvimento de cada localidade e, especialmente, calcados em coligações de atores econômicos e institucionais que procuraram articular e mobilizar recursos nacionais e externos, dentre eles, especialmente, os das agências multilaterais de fomento.

O propósito principal dessas coligações era maximizar a eficiência dos financiamentos dos projetos, perseguindo uma estratégia que:

- Aumenta a eficiência dos investimentos privados locais;
- Aumenta a eficácia social do financiamento público; e
- Diminuem os custos financeiros dos empréstimos externos (nacionais e internacionais).

A linha-chave dessa estratégia estava na potenciação dos financiamentos externos, que deveriam compensar a tendência histórica de baixo investimento privado no mercado imobiliário das áreas urbanas patrimoniais e melhorar o desempenho das formas tradicionais de intervenção pública.

O investimento privado direto do setor imobiliário nas áreas urbanas históricas tem sido baixo. Poucas cidades da América Latina conseguiram recuperar seus centros históricos por meio da ação privada, com exceção, por exemplo, de Cartagena de las Indias, na Colômbia, e

Tiradentes, no Brasil. Rojas (1999) realizou um estudo que procura entender os padrões de financiamento e investimento privado na revitalização e conclui que esse depende, na maioria dos casos, de uma forma de financiamento e investimento público e de uma associação das ações público-privadas (parcerias). Esse autor, também, propõe um modelo de interpretação do processo de condução da parceria público-privada que leva a uma maior participação do setor privado no financiamento e investimento nos projetos de revitalização sem, contudo, indicar que se existe a possibilidade de criar uma dinâmica de investimento privada autônoma para esse mercado imobiliário.

As leis de incentivo á cultura

Uma forma indireta de investimento privado que vem ganhando importância para a revitalização urbana é a da aplicação de parcela devida dos impostos (especialmente o de renda) em projetos culturais. Essa aplicação é garantida por *leis de incentivo à cultura*, por exemplo, a Lei Rouanet no Brasil. Nesse esquema, um produtor cultural organiza um projeto para a recuperação de edifícios ou de área pública e submete-o ao julgamento de uma comissão do governo central. Sendo o projeto aprovado, o produtor poderá negociar com empresas privadas ou públicas a aplicação de uma parcela do imposto devido para o desenvolvimento do projeto.

As leis culturais vêm ganhando importância e estão sendo reproduzidas nos estados (províncias) e municípios pois são, na verdade, uma renúncia fiscal que aparece como ação beneficente de empresas privadas. Vários são os exemplos dessas leis, cabendo ressaltar:

- A lei da dedução de até 25% do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas que façam doações e subvenções para projetos específicos (podem ser os de revitalização e conservação urbana) do Equador;
- A Lei da Cultura no Brasil, que permite o abatimento de uma parcela do imposto de renda das empresas para aplicação em projetos culturais, dentre os quais os de revitalização de edificações de interesse patrimonial nas áreas urbanas históricas;
- A Lei “Robin Hood”, no Estado de Minas Gerais (Brasil), que permite a reinversão do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadados numa localidade, em projetos de conservação e revitalização do patrimônio histórico das municipalidades que tenham projetos de conservação do patrimônio histórico urbano;
- Leis estaduais e municipais com os mesmos propósitos da Lei de Cultura de âmbito nacional, como as existentes no Estado de Pernambuco e na cidade do Recife (Brasil).

Para se ajustar a esse contexto, grandes empresas, especialmente bancos, serviços públicos, empresas de energia e petróleo, por exemplo, criam programas de incentivo à cultura, os quais que utilizam os mecanismos de renúncia fiscal das leis de incentivo que favorecem a sua imagem institucional “de agente econômico moderno, que está inserido na sociedade e considera os seus valores” (Brasil, 2005). No caso do Brasil, o volume de recursos para projetos culturais vem crescendo na União, nos Estados e nos Municípios (Silva, 2002) e constituem, atualmente, as parcelas mais importantes de financiamento da conservação do patrimônio cultural em municípios de pequeno e médio porte.

Os subsídios e os instrumentos urbanísticos

Mesmo com todo o aporte do setor privado, o financiamento da revitalização urbana na América Latina continua a depender das tradicionais formas de intervenção estatal local, quais sejam: a aquisição direta de imóveis pela desapropriação; a regulação urbanística e das edificações históricas e artísticas; os incentivos fiscais e subsídios; as transferências dos direitos de propriedade e, por fim, o aprimoramento da consciência social sobre a conservação das áreas urbanas por meio da educação (Rojas, 2002: 7-9).

