

REVITALIZAÇÃO URBANA NO BRASIL: COMPARANDO QUATRO CENTROS HISTÓRICOS

Prof.^a Dr.^a Nadia Somekh

Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo - CONPRESP e professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: nadiasom@terra.com.br

Prof. Dr.^o Silvio Mendes Zancheti

Pesquisador do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (Ceci). E-mail: smz@ceci-br.org

Bruna Beatriz Nascimento Fregonezi

Mestranda no programa de pós graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismos da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: brunafregonezi@gmail.com

Introdução

Esse trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa “Projetos urbanos em áreas históricas no Brasil e na América Latina: Balanço e replicabilidade”¹ que tem como temática a sustentabilidade de longo prazo de processos de revitalização² de áreas urbanas patrimoniais em metrópoles. Os processos foram analisados segundo quatro componentes da sustentabilidade: a físico-material do patrimônio (conservação), a econômica, a social e da sustentabilidade geral.

Essa temática está inserida num contexto de mudança de paradigmas das intervenções de conservação urbana que acontecem na América Latina e, particularmente, no Brasil. Percebe-se a mudança de uma estratégia de planejamento centrada em instrumentos de infraestrutura e na regulamentação urbanística para outra baseada no desenvolvimento de projetos urbanos, espacial e temporalmente definidos.

O objetivo da pesquisa é avaliar a sustentabilidade de longo prazo dos processos de revitalização. Foram definidos dois objetivos específicos: 1) identificar fatores de desempenho dos processos de revitalização, 2) avaliar a sustentabilidade dos processos no longo prazo.

A pesquisa cobre um conjunto de seis processos de transformação implantados no Brasil no período 1974 - 2013: São Luís, Recife, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto

¹ Esse trabalho foi realizado com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e do Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mack Pesquisa).

² Foi usado o termo revitalização devido à importância que os programas deram a mudança na economia local, porém seguindo a definição de termos na carta de Lisboa (1995), também cabe a algumas intervenções, o termo “Reabilitação” já que os programas valorizam as potencialidades pré-existentes.

Alegre. Os resultados parciais para os quatro primeiros processos são apresentados neste trabalho.

A recuperação de centros históricos no Brasil tem uma história recente, iniciada no final dos anos 1970. Apesar disso as revitalizações assumiram uma característica inusitada entre as políticas de desenvolvimento urbano de nosso país: a longa duração. A do Rio de Janeiro teve início em 1979, de São Luís em 1982, a de Salvador em 1992, a de Recife em 1993, a de São Paulo 1974 e a de Porto Alegre em 1995. Mesmo com mudanças, todas continuavam em operação em 2013, podendo assim, serem caracterizadas como processos de longo prazo.

Por que processos e não projetos, ou planos ou políticas? Todos os processos analisados podem ser caracterizados como “um processo de jogo entre atores, que negociam as suas adesões as diversas fases do projeto dependendo, a cada momento, do ciclo da política urbana (Barros Silva & Melo, 2000). A revitalização se realiza na implantação de projetos como um processo de aprendizagem, evolução e adaptação baseado na barganha/negociação dos atores (stakeholders) que, portanto, dependem de redes e estruturas de implantação presentes e em transformação. Isto é a revitalização se estrutura e ganha forma no próprio processo de implantação das ações e isso se deve porque: a) os formuladores de planos e projetos não conhecem a realidade a ponto de controlá-la cognitivamente ou prever as contingências futuras, b) os planos e projetos elaborados não são capazes de expressar as expectativas e interesses dos atores envolvidos, por isso são somente guias de orientação sujeitos a refazimentos constantes; c) planos e projetos são, fundamentalmente experimentos sociais (Barros Silva & Melo, 2000, pp. 9-10)

Essa postura metodológica é uma novidade nas avaliações dos processos de revitalização realizados no nosso país. Poucos são os estudos comparativos (Vieira, 2007; Botelho 2005) e o número grande de estudos de casos individuais apresentam três constantes metodológicas.

A primeira é a utilização de um único método de avaliação, o da “crítica do plano” (Baer, 1997, p.330), que são avaliações personalizadas, realizada por especialistas externos (não autores dos projetos), durante ou depois da fase de implantação dos projetos.

A segunda é a do uso da “triangulação metodológica” de variáveis que se apoia em *mix* de teorias de análise sociológica, econômica e política.³ As variáveis são, basicamente, qualitativas.

A terceira e última é que os trabalhos não cobrem os processos de reabilitação, isto é, o longo prazo, onde o tratamento do tempo dos processos parece ter sido escolhido de forma *ad hoc*, ajustados à preferência temporal do investigador, em geral a duração de um único projeto, ou da atuação de um gestor político. (Zancheti & Somekh, 2014).

