

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº 03

O FINANCIAMENTO DA REVITALIZAÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS DE OLINDA E RECIFE: 1979 - 2005

Sílvio Mendes Zancheti

Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Olinda 2007



Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Missão

O CECI tem como missão promover a conscientização, o ensino e a pesquisa sobre a conservação integrada urbana e territorial dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Suas atividades são dirigidas para a comunidade técnica e acadêmica brasileira e internacional

Diretoria

Jorge Eduardo Tinoco, Diretor Geral
Mônica Harchambois, Diretor
Raquel Borges Bertuzzi, Diretor
Renata Campello Cabral, Diretor

Conselho de administração

Silvio Mendes Zancheti, Presidente
Tomás de Albuquerque Lapa
Vera Milet Pinheiro
Ana Rita Sá Carneiro
José Fernandes Meneses

Suplentes

Luis de La Mora
Fernando Diniz
Norma Lacerda

Conselho fiscal

Virginia Pitta Pontual, Presidente
Natália Vieira
Fátima Alves Mafra
Fábio Cavalcanti
Magna Milfont

Suplentes

Fátima Alves Mafra
Magna Milfont

Texto para Discussão

Publicação com o objetivo de divulgar os estudos desenvolvidos pelo CECI nas áreas da Gestão da Conservação Urbana e da Gestão do Restauro.

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade exclusiva dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada.

É permitida a reprodução do conteúdo deste texto, desde que sejam devidamente citadas as fontes. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Editores

Gestão da Conservação Urbana

Natália Vieira, Renata Cabral e Vera Milet Pinheiro

Gestão de Restauro

Jorge Eduardo L. Tinoco, Mônica Harchambois e Roberto Dantas de Araújo

Identificação do Patrimônio Cultural

Ana Rita Sá Carneiro, Magna Milfont e Virginia Pontual

Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Rua Sete de Setembro, 80
Olinda – PE
53020-130 – Brasil
Tel/Fax.: (55 81) 3429-1754
textos@ceci-br.org
www.ceci-br.org

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Autores: Sílvio Mendes Zancheti

Título: O Financiamento da Revitalização dos Centros Históricos de Olinda e Recife: 1979 – 2005

Editora: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

Tipo da publicação: Textos para Discussão – Série Gestão da Conservação Urbana

Local e ano de publicação: Olinda, 2007

ISSN: 1980-8267

O FINANCIAMENTO DA REVITALIZAÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS DE OLINDA E RECIFE: 1979 - 2005*

Sílvio Mendes Zancheti*

Abstract

Este trabalho apresenta os resultados de uma investigação sobre o financiamento da revitalização dos centros históricos das cidades de Olinda e Recife, no Estado de Pernambuco, Brasil (Figura 1). O período de análise está compreendido entre os anos 1990 e 2005, apesar das incursões até os anos 1980. O material de pesquisa utilizado foi o levantamento de fontes primárias, principalmente documentos públicos e entrevistas com os responsáveis pelos programas de revitalização nas duas cidades.

O texto está organizado em cinco partes. Na primeira, apresenta-se uma síntese do padrão de financiamento utilizado nos dois centros históricos. Esse padrão está, sem dúvida, presente em um número maior de cidades do país; entretanto, a pesquisa não foi suficientemente ampla para atestar essa afirmação. A segunda e a terceira partes descrevem as principais fontes de financiamento utilizadas nos casos de Olinda e Recife. A quinta finaliza o trabalho com as conclusões do autor.

Palavras chave: Financiamento, revitalização urbana,

1. O padrão atual do financiamento da revitalização urbana no Brasil

Atualmente, o financiamento da revitalização de áreas urbanas patrimoniais brasileiras segue um padrão complexo, mas definido, com a possibilidade de captar recursos de várias fontes.

Desde meados dos anos 1990, a revitalização de áreas patrimoniais fundamenta-se, em iniciativas locais, organizadas por governos municipais. Parcela considerável dos recursos aplicados nos projetos de revitalização vem dos orçamentos das prefeituras com o aporte de investidores privados, que buscam reformar construções antigas, ou em mau estado de conservação, para novos usos. Também são criados instrumentos legais de suporte à iniciativa privada, como isenções fiscais dos impostos locais e alguns subsídios.

Em geral, os governos locais responsabilizam-se pela melhoria da infra-estrutura urbana, da qualidade do espaço público e do mobiliário urbano. Também promovem a utilização coletiva do espaço urbano para espetáculos e eventos culturais, para a atração de pessoas para os pólos de animação e consumo. Parte dos investidores privados são proprietários dos imóveis que estão em busca de alternativas de uso para seus ativos imobiliários. Esses estão aliados a empresários do ramo de serviços, especialmente de lazer, diversão, alimentação e serviços avançados, que alugam, ou compram, os imóveis para a implantação de novos negócios.

* Trabalho realizado para o Seminário “Financiamento de los Centros Históricos de America Latina y el Caribe” realizado entre os dias 16 e 17 de março de 2006, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) na cidade de Quito, Ecuador. O trabalho foi financiado pelo Lincoln Institute of Land Policy (LILP).

* Presidente do Conselho de Administração do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI) e professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil).

Existe uma clara aliança de interesses entre esses três atores para promover as áreas revitalizadas como pólos de atração de turistas e de usuários de serviços de diversão, lazer e serviços do terciário avançado, com empresas de informação e comunicação, *design*, artes aplicadas, propaganda, etc. O caso da revitalização do Bairro do Recife, na cidade de Recife (Pernambuco), é emblemático desse tipo de aliança¹.

Cabe ressaltar, ainda, que essa estrutura de financiamento vem sendo complementada por aportes de recursos arregimentados por agentes privados, especialmente produtores culturais, fundações, organizações não-governamentais ou beneficentes e mecenas das artes. Esses atores elaboram projetos culturais, especialmente de restauro ou reabilitação de imóveis antigos nas áreas de revitalização, para obter fundos privados por meio da utilização do mecanismo de abatimento fiscal propiciado pela Lei de Incentivo à Cultura.

O financiamento do sistema-padrão de revitalização funciona, portanto, como uma parceria público-privada, em que a busca de recursos é descentralizada entre os atores segundo as capacidades de acesso aos meios financeiros. É um sistema de base local, com pequeno aporte de recursos externos, que tem sido utilizado em inúmeras cidades brasileiras com áreas urbanas patrimoniais de grande porte, especialmente nas cidades de médio e pequeno porte, como João Pessoa (PB), Natal (RN), Maceió e Penedo (AL) dentre outras.

Esse modelo de financiamento mostra-se, por sua vez, eficiente para o lançamento e a execução das primeiras fases da revitalização, mas com pouca capacidade para sustentar o processo nos médio e longo prazos. Uma das principais deficiências do sistema é a *baixa participação do setor imobiliário* na revitalização das áreas urbanas patrimoniais. As inversões desse setor são fundamentais para que o estoque de imóveis seja requalificado e seja estabelecido um novo circuito do mercado imobiliário nas cidades. O que se observa é uma valorização inicial do estoque, como consequência das inversões e do aumento do nível da atividade econômica da área. Entretanto, assim que os governos municipais diminuem o nível da inversão e os investimentos privados chegam a um patamar estável, ocorre uma estabilização dos preços dos imóveis ou uma retração abrupta, mesmo que os valores sejam mantidos bem acima dos anteriores à revitalização. Os investidores imobiliários brasileiros investem, somente, em áreas urbanas de contínua valorização e ainda não encontram motivos para abrir novos campos de aplicação, como os centros históricos ou outras zonas patrimoniais.