Os esforços de revitalização urbana na América Latina devem-se à ação decisiva dos governos locais na montagem de parcerias público-privadas e, especialmente, no financiamento, com recursos próprios, dos projetos por um longo período. Projetos como os dos centros históricos de São Luís do Maranhão e de Salvador da Bahia (o Pelourinho) foram realizados e mantidos por mais de vinte e dez anos, respectivamente, com recursos dos Governos Estaduais. Entretanto, foram os governos municipais os principais promotores dos projetos de revitalização, realizando esforços enormes de financiamento com recursos próprios e, sobretudo, articulando recursos de transferências nacionais e regionais e empréstimos internacionais. Os casos do Recife, Quito, Montevideu e Buenos Aires são significativos do financiamento municipal.

Cabe ainda ressaltar as iniciativas municipais para criar *fundos específicos* para novos projetos de revitalização, ou a operacionalização dos já implantados. Contudo, o sucesso dessas iniciativas ainda está por acontecer, por que esses fundos não foram ainda regulamentados como, por exemplo, o de Olinda no Brasil, ou não conseguiram criar os instrumentos de captação de recursos para sua operação.

Nas duas últimas décadas, os tradicionais instrumentos de financiamento dos governos locais vêm sendo complementados por outros dos governos estaduais (provinciais) e nacionais, como, por exemplo:

Fundos nacionais e regionais

- O Fundo para a Proteção da Cidade de São Domingos, na República Dominicana;
- O Fundo de Salvamento, do Equador, formado por uma parcela do imposto de renda, e destinado à recuperação de edificações e de áreas urbanas de interesse patrimonial nacional de grande importância para o projeto de revitalização de Quito;
- A destinação de uma parcela do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no Brasil, para criação de um programa de geração de renda e emprego na construção civil para a revitalização de áreas urbanas centrais e centros históricos do país e gerenciados pela Caixa Econômica Federal (Brasil, 2003);
- O fundo de US\$ 45 milhões para a reabilitação do centro histórico da cidade do México, criado pelo Governo de Distrito Federal e administrado pelo Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México;

Subsídios e isenções fiscais

- A isenção de partes dos impostos municipais sobre os serviços para empresas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) do município do Recife (Brasil) para a locação das unidades produtivas no centro histórico da cidade;
- Isenção de parte dos impostos municipais sobre a propriedade imobiliária urbana para edificações que sejam restauradas no todo ou em parte.

Além dos clássicos mecanismos de isenção e subsídios, os governos centrais latino-americanos promoveram nos últimos anos a aprovação de leis de reforma urbana, como no caso do Brasil, do Estatuto da Cidade, que permite aos municípios adotarem instrumentos urbanísticos que facilitam a relocação de recursos urbanos ociosos (especialmente terra e edificações subutilizadas ou vazias) para projetos de desenvolvimento urbano, como os de revitalização. Esses instrumentos já são utilizados em países desenvolvidos como, por exemplo: o imposto predial progressivo, a outorga onerosa, a transferência do direito de construir, o consórcio imobiliário urbano dentre outros (Jordan, Simioni, 2003: 52). Tais instrumentos abrem para os municípios a possibilidade de criarem fontes de arrecadação própria, além dos impostos sobre a propriedade e os serviços urbanos. Por exemplo, o Município de São Paulo utilizou dois instrumentos para viabilizar um grande projeto de renovação urbana de um bairro de classe média: a operação urbana associada à criação de um título financeiro imobiliário, o CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção),

referentes à outorga de potencial construtivo adicional e de alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo (Campos-Pereira, 2002: 184).

Recente estudo da CEPAL considera esses instrumentos como elementos fundamentais para o financiamento da revitalização de áreas urbanas históricas do continente (Jordan e Simioni, 2003), apesar da sua pouca aplicação. A eficácia dos mesmos depende de uma mudança no padrão do investimento imobiliária do setor privado e, especialmente, de restrições fortes dos índices de utilização dos terrenos urbanos.

As agências multilaterais de fomento

Apesar dos esforços e iniciativas públicas e privadas para financiar a revitalização, os recursos externos continuam a ser os elementos-chave para o sucesso dos NPUs nessa área. As coalizões políticas, especialmente aquelas que levam à formação das parcerias público-privadas, são vitais para o acesso aos recursos dos fundos das instituições multilaterais de fomento, como o BID e o Banco Mundial, e as agências nacionais de promoção do desenvolvimento de países com grandes interesses na América Latina, especialmente as da Espanha e da Itália, e outras como a da Suécia, do Canadá e da França.

