

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

CENTROS HISTÓRICOS E DESENVOLVIMENTO URBANO:
um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal

Luana Cruz

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Luana Cruz

CENTROS HISTÓRICOS E DESENVOLVIMENTO URBANO:
um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Moraes Valença.

Natal / RN

2009

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Cruz, Luana.

Centros históricos e desenvolvimento urbano: um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal. / Luana Cruz – Natal/RN, 2009.

190 p.

Orientador: Márcio Moraes Valença.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

1. Pós-modernidade - Dissertação. 2. Mercantilização da cultura – Dissertação. 3. Planejamento estratégico de cidades – Dissertação. 4. Reabilitação urbana – Dissertação. 5. Centro histórico - Dissertação. I. Márcio Moraes Valença. II. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 72:351.853

Luana Cruz

CENTROS HISTÓRICOS E DESENVOLVIMENTO URBANO:

um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

BANCA EXAMINADORA

Márcio Moraes Valença (orientador)
Universidade Federal do Rio grande do Norte

José Alberto Rio Fernandes
Universidade do Porto

Ângela Lúcia de Araújo Ferreira
Universidade Federal do Rio grande do Norte

Rubenilson Brazão Teixeira
Universidade Federal do Rio grande do Norte

Aprovado em ____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

Por mais solitário que pareça, uma dissertação de mestrado não é um trabalho individual. Apesar da responsabilidade do autor em idealizar e dar forma à pesquisa, familiares, colegas de trabalho e tantas outras pessoas, através de discussões, de idéias, e, principalmente, de apoio, acabam fazendo parte desse estudo.

Por isso, gostaria de agradecer primeiramente à minha família, em especial à minha mãe, Sandra, que sempre me apoiou e incentivou de forma incondicional.

Ao meu orientador, Márcio Valença, que sempre se mostrou disponível e atencioso com a minha dissertação. Desde a minha entrada na base de pesquisa, ele acreditou no meu potencial e me incentivou a entrar nesse universo estimulante e, ao mesmo tempo, árduo que é o mundo acadêmico.

A Marcelo Brito e a Márcia Sant'Anna que, mesmo sem me conhecer, me ajudaram na pesquisa documental e bibliográfica, colocando a minha disposição documentos valiosos para o desenvolvimento desse estudo.

Agradeço também aos colegas portugueses, em especial a Luis Figueiredo, Adelino Gonçalves, Jorge Ricardo Pinto e Ana Pinho, que se mostraram sempre prestativos e atenciosos, tirando dúvidas e ajudando na pesquisa documental. Sem essas pessoas seria inviável desenvolver esse estudo comparativo.

Por fim, agradeço a todos os professores, amigos e familiares que contribuíram de forma direta ou não para a produção deste trabalho.

“Na sua função narcisista, o culto do patrimônio só é justificável por um tempo: o tempo de interromper simbolicamente o curso da história, tempo de tomar fôlego na atualidade, tempo de confrontar nossa identidade antropológica a fim de poder continuar a sua construção, tempo de reassumir um destino e uma reflexão”.

Françoise Choay

RESUMO

O final do século XX e o início do século XXI tem se caracterizado como um período de grandes transformações políticas, econômicas, sociais e culturais. A crise político-econômica do final do século XX resultou, entre outros, na reestruturação da produção capitalista e na consolidação do neoliberalismo como fenômeno global. Esse novo cenário político-econômico mundial tem influenciando, de forma dialética, o desenvolvimento urbano contemporâneo. Nesse sentido, “novos” processos espaciais e novos paradigmas na gestão e no planejamento urbanos vêm ganhando forma. Diante desse contexto de transformações urbanas, as áreas centrais das cidades ocidentais, também conhecidas como centros históricos, vêm sendo cada vez mais (re)valorizadas. Desde a Segunda Guerra Mundial, os centros históricos, áreas urbanas dotadas de infraestrutura e simbolismo, vêm sofrendo um processo de evasão populacional e de atividades, associado ao descaso do poder público. Entretanto, nas últimas décadas, a questão da reabilitação de centros históricos tem adquirido uma visibilidade cada vez maior, seja no meio acadêmico ou ainda nas agendas políticas. Essas áreas urbanas consolidadas, que há muito tempo vinham sendo negligenciadas pelos gestores municipais, agora são vistas com novos olhos. E é a forma como o poder público tem lidado com a questão da reabilitação de centros históricos no Brasil e em Portugal, através dos seus programas de reabilitação de urbana, o objeto de estudo dessa dissertação.