Para a continuidade da revitalização, observa-se uma clara necessidade de recursos externos, isto é, vindos de fora do sistema econômico local, para que o financiamento sustentável do processo possa ser realizado. Essa alternativa está fora do circuito privado do financiamento bancário, cujo setor é pouco propenso a emprestar para empreendimentos imobiliários que estejam fora do campo de utilização dos fundos públicos para a habitação.

2. As fontes de financiamento da revitalização no Brasil

Uma solução parcial para o estrangulamento do financiamento da revitalização tem sido a intervenção do Governo Federal como fonte de recursos para os projetos, por meio de três linhas de ação.

¹ Alguns casos fogem do padrão exposto acima, devido à substituição do governo municipal pelo estadual, como no Pelourinho, na cidade de Salvador da Bahia, e em São Luís do Maranhão.

A primeira consiste na organização de programas nacionais de revitalização, com o uso de empréstimos de agências multilaterais de fomento, especialmente o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID).

A segunda é a criação de sistemas de isenção ou abatimento fiscal para empresas privadas que direcionem seus recursos para projetos de desenvolvimento cultural, incluindo projetos de restauro de edificações históricas e áreas urbanas patrimoniais. O instrumento utilizado é a Lei de Incentivo a Cultura, ou Lei Rouanet.

A última linha é a da destinação de parte do orçamento nacional e de fundos de poupança compulsória para a formação de linhas de financiamento de obras de recuperação de imóveis em áreas urbanas patrimoniais, ou para projetos municipais de revitalização urbana.

Os programas nacionais de revitalização

Desde meados dos anos 1990, estão em operação dois programas nacionais, o PRODETUR e o MONUMENTA, que têm tido um impacto profundo nos caminhos do financiamento dos projetos de revitalização urbana no Brasil. Esses dois programas são iniciativas do Governo Federal do Brasil (Ministério do Turismo e Ministério da Cultura), que recebe empréstimos do BID.

O programa Prodetur

O PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste) é um projeto de meados dos anos 1990, cujo objetivo geral é a melhoria da qualidade de vida da população residente nas áreas de sua atuação, e como objetivos específicos o aumento das receitas provenientes das atividades turísticas, além da capacitação gerencial para Estados e Municípios. O programa foi dividido em duas etapas.

A primeira, o PRODETUR I, com um investimento de US\$ 670 milhões, concentrou-se na melhoria da infra-estrutura turística da Região, financiando 384 projetos. Do volume total de investimentos, US\$ 400 referem-se à parcela de financiamento e US\$ 270 milhões à contrapartida paga pelos Estados da federação ou municípios participantes, isto é, entre 90% e 95% para os Estados e 5% a 10% para os municípios. A componente do patrimônio histórico do programa recebeu US\$ 45,55 milhões, isto é, 8% dos recursos totais.

O esquema de financiamento do programa é altamente favorável aos municípios, pois esses pagam somente pela contrapartida, o que corresponde, no caso dos municípios da região Nordeste, a 5% do valor do financiamento. Os Estados são os responsáveis pelo pagamento do investimento e dos juros.

A segunda etapa do programa, o PRODETUR/NE II, tem como objetivo consolidar, completar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos Pólos onde houve investimentos do PRODETUR/NE I em benefício da população local, antes de sua expansão em novas áreas. Essa etapa mobilizará recursos da ordem de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 240 milhões de empréstimos do BID e US\$ 160 milhões de contrapartida. Entretanto, até 2005, o programa não havia alcançado seu estágio operacional.

O programa Monumenta

O programa Monumenta foi a primeira iniciativa do Governo Federal de organizar um programa de intervenção em sítios históricos em larga escala, desde o início dos anos 1980.

O Monumenta é um programa para a recuperação sustentável do patrimônio histórico urbano brasileiro, sob a tutela federal. O programa propõe-se a formular projetos para reverter o processo de degradação do patrimônio histórico localizado em áreas com baixo nível de atividade econômica e de reduzida participação da sociedade, procurando assim elevar a qualidade de vida das comunidades envolvidas. Sua operacionalização segue o estabelecido no contrato de empréstimo celebrado entre a União e o BID. A supervisão e a administração são feitas pela Unidade Central de Gerenciamento, vinculada ao Gabinete do Ministro da Cultura.

Na sua fase de concepção e desenvolvimento, o Monumenta previa intervir em oitenta municípios brasileiros que abrigavam cento e um sítios urbanos considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico nacionais. Entretanto, a operacionalização levou a que somente vinte e seis municípios fossem incluídos até o final de 2005.

Os projetos financiados pelo Monumenta devem objetivar: a preservação de áreas prioritárias de recuperação do patrimônio urbano sob a proteção federal; o aumento da conscientização da população local acerca desse patrimônio; o aperfeiçoamento da gestão desse patrimônio; o estabelecimento de critérios para a implementação de prioridades de conservação e o aumento da utilização econômica, cultural e social das áreas urbanas que abrigam os projetos. Esse último é o principal objetivo do programa, pois intenciona que, com a finalização dos projetos de intervenção, a manutenção das áreas urbanas, edificações e equipamentos urbanos seja realizada sem o aporte de recursos federais adicionais para sua conservação, devido à geração de um fluxo de receitas públicas e privadas pelos serviços prestados pelo uso do patrimônio urbano.

O Monumenta é um projeto de US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões provenientes de um empréstimo do BID e os 50% restantes de contrapartidas do Governo Federal e municípios e de uma pequena participação de agentes privados.

Para garantir a sustentabilidade dos projetos, os municípios devem criar um fundo de preservação que aplique os recursos financeiros gerados direta, ou indiretamente, pelo projeto para cobrir os custos de manutenção das áreas de intervenção e dos monumentos. Se houver excedente, os recursos poderão ser aplicados na manutenção de monumentos de excepcional valor e situados na área de intervenção ou mesmo fora, caso ocorram maiores excedentes. Os recursos gerados pelo projeto serão depositados em um fundo contábil criado pelo Município especialmente para esse fim. O fundo contábil deverá ser mantido pelo prazo mínimo de vinte anos.

A Lei de Incentivo à Cultura

A partir de 1995, começou a operar no Brasil a Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/91 ou Lei Rouanet),² para promover investimentos culturais, a qual pode ser usada por empresas e pessoas físicas que desejam financiar projetos culturais. A Lei instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é formado por três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Mecenato e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), este último ainda inativo.

O FNC passou a destinar recursos a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou a fundo perdido. É um fundo proveniente de recursos orçamentários, que permite ao Ministério da Cultura investir em projetos culturais mediante a celebração de convênios e outros instrumentos similares. O FNC financia até 80% do valor dos projetos e 20% deve ser a contrapartida do proponente, que pode ser pessoa jurídica de

² A Lei Rouanet foi regulamentada pelo Decreto nº 1.494, de 17/05/1995.

natureza cultural, de direito privado sem fins lucrativos, como fundações particulares, ONGs, associações e institutos, ou de direito público (das esferas federal, estadual e municipal), como, prefeituras, secretarias de cultura, fundações e autarquias.

O Mecenato viabilizou benefícios fiscais para os investidores que apoiem projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio. As empresas e pessoas físicas podem utilizar a isenção de parcela do valor no imposto de renda e investir em projetos culturais. Além da isenção fiscal, elas investem, também, na sua imagem e marca institucional. A Lei Rouanet permite o investimento em projetos culturais mediante doações, patrocínios ou contribuições ao FNC, com a possibilidade do abatimento no imposto de renda devido do contribuinte investidor. O contribuinte pessoa física pode aplicar em projetos culturais até 6% do imposto de renda devido. Já para o contribuinte pessoa jurídica esse percentual é de até 4%.