Os anos 1990 foram um período de mudança dos padrões de comportamento das agências internacionais de fomento do desenvolvimento. No caso da América Latina, o padrão foi modificado em duas frentes básicas: a primeira, com a promoção de reformas institucionais e econômicas dos Estados Nacionais, no sentido de se promover uma estrutura liberal, privatista e desregulamentada dos mercados nacionais, e a segunda, com a elaboração de projetos de desenvolvimento locais, isto é, projetos em que as agências de fomento financiavam diretamente, ou com aval dos governos centrais, propostas de governos regionais e municipais. Desde a primeira metade dos anos 1990, os projetos de revitalização surgem como emblemáticos dessa nova fase das agências multilaterais e nacionais, em especial do BID.

Na década de 1990, o Banco Mundial (BM) fez várias incursões no financiamento da revitalização de áreas urbanas de interesse do patrimônio cultural (World Bank, 1999: 36). Em geral, esses projetos eram componentes de grandes planos de proteção ambiental (Schiffer, 2002: 5). O foco do BM estava em projetos de redução da pobreza e que favorecessem o turismo cultural em cidades históricas dos países em desenvolvimento. Os principais projetos do BM foram realizados no Norte da África e no Oriente Médio, como, por exemplo, o do centro histórico da cidade de Fez, no Marrocos. Entretanto, a partir de uma análise da atuação da instituição no campo da proteção cultural (Parker, 2000), o BM

praticamente abandonou os projetos de conservação do patrimônio cultural, incluindo os de revitalização, concentrando-se no tradicional campo do desenvolvimento econômico/institucional e da infra-estrutura social (World Bank, 2002).

A retirada do BM veio fortalecer ainda mais a importância do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) na formação de NPUs de revitalização de áreas urbanas históricas da América Latina. Esse banco reconheceu, de forma pioneira, que os projetos de revitalização eram: uma nova fronteira para a aplicação de capitais imobiliários privados; um campo de projetos para a melhora da eficácia social do investimento público urbano e, também, para aliviar a pobreza urbana. O desenho da racionalidade da aplicação dos fundos do BID na revitalização identifica três áreas de atuação possíveis para a instituição. A primeira é a da conservação do patrimônio urbano com a participação do setor privado para gerar projetos sustentáveis de longo prazo. A segunda é a da utilização dos projetos como promotores da reabilitação de áreas urbanas degradadas. A terceira é a da promoção da formação de incentivos e de instrumentos de regulação que favoreçam a transferência de grande parte dos esforços da conservação do patrimônio urbano para o setor privado e organizações da sociedade civil (Rojas, Moura Castro, 1998: 17).

Desde o projeto pioneiro de revitalização do centro histórico de Quito, em 1994, o BID passou a ter uma pauta de investimentos crescente na revitalização das cidades latino-americanas (BID, 2001). A experiência adquirida nesse campo pela instituição permitiu a abertura de uma nova frente de empréstimos para a revitalização de áreas urbanas degradadas e economicamente e socialmente deprimidas (BID, 2005), que não sejam, necessariamente, de interesse do patrimônio cultural, como foi o caso recente do financiamento do Programa de Renovação do Centro de São Paulo, Brasil (BID, 2004). O BID tem trabalhado, também, para a formação de programas de revitalização urbana em escala nacional ou regional, como o Programa Monumenta do Brasil, que inclui vinte e seis cidades de todas as regiões do país.

Os impactos dos projetos financiados pelo BID são variados, não se restringindo a um aporte financeiro para viabilizar os empreendimentos. A estrutura operativa e de avaliação dos projetos utilizada pelo Banco leva a um direcionamento dos objetivos e das formas de gestão dos projetos. Pelo lado dos objetivos, existe uma tendência dos instrumentos de avaliação recomendados pelo BID, principalmente os de avaliação econômica dos projetos, de utilizarem parâmetros de eficiência e eficácia social que privilegiam critérios restritos de sustentabilidade econômica, em vez da sustentabilidade integral. Um exemplo desse tipo de critério é o utilizado pelo Programa Monumenta no Brasil, que entende "... por sustentabilidade a geração permanente de receita suficiente para garantir o equilíbrio

financeiro das atividades e manter conservados todos os imóveis da Área de Projeto (...), inclusive monumentos cujas receitas sejam insuficientes para sua conservação”.