Palavras-chave: pós-modernidade, mercantilização da cultura, planejamento estratégico de cidades, reabilitação urbana, centro histórico.

ABSTRACT

Both the end of the twentieth century and the beginning of the twenty-first century have been characterized as a period of major political, economic, social and cultural transformations. Two of the major consequences of the political-economical crisis of the end of last century are the restructuring of capitalist production, and the consolidation of neoliberalism as a worldwide phenomenon. This “new” world political-economical scenario has influenced, in a dialectic way, the contemporary urban development. In that sense, "new" spatial processes and new paradigms in both urban management and urban planning have gained shape. In this context of urban transformations, the central areas of western cities, also known as historic centers, are being increasingly (re)valued. Since the Second World War, the historic centers – urban areas which have great infrastructure and symbolic relevance – had been undergoing a process of evasion of population and activities, undeniably linked to the neglect of government authorities. However, in recent decades, the question of historic centers rehabilitation has acquired a growing interest, academically and in political agendas. The object of this dissertation is to focus on how the government of each Brazil and Portugal has dealt with the issue of historic center rehabilitation through programs of urban rehabilitation.

Key-words: pos-modernism, culture mercantilisation, strategic urban planning, urban rehabilitation, historic center.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. AS TRANSFORMAÇÕES DA SOCIEDADE CAPITALISTA E O DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEOS	16
2.1. A IDÉIA DE PÓS-MODERNIDADE	16
2.2. A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA NO FINAL DO SÉCULO XX	22
2.3. A MERCANTILIZAÇÃO DA CULTURA	26
2.4. O DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO	30
2.4.1. A produção do espaço	30
2.4.2. Os processos espaciais e suas implicações para a área central	34
2.4.3. A cidade contemporânea: as transformações na gestão e no planejamento urbanos e a revalorização das áreas centrais urbanas	39
3. O PATRIMÔNIO CULTURAL E A REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS URBANOS	47
3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL E SUA CONSERVAÇÃO	47
3.1.1. Conceitos	47
3.1.2. Sobre o processo de conservação	50
3.2. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO E DAS PRÁTICAS DE RESTAURO E DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO NO OCIDENTE	54
3.2.1. O surgimento do patrimônio cultural e arquitetônico	54
3.2.2. Itália, Inglaterra e França e a institucionalização da conservação	57
3.2.3. Os grandes pensadores do século XIX e a consagração do patrimônio cultural	59
3.2.4. O século XX e as cartas patrimoniais	64
3.3. A REABILITAÇÃO URBANA	72
3.3.1. O papel da reabilitação urbana no desenvolvimento urbano contemporâneo	72

3.3.2. A preservação do patrimônio arquitetônico e a mercantilização da cultura	75
4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO URBANA EM PORTUGAL	78
4.1. OS CENTROS HISTÓRICOS E A DEGRADAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS	78
4.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS EM PORTUGAL	83
4.2.1. A legislação de salvaguarda do patrimônio arquitetônico	83
4.2.2. A problemática da conservação de centros históricos e o planejamento urbano	85
4.2.3. Os programas urbanos e a reabilitação de centros históricos em Portugal	87
4.2.3.1. O programa Polis e o planejamento estratégico de cidades	100
4.3. A REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS E OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO EM PORTUGAL	115
5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO URBANA NO BRASIL	118
5.1. OS CENTROS HISTÓRICOS E A DEGRADAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL BRASILEIRO	118
5.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS NO BRASIL	120
5.2.1. A legislação de salvaguarda do patrimônio arquitetônico	121
5.2.2. A problemática da conservação de centros históricos e o planejamento urbano	126
5.2.3. Os programas de reabilitação de centros históricos do governo federal	128
5.2.3.1. O programa Monumenta	142
5.3. A REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS E OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
REFERÊNCIAS	181