O trabalho apresentado a seguir procura superar essas restrições metodológicas e contribuir para o conhecimento sobre processos de revitalização urbana, levando à criação de recomendações que possam contribuir para o aumento da eficácia da gestão urbana de áreas patrimoniais e se inserir no contexto das discussões sobre o destino das áreas urbanas de interesse cultural das cidades brasileiras.

1. Metodologia

Optou-se por utilizar uma metodologia comparativa de estudo de casos baseada na análise da literatura científica sobre o assunto e na avaliação dos processos de revitalização pelos atores sociais envolvidos.

Os projetos de revitalização de centros históricos das cidades escolhidas são projetos que têm mostrado uma persistência longa e um comprometimento dos governos locais e estruturas administrativas com a continuidade de seus propósitos.

Os estudos de caso foram construídos segundo análise multivariáveis, ou multicritérios, utilizando indicadores e o emprego de metadados⁴. O emprego de metadados permite criar informação a partir de outra informação e assim sistematizar um conjunto heterogêneo de trabalhos científicos, similar às tecnologias de “data mining”.⁵ Essa abordagem foi factível dentro da opção por variáveis qualitativas transformadas em índices quantitativos, empregadas em modelos de causalção não estatísticos de tipo “rough set analysis” (Pawlak, 2002).

³ A “triangulação de dados” refere-se à recolha de dados recorrendo a diferentes fontes. Distinguindo subtipos de triangulação, ... em tempos (datas – explorando as diferenças temporais), espaços (locais – tomando a forma de investigação comparativa) e com indivíduos diferentes; ... (Duarte, 2009, p. 11-12)

⁴ Metadado é uma informação sobre outra informação. O uso de metadados é recomendável em estudos de casos comparativos com base na literatura especializada existente. (Hodge, 2001, p.3)

⁵ “Mineração de dados é o processo de proposição de várias consulta e extração de informação úteis, padrões e tendências, frequentemente desconhecidas, a partir de grande quantidade de dados armazenada em bancos de dados.” (Thuraisingham, 1999).

A avaliação dos processos de revitalização de centros históricos foi realizada com base na análise de 12 indicadores (os metadados) descritos no Quadro 1. Os indicadores foram escolhidos em um processo de ajuste simultâneo entre a lista de indicadores e os estudos de caso. Primeiramente, foi estruturada uma lista preliminar de indicadores baseada na discussão com especialistas de revitalização e planejamento urbano. A partir dessa lista foi desenhado um protocolo para os estudos de casos composto por questões cujas respostas, buscadas na literatura especializada, poderiam fornecer avaliações qualitativas dos indicadores. Após a realização do primeiro estudo de caso, o método foi repetido, reavaliando a lista de indicadores, as questões, o protocolo e realizando outro estudo. Após a realização do segundo estudo de caso, o processo é refeito incluindo uma reavaliação do primeiro estudo de caso. Desse ponto em diante, repetiu-se o procedimento até completar os quatro estudos. Assim, os indicadores, e suas dimensões, refletem não uma visão teórica sobre os processos de revitalização mas sim uma análise calcada na experiência de casos, por meio de um feedback contínuo (Yin, 2005).

Para a avaliação de desempenho dos processos, foram realizadas pesquisas com atores sociais comprometidos nos processos de revitalização: os *stakeholders*. Para isso, foram estabelecidos quatro critérios para avaliar a sustentabilidade de longo prazo dos processos de revitalização, sendo uma geral e três específicas.

Considerou-se que existe sustentabilidade geral quando a área urbana patrimonial é atraente para uma grande variedade de usuários, como residentes de diferentes níveis econômicos, trabalhadores nos negócios, compradores locais, turistas etc., quando a área urbana atrai investimentos privados e públicos e permite obter retorno de capital e no mercado imobiliário comparáveis a outras áreas dinâmicas da cidade. (Rojas & Lanzafame, 2010).

A sustentabilidade geral de uma área urbana requer uma perspectiva conjunta e integrada de três sustentabilidades específicas: a econômica, a social e a físico-material.

Sustentabilidade econômica: trata da capacidade de atrair investimentos de agentes econômicos privados. Na sustentabilidade, o desenvolvimento do centro histórico passa a ser liderado pelo setor privado incluindo os residentes, com o setor público mantendo seus investimentos na operação e manutenção das infraestruturas urbanas e para compensar os impactos sociais negativos que possam ocorrer – gentrificação, por exemplo.

Sustentabilidade social: trata da manutenção da cidadania, com melhoria diversidade de usos urbanos (residencial, comercial e serviços), da qualidade de vida da população, diminuição das diferenças sociais, participação e organização popular. Sem a

sustentabilidade social, não existe possibilidade de sustentabilidade físico-material, nem econômica.