Pelo lado da gestão, os empréstimos do BID estão, em geral, condicionados à formação de instituições de gestão locais que favoreçam práticas administrativas mais próximas das empresas privadas, ou que permitam uma maior atuação e influência dos atores privados na condução e operação dos projetos. Nos anos 1990, o BID promoveu a formação de instituições que tivessem uma relativa independência em relação aos governos locais como, por exemplo, companhias privadas ou mistas de gestão urbana, como a Empresa do Centro Histórico de Quito (Ortega, 2001) e a Corporação de Desenvolvimento de Santiago do Chile (Carrasco, Lira 2001). O BID promove, igualmente, a formação de parceria público-privada para a gestão dos projetos em arranjos institucionais mais flexíveis, que incluem instituições do “terceiro setor”, tais como as organizações não-governamentais e os organismos da sociedade civil, nas chamadas *alianças tripartites* (Fox, 2005). O Banco identifica que esse tipo de gestão potencializa a capacidade de financiamento e a eficácia da implementação dos projetos de revitalização devidos à existência de uma mútua determinação entre os sistemas de gestão e os de financiamento. Quando a gestão incorpora, em uma estrutura participativa e de formação de decisões pactuadas, os atores com capacidade de comando econômico e político sobre as áreas de revitalização urbana, existe maior transparência na forma de utilização e apropriação dos recursos financeiros; possibilidade de abertura de novas fontes de financiamento e, especialmente, continuidade do financiamento em todas as fases do projeto, e mesmo após a sua implementação (Fox, 2005: 20).

3. Conclusões

As teorias econômicas tradicionais oferecem uma base frágil para explicar as mudanças dos padrões de financiamento da revitalização urbana na América Latina após os anos 1990. Essas teorias falham em não explicar como uma componente endógena ao processo, isto é, baseada na utilização dos recursos locais, pode alterar a capacidade do sistema local em alavancar recursos para o financiamento de projetos de revitalização.

A formulação alternativa da teoria do desenvolvimento local, especialmente a vertente que enfatiza a importância da componente política na definição do processo de desenvolvimento, aproxima-se mais de uma explicação da mudança do padrão de financiamento atual. Essa teoria foca sua análise nas componentes endógenas, especialmente na formação de coalizões de interesses político-econômicos locais capazes de alterar a

capacidade local de mobilização de fontes de financiamento para os projetos de revitalização, sejam eles endógenos ou exógenos.

Na América Latina, especialmente a partir especialmente dos anos 1990, observa-se a busca de alternativas para o esgotamento do modelo desenvolvimentista finalizado nos anos 1980. Ocorre um processo generalizado de descentralização das atribuições dos governos centrais, atribuindo aos governos locais parcelas consideráveis das responsabilidades pela formulação e implantação de políticas de desenvolvimento urbano. Os governos municipais tornam-se os atores centrais na formulação e condução de projetos urbanos de desenvolvimento (PDUs) baseados em parcerias público-privadas, com esquemas de financiamento complexos, utilizando de modo inovador recursos locais articulados com recursos externos. Dentre esses projetos, os de revitalização urbana foram os pioneiros e os utilizados para estabelecer uma nova prática de projetos de desenvolvimento local.

Apesar do sucesso do esforço de criar uma base local de financiamento dos PDUs de revitalização urbana, grande parte dos projetos continuou a depender da injeção de recursos externos, especialmente dos governos centrais e das agências multilaterais de fomento do desenvolvimento. Os esquemas de financiamento local mostraram-se insuficientes para fazer face à todas as necessidades de financiamento dos NPU de revitalização. Isso quer dizer que as estruturas institucionais e os arranjos políticos organizados para arregimentar recursos ainda não são suficientemente eficazes para articular a formação de fundos, especialmente financeiros, na magnitude requerida pelos projetos.

A articulação entre as iniciativas locais e os financiamentos externos passou a depender da formação de novos sistemas de gestão dos projetos de revitalização, que visavam à formação de estruturas decisórias mais independentes dos governos locais, tendo como referência os padrões de desempenho de empresas privadas. Mesmo projetos menos independentes de fontes de recursos externos passaram a ser organizados, e geridos, segundo os parâmetros de eficiência de empresas privadas e de eficácia social, determinados segundo os acordos das parcerias público-privadas.