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 01: Centro histórico da cidade de Porto	82
Figura 02: Universidade de Coimbra	82
Figura 03: Ruínas da ocupação romana na cidade de Conímbriga	82
Figura 04: Trechos da antiga muralha da cidade de Coimbra	82
Figura 05: Pichação de protesto no centro histórico de Coimbra	82
Figura 06: Habitação no centro histórico do Porto	82
Figura 07: Interior da Estação do Oriente	101
Figura 08: Parque das Nações	101
Figura 09: Ponte Vasco da Gama e o Parque das Nações (à direita)	101
Figura 10: Oceanário (Parque das Nações)	101
Figura 11: Vista do rio Mondego com a ponte Pedro e Inês à frente e a ponte Europa ao fundo.	110
Figura 12: Obras do Polis no entorno do Mosteiro de Santa Clara-a-Velha	110
Figura 13: Vista do Parque Manuel Braga à frente e do centro histórico ao fundo	110
Figura 14: Bares e restaurantes localizados na 3ª fase do Parque Verde do Mondego.	110
Figura 15: Vista da 3ª fase do Parque Verde do Mondego	110
Figura 16: Vista da 3ª fase do Parque Verde do Mondego com o Pavilhão Centro de Portugal ao fundo	110
Figura 17: Vista aérea do Parque da Cidade	114
Figura 18: Edifício transparente	114
Figura 19: Castelo do Queijo	114
Figura 20: Viaduto de Ligação entre o parque e a praia	114
Figura 21: Vista da Esplanada do Rio de Janeiro	114
Figura 22: Praça Gonçalves Zarco	114

Figura 23: Centro histórico da cidade de Salvador	120
Figura 24: Centro histórico da cidade de Ouro Preto	120
Figura 25: Centro histórico da cidade de Olinda	120
Figura 26: Centro histórico da cidade de Natal	120
Figura 27: Região da Luz. Edifício da Pinacoteca de São Paulo à frente, Jardim da Luz à direita e Estação da Luz à esquerda	153
Figura 28: Estação da Luz	153
Figura 29: Mosteiro da Luz / Museu de Arte Sacra	153
Figura 30: Edifício Paula Souza (FATEC)	153
Figura 31: Casa do Administrador após as obras do Monumenta	153
Figura 32: Detalhe da Chaminé restaurada	153
Figura 33: Shopping Alfândega e Edifício Garagem às margens do rio Capibaribe	158
Figura 34: Contraste entre o antigo e o novo no interior do Shopping Alfândega	158
Figura 35: Parede original no interior do Shopping Alfândega servindo como elemento decorativo	158
Figura 36: Rua da Moeda após obras reabilitação do espaço urbano (Shopping Alfândega ao fundo)	158
Figura 37: Interior da Igreja Madre de Deus após obras de restauração	158
Figura 38: Fachada do Edifício Chanteclair em estágio avançado de degradação	158

MAPAS

Mapa 01: Intervenções do programa Polis	106
Mapa 02: Área de intervenção do programa Polis – Coimbra	109
Mapa 03: Área de intervenção do programa Polis – Porto	113
Mapa 04: Intervenções do programa Monumenta	148
Mapa 05: Área de intervenção do programa Monumenta – São Paulo	152
Mapa 06: Área de intervenção do programa Monumenta – Recife	157

QUADROS

Quadro 01: Cartas patrimoniais	70
Quadro 02: Programas de reabilitação urbana – Portugal	98
Quadro 03: Programas de reabilitação urbana – Brasil	141