Sustentabilidade físico-material: trata da manutenção regular e permanente das edificações patrimoniais e das edificações de entorno, assim como dos espaços e equipamentos públicos, respeitada a preservação de seus valores e sem colocar em risco a integridade e a autenticidade dos mesmos. Para efeito da pesquisa esse critério foi subdividido em dois: a) o patrimônio edificado e b) os espaços e equipamentos públicos.

A pesquisa com os atores objetivou estabelecer um índice de percepção da sustentabilidade dos processos de revitalização. Esse índice foi construído a partir das respostas dos atores sociais a cinco perguntas sobre as sustentabilidades geral e as parciais.

A pesquisa foi realizada com atores de quatro categorias:

- Especialistas – técnicos e acadêmicos que tenham conhecimento especializado sobre o processo de revitalização e planejamento urbano dos centros históricos;
- Investidores ou donos de negócios – são os que operam atividades econômicas dentro do perímetro do centro histórico;
- Proprietários ou moradores de imóveis – são os que residem em imóveis do centro histórico como proprietários ou inquilinos dos imóveis;
- Representantes de associações de defesa dos interesses dos atores- são que defendem causas e objetivos de grupos sociais atuantes dentro dos centros históricos.

A sustentabilidade pode ser avaliada como: insatisfatória, aceitável, bem sucedida e muito bem sucedida. O número de entrevistado em cada sítio variou de 25 a 35 e o número questionários respondidos de 20 a 30.

2. Os estudos de casos

Foram realizados quatro estudos de casos bem abrangentes utilizando a literatura científica e técnica existente.

São Luís

O projeto de renovação do centro histórico de São Luís nasce nos anos 1970 quando foram realizados estudos para promover o turismo na cidade, os projetos ao longo deste período tinham como objetivo criar um núcleo de recuperação urbana e produzir espaços adaptados para atividades de comércio, serviços e cultura que atraíssem a população.

Para atingir tal escopo foram usadas estratégias na recuperação de imóveis antigos para o comércio e serviço, melhorias na infraestrutura e recuperação de imóveis emblemáticos para atividades culturais. Já no âmbito econômico o método usou os novos espaços recuperados para melhoria no comércio local e implantação de atividades governamentais e públicas.

Os atores envolvidos foram o governo do estado agindo fortemente no início do processo abrindo espaço ao governo municipal apenas nas fases finais, já com relação ao patrimônio o Iphan e a Unesco tiveram forte atuação e por fim levando em conta a participação social, notou-se que ficou restrita a intelectuais e técnicos do governo.

Assim, com o resultado foi possível identificar que os ganhos foram dos comerciantes locais, já as perdas foram dos moradores de baixa renda removidos no início do programa, que com a baixa produção de habitação não conseguiram retornar ao local.

Recife

O projeto do Bairro do Recife vem a tona quando o porto perde a função devido às mudanças tecnológicas de armazenagem e transbordo modal (containers), tornando a taxa de imóveis desocupados alta. Assim, em 1993 inicia o processo de reabilitação do bairro, começando pelo Plano de Revitalização do Bairro do Recife e mais tarde incorporando o Porto Digital.

Ao longo do tempo, o projeto teve como objetivo atrair atividades nas áreas de cultura, lazer, turismo, serviços e a criação de um Polo internacional de empresas de tecnologia. As estratégias além do diferencial de desenho urbano, não comum nos outros projetos avaliados aqui, foi regulamentado através de uma lei específica para a intervenção e captação de investimentos.

Neste processo o poder público teve por responsabilidade a promoção do centro e investimentos na infraestrutura, enquanto a iniciativa privada se responsabilizou pela adequação funcional e arquitetônica das novas atividades. Para a implantação especificamente do polo tecnológico foram criados incentivos fiscais e de incubação de empresas.

Para tal projeto ser implantado os esforços de atores públicos municipais e estaduais, estiveram envolvidos com sindicatos, fundações, associações e setores privados através de pequenos e grandes empresários. Além destes, o processo contou com a participação do BID através de investimentos e do Iphan com o apoio de preservação do Patrimônio.

Pode-se notar que uma vez que existiram investimentos e apoio maior para capacitação de serviços tecnológicos, os atores diretamente beneficiados com o processo foram os proprietários dos imóveis e as empresas dos serviços avançados.

Salvador

Em Salvador o programa de recuperação do centro histórico nasceu após mudança no sistema viário que reduziu a acessibilidade relativa a área, favorecendo a saída de grupos de maior renda e atividades geradoras de atividades econômicas. Assim, em 1992 inicia o processo revitalização que teve como características a reforma urbanística e de imóveis com mudança radical de usos, introdução de habitação, novo mix comercial e expansão do centro.