As áreas de atuação da Lei Rouanet incluem, praticamente, todos os campos da arte e de estudos da cultura brasileira. Incluem, também, o campo específico do patrimônio cultural, seja ele material ou imaterial, podendo abarcar projetos de conservação urbana, inclusive projetos de revitalização específicos para os centros e os bairros históricos.

Tabela 1
Investimentos em Cultura pela Lei Rouanet
Reais
1996 - 2005

Áreas de atuação	Investimento 1996 - 2005	%
Artes Cênicas	532.785.832,93	18%
Audiovisual	325.156.432,11	11%
Música	525.922.828,42	18%
Artes Plásticas	246.310.533,08	9%
Patrimônio Cultural	511.983.042,71	18%
Humanidades	334.821.141,38	12%
Artes Integradas	409.688.734,91	14%
Total Geral	2.886.668.545,55	100%

Fonte: Ministério da Cultura, http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html

O volume dos projetos culturais vem crescendo a cada ano desde a implantação do sistema. Entre 1996 e 2005, foram investidos mais de R\$ 2,88 trilhões (Tabela 1), sendo que no campo do patrimônio esse valor alcança R\$ 511,9 milhões, ou seja, 18% do total captado.

Tabela 2
Lei Rouanet
Investimento Total e em Patrimônio da Lei Rouanet
Taxa de crescimento anual (%)
1996 - 2005

	1996/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
Total	187%	112%	91%	136%	128%	94%	125%	113%	43%
Patrimônio	184%	116%	74%	94%	134%	105%	167%	101%	40%

Fonte: Ministério da Cultura, http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html

As taxas de crescimento anuais do sistema são bastante elevadas, mesmo após dez anos de existência do incentivo. O total captado tem crescido a taxas médias de 114% ao ano e, para o investimento no patrimônio, de 113% ao ano (Tabela 2).

Essas altas taxas de crescimento são devidas, igualmente, à criação de programas de promoção cultural por parte das grandes corporações públicas ou privadas do país, como o Banco do Brasil, o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social,³ a Companhia Hidro-Elétrica do Rio São Francisco e a Petrobras que, anualmente, lançam concursos para financiar projetos de preservação do patrimônio cultural pelos mecanismos da Lei Rouanet. Anualmente, essas corporações podem financiar centenas de projetos que são elaborados segundo suas diretrizes de promoção institucional. Assim, quando um projeto é aprovado para uma cidade, ele reflete uma diretriz associada à promoção da imagem institucional da empresa financiadora, que pode ou não estar relacionada às diretrizes de planejamento do desenvolvimento e conservação do sítio histórico do local.

O orçamento nacional e os fundos de poupança compulsória

Desde o ano 2000, o número de projetos de revitalização urbana financiados com recursos do orçamento nacional vem crescendo continuamente. Duas são as causas desse aumento. A primeira está relacionada ao crescente número de emendas de parlamentares ao orçamento destinadas a projetos de preservação do patrimônio urbano, especialmente em centros históricos importantes. Deputados federais e Senadores descobriram que as obras para a preservação do patrimônio cultural material podem ser bons veículos para formar uma imagem positiva junto aos eleitores. A segunda tem origem na criação, em 2003, do Ministério da Cidade – MCidades. Esse ministério ficou responsável pelo direcionamento estratégico do financiamento do desenvolvimento urbano, centralizando no banco estatal Caixa Econômica Federal (CEF) a gestão financeira dos recursos. Dentre os programas criados pelo ministério estão o *Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais*, o *Programa de Revitalização de Sítios Históricos* e o *Programa Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional*, todos trabalhando com recursos do Orçamento Geral da União. Nos programas, o MCidades procede à seleção das operações a serem atendidas e informa à CEF para fins de análise e contratação da operação.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais destina-se à conversão de imóveis ociosos, nos centros urbanos, em habitações para famílias com renda de até seis salários-mínimos. Esse Programa é parte integrante de uma nova política urbana que se apóia na utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade e na pactuação e articulação entre os mais diversos agentes públicos e privados implicados em ações de urbanização. Foram escolhidas como cidades prioritárias: São Luiz (MA), Recife (PE), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS). Entretanto, a resposta a esse estímulo tem sido muito baixa, especialmente pela pouca inclinação das municipalidades em aplicarem os instrumentos do Estatuto.

O Programa de Revitalização de Sítios Históricos, por sua vez, tem como objetivo promover a revitalização de sítios históricos por meio de ações que integrem a preservação de patrimônio e o desenvolvimento urbano. Possui uma abrangência ampla, contemplando os aspectos culturais, econômicos, sociais, financeiros e urbanos. O papel da CEF é financiar projetos de conversão de imóveis comerciais e de serviços para o uso residencial e misto, mediante a concessão de crédito individual para: a reconstrução de

³ O BNDS é o maior aplicador em projetos de preservação do patrimônio histórico no Brasil. Entre 1997 – 2005, o banco financiou, pela Lei Rouanet, mais de 70 projetos, com um valor total de R\$70,17 milhões.

imóveis em ruínas; a aquisição ou recuperação de imóveis antigos degradados, vagos ou ocupados, e a construção em terrenos vazios ou subutilizados.

Para tais financiamentos, é permitida a utilização de imóveis desapropriados pelas municipalidades. Quando o valor do financiamento é insuficiente para custear as obras de recuperação, é permitido o aporte de outras fontes de recursos estaduais, municipais ou da iniciativa privada, por meio dos mecanismos da Lei Rouanet. Esse programa fornece crédito aos investidores utilizando fundos de poupança forçada, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador, além do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).⁴

Para a execução do programa a CEF disponibiliza recursos por meio de linhas de crédito, especialmente a do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que se destinam à moradia da população de baixa renda, nos grandes centros urbanos, sob a forma de arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo contratado.

O Programa Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional objetiva revitalizar bens do patrimônio histórico nacional e das áreas de seu entorno. Até o presente momento, esse programa não havia iniciado sua operacionalização.

A utilização dos fundos de poupança forçada (FGTS e FAT) como fonte de financiamento ao desenvolvimento urbano tem se restringido, basicamente, a projetos de infra-estrutura urbana e à concessão de créditos para a aquisição privada de imóveis residenciais. A CEF e o BNDES são os principais bancos a utilizar esses fundos (Bernardino, 2005). A destinação para projetos de revitalização urbana e conservação de imóveis patrimoniais é um fato recente, que ainda não produziu fatos relevantes para permitir uma avaliação mais cuidadosa da sua eficácia econômica e social.

O Governo Federal aprovou recentemente a criação de fundos imobiliários de investimento, amplamente utilizados em países europeus e nos Estados Unidos para o financiamento de projetos de revitalização. Entretanto, esse instrumento está iniciando sua operacionalização destinando seus recursos para a aquisição preferencial de *shoppings centers* e galpões industriais (Castello Branco, Monteiro, 2003).

3. O caso de Olinda

Para a realização do estudo do processo de financiamento da revitalização do sítio histórico de Olinda (Pernambuco, Brasil), foi delimitado o período compreendido entre os anos 1979 e 2005. A data inicial refere-se à formação do sistema municipal de proteção do Sítio Histórico, criado para dar suporte ao pedido de inclusão do sítio na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade da UNESCO, ocorrido em 1982.