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, uma série de mudanças tem sido observada nos mais diversos campos da vida humana, seja ele político, econômico, social ou cultural. A crise político-econômica do final do século XX resultou, entre outros, na reestruturação da produção capitalista, na emergência do neoliberalismo e na consolidação da globalização como fenômeno mundial. Esse novo cenário político-econômico mundial tem influenciando, de forma dialética, o desenvolvimento urbano contemporâneo. Nesse sentido, “novos” processos espaciais e novos paradigmas na gestão e no planejamento urbanos vêm ganhando forma. Diante desse contexto de transformações urbanas, os centros tradicionais das cidades ocidentais, grosso modo denominados de centros históricos¹, vêm sendo cada vez mais (re)valorizados. Desde a Segunda Guerra Mundial, os centros históricos, áreas urbanas dotadas de infra-estrutura e simbolismo, vêm sofrendo um processo de evasão populacional e de atividades, associado ao descaso do poder público. Entretanto, nas últimas décadas, a questão da reabilitação de centros históricos urbanos tem adquirido uma visibilidade cada vez maior, seja no meio acadêmico ou ainda nas agendas políticas. Essas áreas urbanas degradadas, que há muito tempo vinham sendo negligenciadas pelos gestores municipais, agora são vistas com novos olhos tanto pelo setor público quanto pelo privado.

Diante desse cenário, uma série de questionamentos vem à tona. Por que a reabilitação urbana está tão em voga? Qual a relação entre as transformações da sociedade capitalista e o desenvolvimento urbano contemporâneos? Qual o papel da reabilitação urbana para o desenvolvimento das cidades na atualidade? Essas são algumas inquietações que se pretende discutir ao longo dessa dissertação com o objetivo de elucidar uma questão mais específica, ponto de partida desse estudo: como o poder público tem enfrentado a questão da reabilitação de centros históricos urbanos? E foi a partir desse questionamento que se delimitou o objeto de estudo dessa dissertação: os

¹ Os centros tradicionais nem sempre coincidem com o núcleo de origem das cidades, os chamados centros históricos. Entretanto, mais por comodidade do que por rigor, a área antiga da cidade, onde estavam concentradas as principais atividades econômicas e sociais, é aqui denominada de centro histórico.

programas de reabilitação de centros históricos do governo português e do governo brasileiro, com destaque para o programa Polis em Portugal e o programa Monumenta no Brasil.

Para responder às questões levantadas, o presente estudo está dividido em duas partes. A primeira diz respeito ao estudo teórico dos principais temas abordados: as transformações da sociedade capitalista (ou a emergência da pós-modernidade), o desenvolvimento urbano contemporâneo e a reabilitação urbana. Esta parte da investigação é baseada em pesquisa bibliográfica. Na segunda parte, é traçado o caminho entre teoria e realidade através do estudo comparativo de dois casos concretos: o caso brasileiro e o caso português. Esta parte da pesquisa consiste na análise de bibliografia sobre o tema e de documentos (manuais, resoluções, despachos, decretos, leis etc.) que permitem identificar a evolução dos programas de reabilitação de centros históricos no Brasil e em Portugal.

A idéia de expandir o universo de estudo para além da realidade do Brasil tem como justificativa os benefícios do estudo comparativo, o qual permite analisar o caso brasileiro em um contexto maior, comparando-o em relação a outro país. A escolha de Portugal como segundo país de análise é fundamentada em dois princípios. Primeiramente, pela sua relação histórica com o Brasil, que proporciona uma maior familiaridade com o contexto português, além da facilidade da língua. Essa relação histórica também se reflete na própria configuração dos centros históricos brasileiros, formados durante a colonização portuguesa. E, em segundo lugar, por se tratar de um país do continente europeu, mais conhecido como o “velho continente”, que foi onde surgiu a idéia de patrimônio histórico. Na Europa também estão localizadas algumas das cidades mais antigas do mundo ocidental. Nesse sentido, os países europeus lidam há muito tempo com a problemática da conservação urbana. Em relação ao recorte temporal, é definido o período entre os anos de 1970 e 2008 como intervalo de tempo estudado. A década de 1970, escolhida como marco inicial da pesquisa, representou um grande avanço para o conceito de reabilitação urbana, principalmente depois da publicação da Declaração de Amsterdã em 1975.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, sendo que o primeiro diz respeito à introdução. No segundo capítulo é abordada a questão das transformações da