Os objetivos eram mudar radicalmente o perfil de público e atividades para a criação de uma área de comércio, lazer, cultura, turismo e habitação, usando como estratégia a aplicação de investimentos públicos do governo estadual e municipal, apoio a promoção de atividades culturais e subsídios para empresas privadas na área de lazer, alimentação e comércios. Além destas ações, o BID foi ator importante no quesito investimento externo e o Iphan na preservação do patrimônio histórico.

Para o projeto ser viabilizado, foram desalojados muitos moradores e os mecanismos distributivos de renda para habitação foi regressivo, de tal maneira que para este setor o projeto teve mais perdas do que ganhos, porém para os comerciantes locais e turismo o projeto trouxe ganhos.

São Paulo

O processo de reabilitação do centro de São Paulo nasce em meados de 1970, mas é em 1997 com a sistematização das ações que o processo toma maior proporção e significado. Ele nasce após uma sequência de ações governamentais de descentralizar as atividades do centro, além da mudança nos fluxos de transporte público e pedestres que inviabilizaram o acesso do automóvel e a mudança das elites para regiões mais distantes dos setores fabris próximos ao centro.

Assim, inicia o processo que teve como característica a inclusão de equipamentos culturais e de lazer como atração de novos usuários, a transformação do mix de atividades econômicas e pôr fim a tentativa da mudança na paisagem urbana. Os objetivos eram além de atrair público através de atividades culturais, captar investimentos, a fim de viabilizar a apropriação do espaço público e promover o desenvolvimento local.

As estratégias usadas partiram de instrumentos viabilizados pela lei da Operação Urbana que captavam recursos com a venda de Certificados de Potencial Construtivo e outorga onerosa para investir no patrimônio edificado e infraestrutura urbana. Ademais, foram dados novos usos culturais a patrimônios emblemáticos, criaram eventos como promoção do Marketing urbano e optaram pela mudança da prefeitura e demais órgãos do governo, atraindo novos comércios e atividades modificando o caráter econômico.

Os atores envolvidos no processo foram a prefeitura, ONGs, algumas associações mantidas pela iniciativa privada, como a Associação Viva o Centro; o BID através do financiamento e os setores de preservação municipal, estadual e federal no âmbito da preservação do patrimônio histórico.

O principal ganho para a região central foi conquistar o público através de ações compartilhadas, com a criação do Fórum Ação Centro, misto de governo municipal e sociedade civil e dos novos serviços captados pela mudança de localização dos órgãos municipais. Como os projetos habitacionais não foram implantados em larga escala, foi o setor com maior perda no processo.

3. Os indicadores de desempenho dos processos de revitalização

O Quadro 1 apresenta os indicadores e os resultados para os casos realizados até o presente momento da pesquisa. É importante observar que o intervalo de variação dos valores dos indicadores (os metadados) não ultrapassou duas respostas. Isso indica que os processos de revitalização analisados tiveram comportamento muito próximo, não sendo necessários vários valores dos metadados para expressar os indicadores e, portanto, as dimensões da análise.

Quadro 1

São Luís (SLU), Recife (REC), Salvador (SAL) e São Paulo (SAO)

Indicadores de desempenho de processos de revitalização de centros históricos

Dimensão	Indicador	Valor do indicador	SLU	REC	SAL	SAO
A. Política urbana e regulação	1. Que tipo de instrumento de regulação urbanística ou de planejamento foi utilizado para a implantação do processo?	1 – Específico para o processo.	X	X		
		2 – Parte de outro instrumento.			X	X
B. Características do processo	2. Qual foi o e mix de atividades urbanas implantado no final do período de análise do processo?	1 – Serviços e/ou comércio especializados		X	X	X
		2 – Serviços e/ou comércio variados.	X			

Dimensão	Indicador	Valor do indicador	SLU	REC	SAL	SAO	
	3. Qual tipo de projetos urbanos foram utilizados na implantação?	1 – Ênfase nos espaços públicos ou infraestrutura.		X		X	
		2 – Balanceado.	X		X		
	4. Que tipo abordagem de controle (feedback) foi adotado na implantação do processo?	1 – Incremental e revisional			X		
		2 – Ad-hoc	X		X	X	
	5. Como foi o controle da reutilização do patrimônio construído, especialmente os interiores?	1–Conservacionista/ preservacionista	X			X	
		2–Descaracterizante / fachadista			X	X	
6. Que tipo de projetos econômicos, para gerar emprego e renda, foram importantes para o desempenho do processo?	1–Equipamentos e eventos culturais, e de entretenimento, para atrair consumidores e turistas.	X		X	X		
	2–Promoção de novas atividades de comércio e serviços.			X			
C. Arranjo institucional	7. Que tipo de colaboração de atores implantou o processo?	1 – Subordinada ao ator público.	X		X		
		2–Colaborativa pública/privada.		X		X	
	8. Que tipo de abertura à participação dos atores nas decisões?	1 – Aberta a vários grupos.	X			X	
		2–Restrita a grupos específicos.		X	X		
D. Financiamento de Risco	9. Que tipo de financiamento e garantia de riscos financeiros predominou no processo?	1–Principalmente público.	X		X	X	
		2 – Parceria público/privado.		X			
E. Integração e impacto na cidade	10. Quais mecanismos distributivos foram empregados?	1–Subsídios a atividades econômicas.	X	X	X		
		2 – Outros.				X	
	11. Qual a valorização imobiliária da área relativamente a outras partes da	1 – Alta.			X	X	X
		2 – Baixa ou insignificante.	X				