O financiamento da revitalização nos anos 1980

O sistema de proteção foi constituído por uma secretaria municipal de patrimônio, um Conselho de Proteção, uma lei de proteção para o sítio e um fundo para financiamento nas obras do sítio histórico. O sistema consistiu numa iniciativa pioneira no Brasil. A idéia mais inovadora foi a concepção de um sistema de gestão integrado, apoiado em um fundo de financiamento e em um instrumento de participação nas decisões da conservação patrimonial urbana. Os três instrumentos não encontravam similares nas

⁴ O Governo Brasileiro emprestou à CEF três bilhões e seiscentos milhões de reais para formar o FAR e operar o Programa de Arrendamento Residencial.

cidades brasileiras, mesmo aquelas incluídas anteriormente na lista do patrimônio mundial, como era o caso de Ouro Preto, em Minas Gerais.

O fundo de proteção da conservação foi formado com uma parcela de cinco por cento das transferências federais, realizadas a partir do Fundo de Participação do Município (FPM), para Olinda. O fundo operou entre 1980 e 1988, quando foi extinto devido à vigência da nova Constituição da República que considerou ilegal a vinculação do FPM para um uso específico. Durante a sua operação, o Fundo de Preservação foi utilizado para financiar as obras para a reabilitação do espaço público e para o restauro ou a readaptação de edificações públicas para novos usos. As obras mais significativas foram a recuperação das bicas d'água, a reforma do Palácio do Governo, a reforma da escola Duarte Coelho e da igreja de São Sebastião.

A operação do sistema de proteção de Olinda contribuiu, também, para projetar uma imagem da cidade como um centro de referência para a conservação patrimonial no país, e atraiu o interesse de empresas privadas que realizavam obras de benemerência social. A empresa de petróleo 'Atlantic' contribuiu com recursos financeiros para as obras de recuperação das bicas d'água (chafarizes), e a Fundação Roberto Marinho, braço cultural das Organizações Globo de Comunicação, deu apoio ao restauro do mercado municipal.

Em 1984 teve início um outro projeto de financiamento da recuperação patrimonial em Olinda, mas sob a iniciativa do Governo Federal. Foi o Projeto Piloto Olinda, financiado pelo extinto Banco Nacional da Habitação, que operou entre 1984 e 1989. Esse projeto consistiu na criação de um fundo específico no BNH para financiar, a juros subsidiados, pequenas obras de recuperação de imóveis residenciais. O sítio histórico de Olinda era, basicamente, uma área residencial de classe média, onde as famílias mantêm os imóveis por muitas gerações. No início dos anos 1980, existia uma parcela considerável de residências necessitando de reformas, especialmente para a modernização de cozinhas e banheiros e substituição das instalações hidráulicas e elétricas. O tomador do empréstimo podia realizar várias obras, desde que fossem seqüenciadas. O projeto teve uma aceitação muito elevada, contribuindo para inúmeras obras privadas no sítio histórico, contudo, não teve continuidade a partir de 1989, devido à crise que atingiu o BNH no período (Bosi, 1986).

A crise do financiamento local

No final dos anos 1980, a crise do sistema de financiamento da conservação patrimonial de Olinda levou a municipalidade a buscar soluções alternativas para continuar os trabalhos de recuperação. Em 1990, foi criado um pequeno projeto de levantamento de recursos com as comunidades locais do sítio histórico: *Projeto Volantes da Preservação*. Esse projeto consistia na organização de um sistema de voluntariado e beneficência local, em que a comunidade elegia uma obra a ser restaurada, a municipalidade fornecia a mão-de-obra e os serviços para os trabalhos, e a comunidade provia os materiais de construção, obtidos de doações de comerciantes e empresas atuantes na área. O projeto teve um relativo sucesso e operou por, aproximadamente, um ano. Contudo, devido ao forte componente político presente na sua implantação, isto é, a participação comunitária e o sistema de doações, o projeto foi descontinuado quando a administração municipal mudou para outro grupo político/partidário.

Os anos 1990 foram um período de crise para o sistema de preservação de Olinda. O sistema deixou de funcionar por várias mudanças na estrutura da Secretaria de Patrimônio, que teve sua missão inicial alterada para incluir os serviços de apoio ao turismo e perdeu autonomia na execução dos seus projetos. O término do Fundo de Preservação fez com que as ações de conservação passassem a depender, quase que

exclusivamente, do financiamento da própria da municipalidade, isto é, das receitas orçamentárias. Essa situação foi alterada somente pelo surgimento da Lei Rouanet e dos programas PRODETUR e MONUMENTA.

O impacto da lei Rouanet

A Lei Rouanet vem sendo utilizada na revitalização do sítio histórico de Olinda desde a sua regulamentação. Nos primeiros anos, prevaleceram os projetos financiados pelo FNC, por serem recursos vindos diretamente do Tesouro Nacional. Esses projetos foram elaborados pela municipalidade para o restauro de monumentos e a recuperação de espaços urbanos do sítio histórico, como os projetos da Praça da Sé, da Biblioteca Pública e das igrejas do Rosário e do Amparo. Este último foi objeto de uma experiência pioneira na formação de parceria público-privada. A Fundação Roberto Marinho aportou recursos elevados para o restauro da igreja por meio da captação de recursos junto a empresas privadas que recebiam em troca a veiculação de sua imagem institucional nos espaços publicitários da Rede Globo de Televisão.

Contudo, a partir do ano 2000, os projetos da municipalidade dirigidos ao FNC diminuíram devido ao aumento do uso do instrumento do *mecenato*, da Lei Rouanet. Por essa via, os produtores culturais desenvolvem e aprovam projetos culturais para o sítio histórico de Olinda e, após a sua aprovação, buscam empresas privadas que se disponham a repassar parcela do imposto de renda devido para a realização do projeto. O mecanismo do mecenato constitui, hoje, uma das mais importantes fontes de financiamento para os projetos de revitalização do sítio histórico da cidade.⁵ O sucesso desse mecanismo está, em grande parte, centrado na formação de coalizões de atores e de circuitos econômicos novos que reúnem empresas de serviços da promoção cultural, grandes empresas com grandes programas de promoção da imagem institucional, mediante o financiamento de produtos culturais, políticos e administradores locais, que se beneficiam da imagem criada pela aplicação dos projetos, e organizações não-governamentais, que são beneficiárias finais, ou intermediárias, na realização dos projetos culturais.

O crescente volume de projetos a serem financiados pela lei Rouanet está criando problemas de gestão no sítio histórico. Como esses projetos são elaborados por entidades privadas, sem qualquer participação da gestão pública da conservação, a sua execução é realizada fora do planejamento municipal propensa, portanto, a criar distorções no funcionamento do sítio histórico. Entretanto, a municipalidade vê-se pressionada a aceitar os projetos, pois representam recursos adicionais que não poderiam ser captados por meio dos instrumentos a seu dispor ou financiados com recursos orçamentários.

A partir de meados dos anos 1990, as outras fontes de financiamento foram as de programas federais para a promoção do turismo e a preservação urbana, isto é, os programas PRODETUR e MONUMENTA.

⁵ Os dados sobre o volume de projetos aprovados em Olinda são desconhecidos. A Coordenadora da Representação do Ministério da Cultura no Nordeste declarou, em entrevista, que o sistema de informação sobre os projetos da Lei Rouanet não permite, ainda, a agregação por municípios. Por outro lado, a Prefeitura Municipal de Olinda também não coleta essas informações, apesar da grande importância dos projetos para a gestão da revitalização do sítio histórico.