sociedade capitalista e sua relação com o desenvolvimento urbano contemporâneo. Alguns pensadores defendem a idéia de que essas grandes transformações econômica, política, social e cultural caracterizam o surgimento de uma nova era, a pós-modernidade. No entanto, a pós-modernidade ainda é um conceito em aberto, gerando fortes discussões e idéias muitas vezes conflitantes. Nesse sentido, para melhor compreender esse cenário turbulento de crises e mudanças, é discutido o conceito de pós-modernidade, dando destaque a alguns fenômenos “pós-modernos”, como a reestruturação da economia capitalista no final do século XX e a mercantilização da cultura. Para melhor compreender os caminhos do desenvolvimento urbano contemporâneo, primeiramente é abordada a teoria da produção do espaço, bem como os processos espaciais e suas implicações para a área central. Só então é dado início a discussão das transformações na gestão e no planejamento urbanos contemporâneos e a questão da revalorização da área central.

O terceiro capítulo trata da questão da conservação do patrimônio cultural, tendo como foco principal a conservação de centros históricos no Ocidente, prática mais conhecida, nos dias de hoje, como reabilitação urbana. Itália, Inglaterra e França lideraram (e lideram até hoje) as discussões e as práticas da conservação patrimonial no Ocidente. Por isso, até a década de 1930, essa investigação se restringe basicamente ao continente europeu. Após esse período, a discussão sobre o patrimônio cultural toma proporções mundiais. Primeiramente, são feitas algumas breves considerações sobre o patrimônio cultural e sua conservação, definindo conceitos e abordado algumas questões-problema associadas ao tema. Também é desenvolvido um histórico da evolução do pensamento e das práticas de restauração e de conservação do patrimônio arquitetônico² no Ocidente, abordando a ampliação do conceito de patrimônio cultural, as correntes de restauro e as cartas patrimoniais. Por fim, é levantada especificamente a problemática da reabilitação urbana na contemporaneidade.

Após a discussão teórica dos primeiros capítulos, é dado início à investigação empírica desta dissertação. O capítulo quatro e o capítulo cinco possuem o mesmo foco de investigação: a análise dos programas de governo de reabilitação de centros históricos.

² Vale destacar que o termo patrimônio arquitetônico também engloba a idéia de patrimônio urbano, visto que a arquitetura, enquanto arte de edificar, diz respeito tanto à edificação em si, quanto ao conjunto de edificações e seu entorno, ou seja, o espaço urbano.

Sendo que o capítulo quatro se refere ao caso português e o capítulo cinco ao caso brasileiro. Ambos os capítulos possuem a mesma estrutura. Primeiro é desenvolvida uma breve descrição dos centros históricos e da situação do parque habitacional de cada país. Partindo do entendimento de que os programas de reabilitação de centros históricos estão inseridos em um contexto maior, ou seja, no campo das políticas públicas, que dialoga diretamente com as dimensões legislativa e do planejamento, é traçado um breve panorama da evolução da problemática da reabilitação urbana nessas duas esferas. Após analisar os campos legislativo e do planejamento, é dado início à investigação do campo da ação, através da análise dos programas de reabilitação de centros históricos. Dentro deste item, é eleito um programa específico para ser analisado com maior detalhamento. A título de exemplificação, é identificada e analisada duas áreas de intervenção desses programas, sem, entretanto, ter a pretensão de se configurar como um estudo de caso. No caso português, o programa eleito é o Polis e a sua aplicação nas cidades de Coimbra e Porto. No caso brasileiro, o programa escolhido é o Monumenta e a sua implementação nas cidades de São Paulo e Recife. A escolha do Polis e do Monumenta para uma análise mais aprofundada se fundamenta na hipótese de que esses dois programas de reabilitação urbana são emblemáticos dos caminhos do desenvolvimento urbano contemporâneo.

Optou-se por analisar os programas de reabilitação urbana do governo português e do governo brasileiro separadamente. A comparação entre o caso português e o brasileiro só é estabelecida nas considerações finais dessa dissertação, onde são retomadas as discussões dos capítulos teóricos a fim de melhor compreender, dentro de um contexto mais amplo, as semelhanças e as diferenças entre eles.