Dimensão	Indicador	Valor do indicador	SLU	REC	SAL	SAO
	cidade?					
	12. Principais custos socioeconômicos do processo.	1-Substituição de moradores e/ou proprietários de imóveis	X		X	
		2-Retenção especulativa de imóveis		X		X

A. Política urbana e regulação

Em geral, os processos de revitalização de centros históricos procuram utilizar instrumentos legais previamente existentes, como planos diretores, leis de uso do solo, ou programas de ação aprovados no legislativo. Entretanto, observa-se dois modos de regular a revitalização dos centros históricos: os centrados na indução da participação e da parceria com atores privados (Recife e São Paulo) e os conduzidos direta e centralizadamente por atores públicos (São Luís e Salvador). Os primeiros alicerçaram suas atuações em um conjunto de instrumentos legislativos de regulação urbanística e renúncias fiscais bem como em políticas, planos urbanos de diversos tipos. Os segundos, em geral, foram iniciados como propostas preliminares subsequentemente desenvolvidas em programas de ações e obras, segundo cada novo governo local que se sucedia. O estilo de gestão, seja o da indução ou o do centralismo na condução da revitalização explicam bem o recurso ou não aos instrumentos normativos ou de planejamento.

B. Características dos processos

Os serviços, o comércio especializado e em menor proporção o comércio variado foram as atividades econômicas preponderantes como resultados finais dos processos de revitalização. Não é de estranhar que isso tenha acontecido especialmente por que, desde o início de implantação os processos foram concebidos, planejados e geridos para que esse resultado fosse obtido. Exceto em São Paulo, os serviços culturais, de entretenimento, de alimentação e de apoio ao turismo preponderaram pelo menos até meados dos processos. No caso específico do Recife houve uma mudança significativa da atenção para os serviços especializados modernos ligados às tecnologias da informação e da comunicação, mas continuaram sendo serviços altamente especializados.

A habitação foi e está sendo incorporada nos usos das áreas urbanas patrimoniais, mesmo quando a gestão da revitalização não a favorece, e esse é um fato interessante de ser discutido, pois não está ainda muito claro como e porque ocorreu. São Luís e São Paulo organizaram projetos e ações para transformar parte do estoque de edificações em habitação

social. O mesmo ocorreu em Salvador após dez anos de início da revitalização. Recife não passou por essa tendência. Entretanto, as ações governamentais têm tido pouco sucesso em ampliar o uso habitacional dos centros históricos, principalmente para os grupos de famílias de menor renda.

O mercado parece estar encontrando um modo de aumentar a oferta de imóveis residenciais nos centros históricos. O incremento da área com habitações observado em Salvador e, nos últimos anos em São Paulo, somente pode ser explicado pela ação dos agentes privados nesse processo. Esse movimento está associado aos problemas crescente de mobilidade nas metrópoles e a crescente oferta de serviços nas áreas centrais.

Por tratar de centros históricos, região que possui como principal característica seu patrimônio cultural, todos os projetos urbanos usaram em algum momento o restauro de imóveis e reconversão de imóveis para usos de atividades culturais, de lazer e turismo. Além disso, para dar suporte as novas atividades todas as cidades tiveram preocupação com a melhoria de infraestrutura urbana, como a recuperação de praças, reformas, trocas de mobiliários urbano, modificações nos fluxos, acesso por meio do transporte público e individual, a cidade que mais teve destaque na implantação de infraestrutura e no espaço público foi Recife.

Para atração de atividades econômica e reforma ou restauro de imóveis, foram feitos os usos de leis específicas que davam incentivos fiscais aos investidores e moradores que instalassem atividades e dessem manutenção ao imóvel. Além disso, cada cidade usou de estratégias particulares, como São Luís e Salvador que reformaram os imóveis existentes para implantação de comércios e serviços, inclusive em alguns casos com subsídios do governo. Já Recife usou como principal método a implantação de atividades que promovessem as tecnologias de informação e comunicação (TICs), principalmente em uma das etapas com a implantação do projeto *Porto Digital*. São Paulo e São Luís usaram um artifício comum em projetos urbanos, que é a transferência de atividades governamentais para o centro a fim de movimentar a circulação de pessoas que necessitam de serviços, atraindo então novos comércios e atividades que modificam o caráter econômico do espaço

Monitoramento e controle, duas atividades centrais nas teorias da gestão e do planejamento urbano da atualidade ainda são realizadas de modo assistemático, esporádico, associadas a eventos e avaliações necessárias para novos projetos. Essa tem sido a realidade dos processos de revitalização analisados. Isso não quer dizer que o feedback não tenha sido utilizado em todos os quatro casos pelos gestores públicos. Pelo contrário, a revitalização de centros histórico deve a sua longa longevidade enquanto processo exatamente a avaliação dos

resultados de ações passadas. Mas foram em geral, resultados de monitoramentos e avaliações *ah doc*.