O programa Monumenta

O sítio histórico de Olinda foi incluído no programa Monumenta em 1997, junto com o grupo reduzido de cidades escolhidas para a primeira fase do programa. O Monumenta foi estruturado para financiar atividades dentro de cinco componentes: investimentos integrados em áreas de projeto; fortalecimento institucional; promoção de atividades econômicas; capacitação de artífices e de agentes locais de cultura e turismo, e programas educativos sobre o patrimônio histórico.

O esquema de financiamento foi organizado para que o Governo Brasileiro fosse o responsável pelo empréstimo e, também, o responsável técnico geral. Os municípios seriam os beneficiados pelos investimentos e pela elaboração e acompanhamento técnico dos projetos. O esquema de empréstimo implicava que os municípios devessem arcar com uma contrapartida de trinta por cento dos financiamentos para os seus projetos na componente 'investimentos integrados em áreas de projeto'. Os projetos incluídos nas outras componentes não teriam contrapartida municipal.

Para o sítio histórico de Olinda, até 2005, foram realizadas, com recursos do Programa, cinco intervenções em edificações tombadas, incluindo museu, igrejas e um observatório astronômico,⁶ e onze intervenções em espaços públicos.⁷ Para a o ano de 2006 estão previstas a criação de um centro de treinamento para artífices construtores e a recuperação de imóveis privados. O total de investimento no projeto do sítio histórico de Olinda é de, aproximadamente, R\$ 6,3 milhões, sendo um empréstimo de R\$ 4,84 milhões do BID e uma contrapartida de R\$ 1,45 milhões.

A execução do MONUMENTA em Olinda mostrou que esse é um programa que exige um aporte elevado de recursos locais, devido, principalmente à extrema lentidão da fase de elaboração, avaliação e aprovação dos projetos e das dificuldades burocráticas para as licitações e liberação de recursos para as obras. Até 2005, o programa havia aplicado somente R\$1,7 milhões dos recursos previstos, isto é, 35,24%. No ano de 2006, quando se encerrará o programa, deverão ser realizadas todas as obras restantes.

A exigência de uma contrapartida de 30% também constitui um fator agravante na execução do programa, pois significa um aporte elevado de recursos locais, para uma municipalidade com capacidade financeira muito baixa. A concentração das obras nos dois últimos anos do programa acarretará um forte comprometimento das receitas municipais, impedindo a alocação em outros projetos importantes da cidade.

O Fundo de Preservação de Olinda, previsto no regulamento operativo do Monumenta, foi criado em 1999, mas ainda não foi ativado devido à falta total de recursos. O Município não depositou as parcelas anuais de manutenção nem iniciou a cobrança de tarifas e entradas nos museus, igrejas e estacionamentos, como estava previsto.

O programa Prodetur II

Olinda veio a participar somente da segunda fase do programa PRODETUR. A gestão e o empréstimo serão de responsabilidade do Estado de Pernambuco. Para Olinda, foram escolhidos seis projetos: a elaboração de projeto interpretativo para o patrimônio histórico

⁶ As obras foram: Anexo do Museu Regional; Igreja do Carmo; Igreja N. Sra. do Amparo; Igreja N. Sra. do Rosário e Observatório do Alto da Sé.

⁷ As obras foram: Beco Bajado; Estacionamento do Fortim; Estacionamento do Largo da Conceição; Estacionamento do Rosário; Estacionamento do Varadouro; Estacionamento dos Milagres; Largo do Cruzeiro de São Francisco; Requalificação de calçadas; Requalificação do Parque do Carmo; Reurbanização do Fortim; Rua Saldanha Marinho.

e cultural do sítio histórico; a implantação do sistema de destinação final de resíduos sólidos do município; a requalificação e complementação do Mercado Eufrázio Barbosa, o Centro de Cultura Popular; a requalificação da Praça do Alto da Sé; a requalificação da Av. Olinda e do Largo do Varadouro, e a reurbanização da orla marítima. O projeto de requalificação do Alto da Sé, a área da fundação da cidade e seu principal ponto de atração turística, objetiva requalificar o espaço urbano da área, construir um mirante no topo da caixa d'água da cidade e criar um mercado coberto para abrigar artesãos que hoje ocupam os espaços públicos. O investimento total será de US\$ 4,72 milhões, sendo US\$ 1,5 milhões de empréstimo do BID e uma contrapartida de US\$ 3,22 milhões assumida pela União, Estado de Pernambuco e Olinda.

A experiência adquirida pela municipalidade com a operacionalização do Monumenta e do Prodetur, associada ao acompanhamento dos projetos culturais privados, contribuiu para alterar o sistema de gestão da conservação urbana do sítio histórico. O sistema de preservação, criado nos anos 1980, deixou de existir, e a Secretaria do Patrimônio perdeu as funções de monitoramento e controle do uso do solo, isto é, deixou de ser a agência da regulação urbanística e da conservação urbana. O novo foco da Secretaria é elaborar projetos especiais para a captação de recursos externos para a promoção cultural, segundo uma estrutura 'ad hoc' ajustada às oportunidades que se apresentam o cada momento, sejam elas as leis de incentivo cultural ou os programas especiais de financiamento. Esse ajuste levou a Secretaria a adotar uma gestão que favoreça a ação dos produtores culturais, especialmente no uso dos espaços públicos como suportes de eventos de música, exposições e shows, isto é, exatamente os projetos que mais facilmente recebem apoio do mecenato. Em 2005, em uma conferência municipal para a cultura promovida pela municipalidade de Olinda, a administração local propôs a dissolução do Conselho de Preservação e a sua substituição por um Conselho de Cultura que diminuiria o controle sobre a conservação urbana, especialmente sobre as ações nos espaços públicos e privados.

A gestão é também a atividade que define o sucesso ou não dos projetos financiados pelo Prodetur e pelo Monumenta. A sustentabilidade desses projetos, no longo prazo, dependerá de um sistema complexo de gestão público-privada que requererá uma prática completamente diferente daquela da gestão dos projetos de promoção cultural financiados pelas leis de incentivos.

4. O caso do Bairro do Recife

O estudo do financiamento da revitalização no Recife foi delimitado ao período de 1993 a 2005. A data inicial refere-se ao início do Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR). Portanto, a análise está limitada aos financiamentos para a área do Bairro do Recife, a parte mais antiga do centro histórico da cidade.

O financiamento local do Plano de Revitalização do Bairro do Recife

Até o início do PRBR, o financiamento da conservação do centro histórico do Recife seguia um padrão similar ao de todas as cidades históricas do Brasil. O financiamento tinha como fonte os recursos do Governo Federal, por meio dos recursos orçamentários, e dos programas especiais do IPHAN, ou os da municipalidade.

A partir de 1983, o centro histórico do Recife sofreu uma degradação urbana profunda causada pela descentralização das atividades urbanas terciárias (Zancheti, 2005) e chegou a ser caracterizado como uma periferia urbana central (Zancheti et alii, 1998).

O PRBR foi um instrumento de planejamento que marcou um momento de inflexão no processo de degradação. O Plano visava à revitalização da área por meio de uma mudança profunda nos usos, tendo em vista a introdução do comércio varejista, dos serviços empresariais modernos, dos serviços de lazer e diversão, além dos serviços de apoio ao turismo. A estratégia de ação utilizada foi a da execução de um plano de obras de melhoramento do espaço público, compra e reforma de imóveis, e criação de uma unidade de gestão específica para o Bairro, com autonomia de decisão.