2. AS TRANSFORMAÇÕES DA SOCIEDADE CAPITALISTA E O DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO

2.1. A IDÉIA DE PÓS-MODERNIDADE

Para melhor compreender as transformações em curso, partindo de uma visão dialética³ da realidade, é importante analisá-las em um contexto mais amplo, que permita identificar tais mudanças enquanto produto de um processo histórico que vem sendo moldado ao longo do tempo. Nesse sentido, a análise da pós-modernidade pode resultar em grandes contribuições. Esse conceito, que articula um conjunto de fenômenos aparentemente distintos, fragmentados, porém interrelacionados na sua essência, servirá como pano de fundo para o desenvolvimento das principais discussões levantadas neste capítulo, tais como a reestruturação socioeconômica contemporânea, a mercantilização da cultura e o desenvolvimento urbano contemporâneo. Entretanto, antes de abordar a idéia de pós-modernidade, é necessário definir o conceito de modernidade, já que a pós-modernidade implica em algum tipo de relação com a modernidade, seja ela temporal, enquanto continuidade histórica, seja de negação, de adição ou de superação.

A idéia de “moderno” foi sendo construída ao longo da história humana e adquirindo novas significações. Durante a Idade Média Cristã, o termo *modernus* possuía um sentido pejorativo, pois o novo era visto como trivial, como reflexo da superficialidade da ordem terrena, em oposição à ordem divina, que estava associada ao antigo, à tradição. Do século XV ao século XVIII, surgem os primeiros “sintomas” da

³ Para o pensamento dialético moderno, a realidade é uma unidade composta por duas dimensões distintas e interrelacionadas: o fenômeno, que se manifesta imediatamente ao homem, e a essência, a estrutura da coisa ou a “coisa em si”, que não se manifesta diretamente. A essência se manifesta no fenômeno, mas de forma parcial. E é através da compreensão da sua manifestação fenomênica que a essência pode ser atingida. Nesse sentido, essência e fenômeno são contingentes; a essência se manifesta no fenômeno e vice-versa. O pensamento dialético desenvolve um esforço sistemático e crítico procurando distinguir a essência do fenômeno e captar a essência das coisas, a coisa em si, o ser da coisa. Assim, a dialética se propõe a decompor o todo, através da abstração, para compreender a coisa em si, separando essência e fenômeno, sem contanto deixar de lado as manifestações fenomênicas, que também são constitutivas da realidade (KOSIK, 1976).

vida moderna. O desenvolvimento tecnológico e científico, a descoberta de novos continentes através das grandes navegações e a expansão do comércio em nível mundial marcaram essa época de grande efervescência humana. A consagração dessas mudanças se deu durante o século XVIII, marcando o surgimento de uma nova era, a modernidade. Novos processos sociais ganharam corpo e mudanças no modo de produção consagraram o capitalismo como sistema político-econômico hegemônico, transformando significativamente a vida humana ocidental. O Iluminismo forneceu as bases filosóficas e científicas para uma nova forma de pensar e de apreender o mundo. Guiados pela razão e pela ciência, os pensadores iluministas acreditavam que o domínio científico da natureza e o desenvolvimento de formas racionais de pensamento iriam libertar a humanidade da escassez e das calamidades naturais assim como das irracionalidades do mito, da religião, da superstição e do uso arbitrário do poder, desmistificando o conhecimento⁴. Essa nova forma de pensar influenciou a Revolução Francesa, movimento que transformou profundamente o quadro político e social francês e que teve grandes repercussões no mundo ocidental, promovendo a passagem do Absolutismo à República e estabelecendo as linhas gerais para o surgimento de uma sociedade burguesa e capitalista em lugar da anterior, feudal e aristocrática. A Revolução industrial foi o suporte material dessas transformações. Juntamente com o desenvolvimento tecnológico, o modo de produção sofreu alterações estruturais, fazendo com que a industrialização se tornasse o modelo de desenvolvimento hegemônico, difundindo-se pelo ocidente e dando vida a uma civilização mundial. Juntamente com a industrialização, a urbanização criou um novo cenário para a vida humana: um ambiente dinâmico e turbulento. Fábricas automatizadas, ferrovias, telégrafos e grandes cidades foram algumas das grandes inovações que acompanharam o desenvolvimento tecnológico, modificando de forma abrupta a paisagem. A cidade, com a sua atmosfera de agitação e diversidade, desencadeou uma infinidade de novas possibilidades e novas experiências através da destruição das barreiras morais, produzindo ao mesmo tempo uma auto-expansão e uma auto-desordem, dando origem à sensibilidade moderna. Dessa forma, o Iluminismo, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial consolidaram o surgimento de uma nova “era”, transformando a natureza humana e as formas da vida social, dando vida a algo