A associação das revitalizações a programas regionais de desenvolvimento do governo federal e a empréstimos internacionais, especialmente os do Banco Inter-Americano (BID) de Desenvolvimento favoreceu a atividade de avaliação e revisão de projetos e ações, especialmente os contratados por diferentes governos locais que se sucederam ao longo do período analisado.

Em todos os casos o principal controle na reutilização do patrimônio foi através da avaliação dos órgãos responsáveis pela preservação, seja ele Federal, Estadual ou Municipal, principalmente os projetos tidos como especiais que foram analisados de maneira singular por organismos institucionais especializados.

Os posicionamentos foram bastante flexíveis com relação ao uso do interior, com exceção do caso de São Luís que tendeu a ser mais rigoroso. Com relação a fachada a preocupação foi maior, principalmente nos casos em que o projeto tinha como objetivo a atração de turistas, assim como os imóveis de maior importância cultural, em todos os casos passaram por um controle mais rígido, favorecendo princípios de conservação cultural.

Com a exceção do caso do Recife o processo de revitalização não explorou o veio de projetos econômicos para a geração direta de emprego e renda. Quase todos seguiram a lógica da indução da atividade privada favorecendo projetos de oferta de serviços culturais, ou a realocação de atividade governamentais para os centros históricos. Esse tipo de projeto seguia lógica de que o aumento da circulação de pessoas nos centros histórico, causado pelas novas atividades, aumentaria a demanda por atividades de comércio e serviços. Isso seria reforçado pela melhoria da qualidade urbana dos espaços públicos e pela recuperação do patrimônio imobiliária de parcelas específicas dos centros.

No caso do Recife, ocorreu uma substituição radical dessa estratégia quando o centro antigo foi escolhido como área privilegiada para a instalação de empresas de serviços avançados de tecnologia da informação e comunicação. Esse foi o caso pioneiro em nosso país de uma política direta de emprego e renda associada a um processo de revitalização.

C. Arranjo institucional

Os tipos de colaboração foram variados ao longo do processo, uma vez que temos como condicionante deste trabalho o extenso período de atividades. Nos casos de São Paulo e Recife predominou a parceria público privada e em São Luis e Salvador o envolvimento do estado. Tal participação do estado, teve como protagonistas o governo municipal e estadual,

sendo que o trabalho em conjunto entre eles quase não existiu, uma costumou ser mais predominante que o outro ao longo das fases do processo.

Com exceção de São Luís, as cidades tiveram como diferencial a criação de comissões e escritórios de gestão na tentativa de diminuir o predomínio do governo nas decisões, elas eram nomeadas como *Escritório de Gestão do Plano* em Recife, *Comissão Procentro* em São Paulo e em Salvador, *Escritório de Referência do Centro de Antigo*.

Sobre o financiamento, além do governo e da iniciativa privada, o principal ator envolvido costumou ser o BID e com relação ao patrimônio, a principal participação foi do Iphan vinculado aos órgãos de preservação municipal e estadual, com exceção de São Luis teve o importante apoio da Unesco.

A participação social variou ao longo do processo em São Paulo e São Luis, na primeira de início existiu a Associação Viva o Centro representando as grandes empresas, porém no meio do processo perderam força, pois são criadas comissões com associações populares e já no final, praticamente não existiu participação; já a segunda cidade, São Luis, também sofreu altos e baixos, quando existente ficava restrita a intelectuais.

Os dois casos seguintes possuem menor oscilação ao longo do processo, em Salvador o principal ator foi o governo, com pouca participação social, tendo apenas algumas tentativas no final e Recife teve grande participação popular, com encontros periódicos organizados pelo governo e pelo escritório local que dava apoio a população.

D. Financiamento e risco

Os processos foram financiados, basicamente, com recursos públicos, oriundos de fundos governamentais ou empréstimos internacionais. Esse financiamento direcionou-se basicamente para a melhoria dos espaços públicos, a modernização e ampliação da oferta de serviços de infraestrutura urbana e a reforma e restauro de imóveis de interesse patrimonial.