O Plano foi um marco como um projeto de desenvolvimento local no Brasil, distinguindo-se dos outros projetos de revitalização urbana em realização no país naquele momento. Diferentemente da tradicional forma de implantação de planos, o Governo Municipal adotou uma política de negociação de parcerias com os agentes privados locais, pois considerou fundamental a adesão dos investidores privados ao Plano e, ao mesmo tempo, demonstrou que a revitalização poderia constituir-se numa proposta viável de retorno econômico dos investimentos. Nesse sentido, o PRBR não foi concebido como um documento normativo, mas como uma peça no jogo da negociação, que visava demonstrar a viabilidade econômica do projeto e servir como guia da ação pública.⁸ O Plano sintetizava o papel a ser desempenhado pelo poder público municipal, os seus compromissos, e mapeava as parcerias com os agentes privados.

O PRBR teve início com a recuperação de espaços públicos em uma área específica do Bairro, a Rua do Bom Jesus, identificada como um pólo de investimento. Imediatamente após essas ações iniciais, a Prefeitura buscou formar parcerias com empresas privadas para a recuperação e manutenção das praças públicas da área. O êxito da iniciativa proposta demonstrou a viabilidade da implantação do Plano baseada na ação privada.

Outra iniciativa decisiva para o sucesso do Plano, especialmente para a atração de investidores privados, partiu da Fundação Roberto Marinho (FRM), que propôs à Prefeitura o projeto “Cores da Cidade”. Esse projeto consistia na pintura das fachadas dos edifícios da Rua do Bom Jesus, utilizando tintas fornecidas por uma grande empresa multinacional. Os proprietários dos imóveis recuperariam as fachadas, fornecendo material de construção e mão-de-obra, e a Prefeitura recuperaria o espaço público.

A FRM realizou uma grande campanha publicitária na televisão sobre o projeto e para promover a Rua do Bom Jesus como um novo pólo de atividades de lazer e diversão da cidade. Em 1994, depois do lançamento do projeto “Cores da Cidade”, ficou claro que não seria fácil convencer os proprietários de imóveis a aderirem ao projeto sem esquemas de financiamento de baixo custo. As edificações estavam bastante degradadas e as atividades existentes não mostravam nenhuma tendência disso. No início, poucos proprietários aderiram ao projeto “Cores”. A Prefeitura, para enfrentar o problema, ampliou o contrato com a empresa responsável pela elaboração do plano de utilização dos imóveis da rua para incluir um escritório de negócios do Pólo, cuja função seria articular os investidores com os proprietários dos imóveis. Também negociou com a Fundação Roberto Marinho uma expansão da área do projeto “Cores da Cidade”, para incluir imóveis de grande valor simbólico e de propriedade de associações empresariais locais. Acrescente-se ainda que, nessa fase, a Prefeitura iniciou as obras de recuperação do espaço público da Rua do Bom Jesus (novo calçamento, ordenação da fiação elétrica e mobiliário urbano). No entanto, a ação mais importante foi a desapropriação de cinco imóveis que estavam em avançado estado de deterioração física. Tal ação foi vital para a continuidade do processo, pois

⁸ O PRBR foi um dos primeiros projetos urbanos locais a realizar uma análise de custo e benefício social e econômico para avaliar a sua viabilidade e sustentabilidade.

permitiu à Prefeitura negociar com os investidores a ocupação dos mesmos com novos usos e, assim, iniciar a consolidação do Pólo.

A finalização das obras públicas na Rua do Bom Jesus, o início das obras nos imóveis desapropriados e a recuperação da Associação Comercial e da Bolsa de Valores fizeram com que a adesão ao “Cores da Cidade” ganhasse impulso. Em meados de 1995, começaram a funcionar os primeiros bares e restaurantes do Pólo. O esquema de financiamento desse processo foi o da utilização de várias fontes do orçamento municipal em um arranjo concentrado que permitisse alcançar o volume necessário de recursos para o investimento inicial. Paralelamente, a municipalidade propôs ao Governo do Estado de Pernambuco a inclusão dos projetos do PRBR na linha de ação sobre o patrimônio histórico do recém-lançado programa Prodetur.

Entre 1993 e 1996, os investimentos públicos no Bairro do Recife foram realizados basicamente pela Prefeitura da Cidade do Recife, com uma pequena participação do Governo do Estado na melhoria do sistema de abastecimento d’água. Os investimentos totalizaram R\$ 2,66 milhões, distribuídos entre: desapropriações de imóveis, 8,04%; elaboração de projetos, 20,06%; obras, 71,9%. Os investimentos privados aplicados na recuperação de imóveis foram estimados em, aproximadamente, R\$ 2,85 milhões. (Zancheti et alii, 1998). A fonte de financiamento do gasto privado foi, basicamente, a poupança dos empresários. Não foi criada nenhuma linha especial de apoio financeiro para esses empreendedores, a não ser a utilização da isenção de parte do imposto predial e territorial devido, calculada de acordo com o grau de “restauro” de cada edificação.

Após o sucesso e o ímpeto acelerado dos investimentos, o PRBR deixou de ser uma prioridade para as sucessivas administrações municipais. Entre 1998 e 2005, o investimento público municipal foi insignificante e concentrado na promoção de eventos culturais ou em pequenas obras de manutenção (Vieira, 2006). Por exemplo, entre 2001 e 2005, a municipalidade investiu somente R\$ 714,92 mil, uma quantia claramente insuficiente para manter a continuidade da revitalização. Os programas nacionais de apoio à revitalização, isto é, o Monumenta e o Prodetur, tornaram-se, então, as principais fontes de financiamento para o PRBR.

O programa Prodetur

O programa Prodetur I representou uma injeção de recursos importante para a revitalização, especialmente no tocante aos equipamentos urbanos. Foram financiadas a recuperação de teatros, a criação de espaços culturais, a recuperação de pontes, ruas e praças, a reforma de armazém do porto para a criação de terminal de passageiros para receber navios de turismo, a sinalização urbana, além da recuperação de alguns imóveis. Também o Prodetur foi utilizado para a compra de equipamentos de informática e a capacitação dos técnicos do Escritório do Bairro do Recife, órgão responsável pela gestão da revitalização. O Prodetur I financiou um investimento de US\$ 4,65 milhões, sendo US\$ 2,58 milhões de empréstimo do BID e US\$ 2,07 milhões de contrapartida local.

O Prodetur II será um programa para projetos que complementem as realizações do Prodetur I. Serão realizadas obras para a ampliação do Museu da Cidade, a requalificação da principal avenida do Bairro do Recife e projetos de interpretação urbana para apoio aos turistas. Estão previstos investimentos de US\$ 2,06 milhões, com uma contrapartida de, somente, US\$ 600 mil.

O programa Monumenta

A partir de 1996, a revitalização do Bairro do Recife passou a integrar o programa Monumenta. Esse programa alterou profundamente a trajetória da revitalização do

Bairro, pois, para que a área fosse inserida no programa, a municipalidade criou um novo pólo de investimento, o da Rua da Alfândega, sem antes consolidar e expandir o pólo do Bom Jesus para os seus arredores. O Monumenta exigiu a elaboração de projetos que proporcionassem retorno econômico e financeiro de modo que, no longo prazo, fosse garantida a manutenção das obras sem a injeção de novos recursos públicos. Essa exigência levou a que fossem elaborados projetos de recuperação de imóveis para atividades de comércio e serviços de grande porte: o centro de serviços de diversão e lazer do Chanteclair, associado a um *shopping center*. Ambos são de propriedade privada, mas viabilizados com financiamento público, por meio da sessão de terrenos públicos para a construção de grandes estacionamentos, além dos financiamentos do investimento privado, por meio de empréstimos de bancos públicos a juros abaixo do custo de mercado. As outras obras do Monumenta são complementos do novo Pólo, como o melhoramento do espaço público, a recuperação de fachadas dos imóveis na área de intervenção e os empréstimos para a recuperação de imóveis privados. O valor do investimento será de R\$ 8,18 milhões sendo, R\$ 5,7 milhões de empréstimo do BID e R\$ 2,25 a contrapartida do município.