O BID foi um dos agentes que determinaram a dinâmica e os objetivos dos novos projetos de revitalização urbana na AL. Também foi um dos responsáveis pela criação de uma “cultura da gestão de NPU”.

Enfim, está claro que foi formada uma relação de mútua determinação entre gestão e financiamento. Isso quer dizer que os sistemas de financiamento dos projetos de revitalização dependem dos esquemas de gestão, especialmente da composição dos organismos decisórias que controlam a aplicação dos recursos, isto é, da composição e do papel dos atores

produtivos privados, especialmente os do mercado imobiliário. Por outro lado, a gestão é determinada pelo tipo de oferta de financiamento que se apresenta às coligações de atores locais para a formatação de projetos de revitalização.

4. Bibliografia

- Arizaga D., Recuperación de las áreas centrales. In: In: Jordan R., Simioni D., 2003, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible em América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 203-243, 2003.
- _____, El centro histórico de Quito: una rápida mirada a los procesos de conservación y rehabilitación y a su financiamiento. Mimeo, 2002.
- Balbo M., *La nueva gestión urbana*. In: Jordan R., Simioni D., 2003, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible em América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, pp. 71-91, 2003
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005, *Urban Development*.
http://www.iadb.org/sds/SOC/site_15_e.htm (Acesso em: 5 de janeiro de 2006, às 18:00h)
- _____, *São Paulo Downtown Renewal Program (Procentro): Executive summary*. Mimeo, Washington: BID, 2004.
- _____, *Uma obra em marcha*. Washington: BID, 2001
- Brasil, *O Investimento em Cultura por Empresas Públicas e Privadas*.
http://www.cultura.gov.br/politicas/dados_da_cultura/economia_da_cultura/index.php?p=10165&more=1&c=1&pb=1, (Acesso em: 5 de janeiro de 2006, às 17:50h), 2005
- _____, Programa Monumenta. <http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php?id=11>, acesso em 3 de janeiro de 2006, às 16:30h, 2006
- Campos-Pereira R. C. R., *A operação urbana Faria Lima: estudo de um mecanismo de parceria entre Estado e Capital na cidade de São Paulo nos anos 90*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.
- Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, 2001.
- Carrasco G., Lira P. C., El Centro Histórico de Santiago: el modelo mde una corporación en la gestión. In: Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 275 – 295, 2001.
- Codes A. L., Loiola E., Moura S., *Perspectivas de gestão local do desenvolvimento: as experiências de Salvador e Porto Alegre*, sd.,
<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/Desenanpur.html>
- Couch C., *Urban renewal: theory and practice*. London: Macmillan, 1990.
- Ensure, *Financing*. <http://www.ensure.org/guidebook/new/financing/index.html> (Acesso em: 20 dezembro 2005, 17:48h), sd.
- Fox C., *Tripartite partnerships: recognizing the third sector*. Washington: Inter-American Development Bank, 2005.
- Gittel R., *Renewing cities*. Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Jordan R., Simioni D., *Gestión urbana para el desarrollo sostenible em América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2003.
- Lichfield N., *Economics in Urban Conservation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Olson M., *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

- Ortega M. M., *El centro histórico de Quito: um modelo mixto de Gestión*. In: Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp.253-271, 2001.
- Parker R., *Cultural Properties in Policy and Practice: A Review of World Bank Experience*. Washington: World Bank, Report 23369, 2000.
- Rezende F., *Financiando o desenvolvimento urbano*. Revista de Economia Política, vol. 17, n. 4, pp. 99-120,1997.
- Rojas Eduardo, *La preservación del patrimônio histórico urbano em América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Série de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002.
- _____, *Financiando la conservación del patrimonio urbano en America Latina y el Caribe: la acción del Banco Inter-Americano de Desarrollo*. In: Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp 15-22, 2001.
- _____, *Old Cities, new assets: preserving Latin America's urban heritage*. Washington: Inter American Development Bank, 1999.
- Sassen S., *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- Silva F. A. B., *Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização*. Texto para Discussão No 876, Brasília: IPEA, 2002.
- Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A., *Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy*. In: Brenner N., Theodore N., *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell Publishers, 2002.
- Zielenbach S., *The art of revitalization: improving conditions in distressed inner-city neighborhoods*. New York: Garland Publishing, 2000.
- World Bank, *Cultural Properties in Policy and Practice*. Précis n. 220, Spring 2002.