Apesar da preponderância do financiamento público, cabe ressaltar associações importantes entre o poder público e agentes privados, como foi o caso do Recife, e em menor escala em São Paulo, que permitiram financiar parcela considerável da conversão do estoque imobiliário, de interesse patrimonial ou não, para a instalação de novas atividades dos centros históricos. Instituições do terceiro setor, principalmente as ligadas às atividades empresariais, como a Fundação Roberto Marinho e a Associação Viva o Centro, especificamente em São Paulo, desempenharam um papel fundamental na associação entre agentes públicos e privados nos processos de revitalização.

E. Integração e impacto na cidade

O processo de revitalização de centros históricos no Brasil não foi um campo privilegiado para iniciativas distributivas da riqueza urbana. Os mecanismos distributivos utilizados foram, fundamentalmente, os incentivos e isenções fiscais, aos proprietários de imóveis patrimoniais e/ou os investidores em novas atividades econômicas nas áreas dos projetos da revitalização. Também, cabe ressaltar as ações ligadas à habitação social e a criação de Zonais Especiais de Interesse Social (Zeis) nos interiores dos perímetros de revitalização.

Como, infelizmente, ainda não foram realizados estudos econômicos que avaliam o desempenho distributivo desses processos, pode-se, somente, assinalar que atuaram mecanismos de transferência de ativos entre localidades distintas da cidade, como as atividades públicas relocadas para os centros históricos (São Luís, Salvador e São Paulo) e as atividades econômicas que procuram se relocar no interior dos perímetros de atuação de isenções e abatimentos fiscais (Recife). Não existem indícios que esse movimento tenha levado a ganhos ou causado *efeito zero* sobre a renda ou a riqueza urbana total.

Os processos de revitalização foram, em geral, muito bem sucedidos enquanto instrumentos de revalorização imobiliária dos centros históricos. Todos os processos iniciaram-se como uma resposta a longos períodos de desvalorização imobiliária sistemática dessas áreas urbanas. No final do período de estudo, todos os quatro processos analisados apresentavam preços médios relativos altos com relação a áreas urbanas de controle (área consolidadas do ponto de vista da ocupação do solo e dos preços das propriedades).

Essa valorização contínua não pode ser descartada como variável explicativa do relativo sucesso desse tipo de política urbana em relação a outros tipos de políticas praticadas no nosso país.

Os custos sociais da revitalização dos centros urbanos brasileiros podem ser tipificados nos seguintes itens: a) manutenção especulativa de estoque imobiliário subutilizado; b) substituição de atividades econômicas tradicionais e c) remoção de famílias de baixa renda dos perímetros de revitalização. A manutenção especulativa e a substituição de atividades estão bastante associadas. O caso de São Paulo é emblemático dessa associação. A saída dos serviços e do comércio de alto valor agregado do centro levou em um primeiro momento à retenção das propriedades imobiliárias. Em um segundo momento, as propriedades foram alocadas para atividades de comércio e serviços votadas a públicos de menor renda. As ações de revitalização geraram expectativas de locações das propriedades por valores maiores o que reforçou a retenção especulativa. Um equilíbrio maior tem sido

alcançado nos últimos anos, devido a crise geral de mobilidade urbana, e o movimento de “volta ao centro” para atividades de comércio e serviços de maior valor agregado e, especialmente da habitação.

O caso da remoção de antigos e pobres moradores, a famosa gentrificação, é um caso isolado ocorrido somente em Salvador, nos primeiros anos da revitalização. Nos outros casos, o que se observou exatamente o contrário da gentrificação: a ocupação dos centros históricos por residentes e de atividades econômicas associadas a grupos sociais de menor renda. Os casos de São Luís, Recife e São Paulo demonstram isso com clareza. Mesmo Salvador, mostra uma retomada da habitação no centro histórico e uma apropriação dos imóveis e do espaço público pelos grupos sociais negros e de menor renda.

A gentrificação aparece atualmente como uma ameaça futura. O referido movimento de volta ao centro tem provocado um aumento relativo das propriedades imobiliárias dos perímetros de revitalização em todo o país. Esse movimento pode, sim, levar a uma substituição “enobrecedora” de residentes e atividades econômicas.

4. A avaliação dos atores sociais dos processos de revitalização

As pesquisas sobre o desempenho da sustentabilidade não foram completamente concluídas, logo os resultados apresentados devem ser considerados ainda com reserva. Foram ouvidos 88 entrevistados nos quatro centros históricos, de todas as categorias de atores sociais, com a exceção das ONGs em São Paulo.⁶ A Tabela 1 apresenta o resultado geral das médias das avaliações de todos os atores.

⁶ Nesse trabalho não serão apresentados os resultados da avaliação por categoria de ator devido a pesquisa em São Paulo não ter sido finalizada.