O Monumenta em Recife foi, também, um programa de alto custo para a municipalidade e de execução muito lenta. As primeiras obras do programa foram iniciadas, somente, em 2000, após quatro anos de elaboração de projetos e negociação entre os atores envolvidos. A sustentabilidade econômica e financeira do projeto ainda está para ser testada. Similarmente a Olinda, deveria ser criado um Fundo de Preservação que, até 2005, não havia sido regulamentado nem recebido as contribuições anuais devidas pela municipalidade.

Outros financiamentos

O relativo sucesso da revitalização do Bairro do Recife levou a que novas iniciativas de desenvolvimento local fossem realizadas na área. Duas merecem destaque.

A primeira foi a da formatação de uma parceria público-privada para realizar o embutimento das fiações de energia elétrica e telefonia. O financiamento do projeto foi realizado pela Fundação Roberto Marinho com o apoio do mecenato, utilizando os mecanismos de isenção fiscal da Lei Rouanet. Apesar do início acelerado das obras, o projeto foi interrompido abruptamente antes do seu término, e até o presente momento (2006) não foi retomado, devido às dificuldades da Fundação Roberto Marinho em captar os recursos necessários pelo mecanismo do mecenato.

Em 1998 foi elaborada a segunda iniciativa, o Porto Digital, um pólo de empresas de tecnologia da informação e comunicação, que veio a ser um projeto de impacto que mudaria o curso da revitalização. Esse projeto consistiu na formação de um fundo de investimento, não reembolsável, de R\$ 33 milhões, com recursos do Governo do Estado de Pernambuco, para a criação de uma infra-estrutura de comunicação baseada na fibra ótica, a aquisição e a recuperação de imóveis no bairro, a formação de um fundo para a incubação de empresas privadas de informação e, especialmente, a formação de uma instituição semipública de gestão do consórcio das empresas do Porto Digital. Esse projeto levou à formação de uma coligação de interesses públicos e privados até então não vista no Estado de Pernambuco. Essa coligação reuniu os governos municipal e estadual, as empresas de tecnologia locais, as filiais de empresas estrangeiras, a Universidade Federal e um grande número de pequenos empresários dos serviços de tecnologia da informação e da comunicação. A partir da pressão da coligação, o Governo do Estado criou um mecanismo de abatimento fiscal do imposto de circulação de mercadorias (ICMS) para as empresas do Porto, e a Prefeitura da Cidade do Recife também conseguiu aprovar uma lei com um mecanismo similar para a redução de 60% do imposto sobre serviços (ISS)

devido pelas empresas do Porto. Entre 2000 e 2002, esses dois instrumentos consolidaram o Porto Digital que, no final de 2005, reunia mais de oitenta empresas.

A injeção dos recursos do Porto Digital alterou a trajetória da revitalização no Bairro. Logo nos primeiros anos do projeto, a possível vinda de empresas de serviços modernos alterou as expectativas de investimentos privados, antes concentrados nos serviços de lazer e diversão, e, principalmente, alterou as expectativas dos proprietários de imóveis quanto ao valor de suas propriedades. Os preços de venda e dos aluguéis dos imóveis aumentaram, fazendo com que as atividades mais tradicionais não pudessem pagar os novos custos de locação das edificações. As pequenas empresas de tecnologia, o principal alvo do Porto Digital, também foram prejudicadas pela valorização imobiliária, pois os novos valores dos imóveis somente podiam ser arcados por empresas maiores ou consolidadas no mercado.

Em 2004, a entrada em operação do *shopping center* reforçou a tendência de valorização imobiliária, tornando o Bairro do Recife uma zona urbana de altos aluguéis comerciais. O *shopping* atraiu outras empresas de alimentação, como bares e restaurantes, criando uma forte competição com as que estavam no pólo da Rua do Bom Jesus, levando a que, entre 2004 e 2005, vários negócios foram encerrados nesse Pólo devido à forte concorrência.

Atualmente, o Bairro do Recife caracteriza-se como uma área urbana de alta concentração de empresas de serviços modernos, com o apoio de empresas de alimentação, cultura e lazer, exatamente o inverso do que persistiu entre 1993 e 2000. É um bairro de intensa atividade diurna e não mais noturna, como nos primeiros anos da revitalização.

A Lei Rouanet é outro fator importante, também, para explicar os novos rumos da revitalização do Bairro do Recife. O financiamento de projetos culturais de utilização do espaço público, especialmente espetáculos de música popular, vem aumentando continuamente nos últimos anos, favorecido pela reforma da Praça do Marco Zero, realizada no ano 2000, com recursos captados por meio do instrumento do mecenato. Essa praça tornou-se um teatro ao ar livre, ativo praticamente o ano todo, com centenas de eventos promovidos por grandes empresas do Estado e do País. Também a maioria das atividades culturais ofertadas pelo Bairro depende dos esquemas de financiamento dessa lei, como, por exemplo, as exposições e mostras dos centros culturais e galerias de arte, os espetáculos dos teatros e os ateliês de artistas plásticos, dentre outros. A Lei Rouanet constitui, outrossim, a principal fonte de recursos para os empresários que estão participando das parceiras público-privadas nos projetos do Monumenta, como o *shopping center* e o centro de espetáculos do Chanteclair.

O financiamento da reabilitação de imóveis privados, utilizando os fundos da Caixa Econômica Federal (CEF), não foi bem sucedido no Bairro do Recife. Desde o início da implantação do PRBR, discute-se a necessidade de introduzir a habitação na área. Entretanto, a valorização imobiliária praticamente inviabilizou a conversão de parte do estoque construído em unidades residenciais. O custo do imóvel associado ao do financiamento da conversão elevam o preço de venda do imóvel a um patamar fora do mercado de residências de famílias pequenas da classe média, grupo preferencial para comprar apartamentos em imóveis antigos. O financiamento da CEF está sendo utilizado, com sucesso, em áreas da periferia do centro histórico, onde o preço dos imóveis ainda é baixo.

O financiamento e a gestão da revitalização

O caso da implantação do PRBR é, igualmente, um exemplo da estreita relação entre a forma do financiamento e a gestão da revitalização. Como foi visto acima, pode-se dividir

a gestão da revitalização do Bairro do Recife em dois períodos: o da gestão conforme princípios de desenvolvimento local e a da gestão a partir de fundos externos.

No primeiro período, o sistema de gestão foi moldado para atrair investidores locais para os empreendimentos do plano, com o apoio das ações da municipalidade calcadas na utilização dos fundos públicos locais. No segundo momento, a gestão passa a privilegiar a captação de recursos dos programas nacionais, o Prodetur e o Monumenta. Nesse movimento, a gestão mudou com relação à formação das coligações de interesses econômicos e políticos. No primeiro momento, os atores envolvidos no processo eram do município ou da região. No segundo, os atores foram aqueles que conseguiram ganhar o apoio de agentes financeiros nacionais e internacionais. A nova coligação centrou-se nos atores com capacidade de comando de recursos financeiros de maior vulto, que têm acesso aos programas culturais das grandes empresas públicas ou privadas, ou a esquemas de financiamentos de bancos estatais, como os do BNDS e da Caixa Econômica Federal.