⁴ Ver *O conceito de esclarecimento* em Adorno e Horkheimer (1985, p. 19-52).

inteiramente novo, que está em constante (trans)formação (SIMMEL, 1979; KRISHAN, 1997).

A emergência da modernidade modificou o significado de moderno e de antigo. A idéia de moderno passa a ter um significado positivo, estando intimamente associada à idéia de progresso. Esse progresso só é alcançado através da industrialização e da urbanização, suporte material para a expansão do capitalismo, sistema político-econômico característico da modernidade. Nesse sentido, para a criação de um novo mundo era preciso destruir o antigo, os valores tradicionais, os mitos religiosos e os modos de vida costumeiros. Assim, a idéia de destruição criativa⁵ está intimamente associada à idéia de modernidade e de progresso (KRISHAN, 1997; HARVEY, 2005a).

Marshall Berman (1986) define a modernidade como um conjunto de experiências vitais – experiências de tempo, de espaço, de si e dos outros – compartilhado pela espécie humana nos últimos séculos. A modernidade é uma espécie de vivência e percepção do mundo que ultrapassa as barreiras territoriais, sociais, religiosas e ideológicas, unindo, de certa forma, a humanidade. Entretanto, essa unidade é paradoxal, já que a sua base é contraditória e dialética, de desenvolvimento e destruição, onde “tudo está impregnado do seu contrário” e “tudo o que é sólido desmancha no ar”⁶.

Essa essência contraditória da vida moderna já era percebida por Marx:

De um lado, tiveram acesso à vida forças industriais e científicas que nenhuma época anterior, na história da humanidade, chegara a suspeitar. De outro lado, estamos diante de sintomas de decadência que ultrapassam em muito os horrores dos últimos tempos do Império Romano. Em nossos dias, tudo parece estar impregnado do seu contrário. O maquinário, dotado do maravilhoso poder de amenizar e aperfeiçoar o trabalho humano, só faz, como se observa, sacrificá-lo e sobrecarregá-lo. As mais avançadas fontes de saúde, graças a uma misteriosa distorção, tornaram-se fonte de penúria. As conquistas da arte parecem ter sido conseguidas com a perda do caráter. Na mesma instância em que a humanidade domina a natureza, o homem parece

⁵ Para Joseph A. Schumpeter (1984), o sistema capitalista está em constante transformação, não só influenciado por mudanças externas ao sistema, como as transformações sociais e tecnológicas, mas devido às mutações do próprio sistema, pois as empresas capitalistas estão em constante competição pela busca de novos bens de consumo, novos mercados, novos métodos de produção, novas formas de organização, etc. Essa busca constante pelo novo, por novas formas de acumulação de capital, é o que “incessantemente revoluciona a estrutura econômica *a partir de dentro*, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova” (SCHUMPETER, 1984, p. 112-113). Esse processo de destruição do antigo para se alcançar o novo, essencial à evolução capitalista, colocando o sistema em um movimento constante é denominado por Schumpeter de destruição criativa.

⁶ Expressões criadas por Marx.

escravizar-se a outros homens ou à sua própria infâmia. Até a pura luz da ciência parece incapaz de brilhar senão no escuro pano de fundo da ignorância. Todas as nossas invenções e progressos parecem dotar de vida intelectual as forças materiais, estupidificando a vida humana ao nível da força material (MARX, apud BERMAN, 1986).