Tabela 1

Avaliação das sustentabilidades dos processos de revitalização
Média geral das respostas
São Luís, Recife, Salvador e São Paulo
2014

Centro histórico	Sustentabilidade			Sustentabilidade Físico-Material	
	Geral	Econômica	Social	Patrimônio edificado	Espaços e Equip. Públicos
São Luís	2	2	2	2	2
Recife	2	2	2	2	2
Salvador	1	1	1	1	1
São Paulo	2	2	1	2	2

Legenda: 1= Insuficiente; 2 = Satisfatório; 3 = Bom; 4 = Muito bom

Fonte: Pesquisa direta

A primeira característica a ressaltar é a da uniformidade das avaliações. Os atores dos centros históricos atestam como *satisfatórios* os processos de revitalização dos centros com a exceção dos de Salvador. Por outro lado, são críticos quanto as perspectivas de melhora substancial da sustentabilidade dos processos (nem um recebeu avaliação “bom” ou “muito bom”). O caso de Salvador era esperado devido à grande polêmica política instaurada desde o início do processo

Considerações finais

A primeira vista causa estranheza a similaridade das avaliações dos atores em relação à sustentabilidade dos centros históricos muito diferentes quanto às dimensões geográfica, social, econômica e patrimonial. Esse resultado contradiz a mística acadêmica de que “cada caso é um caso” especialmente em contextos políticos locais diferentes.

Deve-se lembrar que desde o início dos anos 1990, ocorreu uma “fertilização cruzada” entre as gestões desses centros por meio de trocas intensas e contínuas de experiências e avaliações, materializadas em seminários, literatura especializada e de divulgação, movimento de especialistas e gestores implantação de programas federais de financiamento das revitalização, como o Prodetur e o Monumenta e os da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades, favorecendo o *feedback* dos processo de implantação e, mais importante o aprendizado pela experiência e a discussão.

Não menos importante foi o papel do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento que foi financiador de parte dos processos de revitalização de todos os centros históricos analisados. O banco foi responsável por uma nova cultura de projeto e gestão que foi disseminada por todo os sistemas de planejamento e controle da administração pública local desses centros. Este movimento parece configurar a criação de novos nichos para investimentos imobiliários: áreas bem equipadas com degradação do quadro construído.

Essa hipótese é reforçada na análise das gestões dos processos nos estudos de casos. Ocorreram poucas variações nos ‘estilos’ das gestões, como pode ser inferido da análise dos indicadores realizada acima.

Todas essas hipóteses reforçam a ideia de que o planejamento e a gestão de centros históricos no Brasil assumem uma faceta diferente da cultura do planejamento e da gestão urbana até então presente. O fator da “vontade política” parece perder força face a maior organização dos atores e das gestões públicas específicas dos processos localizados espacialmente, que investem na negociação, no feedback e na continuidade de propósitos estratégicos da revitalização, dentro de novos desenhos urbanos. Entretanto a gentrificação ainda é quase constante.

A semelhança dos indicadores dos processos e dos resultados das avaliações não indicam que exista uma “formula” básica que permita a replicabilidade dos processo para alcançar bons ou maus resultados. Entretanto, os resultados ainda parciais da pesquisa indicam os processos de revitalização ou reabilitação de centros históricos no Brasil andam por caminhos bem semelhantes e a partir disso podemos encontrar estratégias para formulação de melhores políticas urbanas.

Referências

Baer, Willian C. 1997. General plan evaluation criteria: An approach to making better plans. *Journal of the American Planning Association*, 63, n. 3, 329 – 344.

Barros Silva, P. L.; Melo, M. A. B. 2000. *O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP/UNICAMP, Caderno 48.

Botelho, T. R. 2005. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. *EURE* (Santiago), 31 n.93.

Duarte, T. 2009. A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). CIES e-WORKING PAPER [ON LINE], 60. Disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP60_Duarte_003.pdf [acesso em novembro 2014].

Hodge, G. 2001. Metadata made simpler. Bethesda: NISO Press.

Yin, R. K. 2005. Estudo de Caso: Planejamento e métodos, Porto Alegre, Bookman.

Pawlak, Z. 2002. Rough sets and intelligent data analysis, Information Sciences, 147, 1–12.

Thuraisingham M., Bhavani 1999. Data mining: Technologies techniques, tools and trends, Boca Raton, CRC Press.

Vieira, N. M. 2007. Gestão de sítios históricos: A transformação dos valores culturais e econômicos em programas de revitalização em áreas históricas, Recife, Editora Universitária UFPE.

Zancheti, S. M.; Somekh N. 2014. Avaliação de grandes projetos urbanos: Notas metodológicas sobre a análise de casos brasileiros. In: Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo: Arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, CD-Rom.

1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Lisboa. 1995, Carta de Lisboa Sobre a Reabilitação Urbana, Lisboa.