Em 2005, a municipalidade encerrou as atividades do Escritório do Bairro do Recife. O argumento utilizado para justificar tal decisão foi a necessidade de criar uma nova instituição que implantasse um programa de revitalização para o conjunto do centro histórico da cidade, uma área urbana dezenas de vezes maior que a do Bairro do Recife. Também argumentou que os sistemas de financiamento disponíveis, todos de origem externa, requeriam organizações mais complexas para atuar eficientemente na captação e aplicação dos recursos. Esses argumentos mostram que a mudança de enfoque da revitalização minimizou a importância dos recursos e das coligações de atores locais.

5. Conclusões

A experiência pioneira de financiamento da revitalização de Olinda não teve continuidade a partir do início dos anos 1990, devido ao encerramento do Fundo de Preservação Municipal.

Coube ao Recife conceber e desenvolver, durante a primeira metade dos anos 1990, um sistema de financiamento baseado em recursos públicos e privados locais. O Plano de Revitalização do Bairro do Recife foi uma iniciativa pioneira na aplicação de uma estratégia de desenvolvimento local para a recuperação de um centro histórico de grande porte. O financiamento foi estruturado como uma parceria público-privada, pactuada no funcionamento de um sistema de gestão focado na área do projeto e com autonomia de decisão, relativamente à administração municipal.

A partir de meados dos anos 1990, o financiamento da revitalização do Recife passou a depender de fontes externas de recursos, especialmente de programas nacionais calcados em empréstimos efetuados pelo BID. Tais recursos foram importantes para acelerar a execução do plano de revitalização, mas também para orientá-lo em uma outra direção diferente da do Plano de Revitalização. A estrutura de gestão foi mudada para se tornar uma *unidade de administração local* de projetos nacionais, perdendo, assim, sua base de apoio nos atores econômicos locais. A oferta de financiamento para outros projetos, realizada por outros organismos dos governos central e estadual, atuantes fora das coligações político-econômicas que deram suporte inicial ao Plano, vieram a pôr um fim à estratégia de financiamento de cunho local.

O caso de Olinda, desde o final dos anos 1990 segue um padrão similar àquele do Recife. As fontes de financiamento da revitalização são, basicamente, externas, dependentes de empréstimos do BID e dos financiamentos mediante o uso da Lei Rouanet.

O previsível encerramento dos programas de financiamento externo no curto e médio prazos levanta sérias questões quanto ao futuro da revitalização dos centros históricos das duas cidades.

A primeira, e mais importante, diz respeito à desmontagem dos sistemas de gestão baseados em princípios de desenvolvimento local. Essa experiência está sendo perdida rapidamente e substituída por uma gestão dependente de estímulos vindo do Governo Federal.

A segunda questão centra-se no fim das coligações políticas e econômicas que deram suporte às iniciativas locais e que precisariam ser recompostas, a partir de uma base completamente nova de atores, compromissos e instituições de negociação entre as partes, quando o financiamento externo da revitalização for encerrado.

A terceira, e última, parte da constatação de que não existe nenhum projeto do Governo Federal, ou do Estadual, para a formação de fundos de financiamento específicos para garantir a continuidade dos programas de revitalização existentes. As municipalidades não possuem um sistema ágil de mobilização de recursos que possa substituir os recursos que deixarão de existir em breve.

Devido a esse quadro, torna-se urgente repensar o sistema de financiamento atual, no sentido de resgatar uma dinâmica baseada na mobilização de recursos locais, sejam públicos ou privados, a qual possa manter as conquistas da revitalização dos últimos quinze anos em Olinda e Recife.

Bibliografia

- Bernardino A. P. S., 2005, Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, N. 23, pp. 53-72.
- Bosi V., 1986, Núcleos históricos: recuperação e revitalização, a experiência de Olinda. Revista do Patrimônio, n. 21, pp.134 – 146.
- Castello Branco C. E., Monteiro E. M. A. R., 2003, Um estudo sobre a indústria de fundos de investimentos imobiliários no Brasil. Revista do BNDES, Rio De Janeiro, V. 10, N. 20, Dezembro, pp. 261-296.
- Vieira N., 2006, Gestão de áreas históricas: o valor cultural e o valor econômico em processos de revitalização de centros históricos do Brasil. Tese de Doutorado inédita. Recife: MDU/UFPE
- Zancheti S. M., 2005, Development versus urban conservation in Recife: a problem of public management. City & Time 1 (3): 2. [online] URL: <http://www.ct.ceci-br.org>, 2005.
- _____, 2001, Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada. In: Carrión F., Centros Históricos de América Latina y el Caribe. Quito: UNESCO – Banco Interamericano de Desarrollo – Ministério da Cultura y Comunicación de Francia – FLACSO, pp.237-251.
- _____, 1998, *Plano de Revitalização do Bairro do Recife*. In: Zancheti S. M., Lacerda N., Marinho G., Revitalização do Bairro do Recife: plano, regulação e avaliação. Editora Universitária UFPE, Recife, pp. 7-61

Web-sites

Companhia Hidro-Elétrica do Rio São Francisco

http://www.chesf.gov.br/patrocinio_roteiro.shtml (Acesso em 7 de janeiro de 2006, às 11:23h)

Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

<http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=section&id=204>

Porto Digital

<http://www.portodigital.org/>

Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH

<https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/prsh.htm#saiba>
(Acesso em 22 de janeiro de 2006, às 20:20h)

Programa Cultural Petrobras

<http://www2.petrobras.com.br/CulturaEsporte/> (Acesso em 7 de janeiro de 2006, às 11:20h)

Política Cultural do Banco do Brasil

<http://www.bb.com.br/appbb/portal/bb/ctr/PoliticaCultural.jsp> (Acesso em 7 de janeiro de 2006, às 11:20h)

Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil

http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Visao/gerados/prodetur_visa_o_geral.asp (Acesso em 7 de janeiro de 2006, às 12:22h)

Programa Monumenta

<http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php> (Acesso em 7 de janeiro de 2006, às 12:24h)

Monumenta, Regulamento Operativo.

<http://www.monumenta.gov.br/upload/monumenta/20.pdf> (Acesso em 9 de janeiro de 2006, às 14:48h)

Entrevistas

Tarciana Gomes Portella, Coordenadora da Representação Regional do Nordeste do Ministério da Cultura. Entrevista telefônica em: 18 de janeiro de 2006.

Luís Castanha, Diretor do Programa Prodetur, Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco. Entrevista em: 16 de janeiro de 2006.

André Pina, arquiteto da Secretaria de Patrimônio Ciência e Cultura da Prefeitura Municipal de Olinda. Entrevista em: 4 de janeiro de 2006.

Documentos

Monumenta, PROJETO OLINDA, PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 21 CONVÊNIO 045/2000, PERÍODO 01 a 31/12/2005. Secretaria de Patrimônio, Ciência e Turismo de Olinda.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, Unidade Executora Estadual do PRODETUR - UEE/PE, MATRIZ FINANCEIRA DO PRODETUR II (Planilha eletrônica).

PRODETUR PERNAMBUCO, MATRIZ DE FINANCIAMENTO, SDETE/UEE-PE (Planilha eletrônica).