A partir de meados do século XX, uma série de mudanças gradativas em diversas áreas da vida humana tem início. Após a Segunda Guerra Mundial, novas tecnologias são desenvolvidas e aprimoradas, culminando no que mais tarde será denominado de Revolução da Tecnologia da Informação⁷. Desencadeadas pela contracultura, movimento que buscava contestar e transcender os valores e os comportamentos vigentes, transformações sociais e psicológicas ocorrem na década de 1960. Essas transformações tecnológicas e sociais foram pré-requisitos para a mutação que o capitalismo iria sofrer nas próximas décadas (JAMESON, 2004).

No início da década de 1970, mais especificamente no ano de 1973, uma forte crise econômica começa a forjar um novo cenário mundial. A reestruturação do sistema capitalista, o neoliberalismo e a globalização⁸ consolidaram as mudanças sociais e culturais, que tiveram início na década de 1960, dando corpo a novos valores e a uma nova forma de pensar e apreender o mundo. Nesse sentido, as várias esferas da vida humana – a economia, a política, a sociedade e a cultura, apesar de semi-autônomas, “movem-se em diferentes velocidades, desenvolvem-se irregularmente e, apesar disso, concorrem para produzir uma totalidade” (JAMESON, 2004, p. 24). (JAMESON, 2004; HARVEY, 2005a).

O surgimento de novos paradigmas e a abordagem teórica dessas mudanças podem ser identificados inicialmente, de forma mais consistente, no campo da produção estética, com o nascimento do movimento pós-moderno na arquitetura e, posteriormente, nas demais manifestações artísticas. Essa busca de novos paradigmas se expande para outras áreas do saber, como a literatura, a história, a sociologia, tendo como ponto em comum a crítica aos pilares da modernidade, tais como a razão e os discursos totalizantes (metanarrativas), em favor de novos valores, como a auto-realização, o individualismo e a diversidade. Muitos pensadores acreditam que essas grandes transformações (econômica,

⁷ Ver Castells (2005).

⁸ Esses temas serão aprofundados no decorrer da dissertação.

política, social, cultural e tecnológica), associadas à emergência de novos valores e novos paradigmas, marcariam o fim da modernidade e o início de uma nova era, a pós-modernidade.

A idéia de pós-modernidade vem sendo bastante discutida nas últimas décadas. Porém, ainda não existe um consenso quanto ao seu conceito. Mudanças na arquitetura, na filosofia, na literatura e em outras áreas do conhecimento são incontestáveis, mas a sua abrangência e o seu significado ainda não são claros, talvez pela dificuldade de se examinar esse processo, ainda em curso, com o distanciamento histórico necessário.

Para Fredric Jameson, não se trata apenas de um novo estilo cultural, ou mesmo de uma nova era, mas sim de uma periodização histórica que marca uma mutação do sistema capitalista e suas diversas implicações. Essa nova fase, que para ele é “um estágio do capitalismo mais *puro* do que qualquer dos momentos que o precederam” (JAMESON, 2004, p. 29), é caracterizada pela ampliação da esfera da mercadoria e da esfera da cultura, onde o próprio sentido de cultura, campo até então relativamente autônomo e subversivo, é modificado. Nesse sentido, a cultura passa a desempenhar um papel fundamental na economia, pois, além de se apresentar como um “novo” campo de acumulação de capital, a própria lógica do mercado passa a ser cultural, através dos modismos e da criação de novas necessidades⁹. Dessa forma, a reestruturação do capitalismo só seria possível com o aparecimento dessa “condição pós-moderna”, pois:

[...] o ‘pós-moderno’ deve ser visto como a produção de pessoas pós-modernas, capazes de funcionar em um mundo socioeconômico muito peculiar, um mundo cujas estruturas, características e demandas objetivas [...] constituiriam a situação para a qual o ‘pós-modernismo’ é a resposta” (JAMESON, 2004, p. 18).

A pós-modernidade, ou o pós-modernismo¹⁰, engloba uma série de movimentos culturais e correntes de pensamento heterogêneos, aparentemente desconexos, porém relacionados. Uma das suas principais características é a afirmação da fragmentação, da efemeridade, do descontínuo e do caótico, sem tentar transcendê-los. Assim, os discursos totalizantes e as metanarrativas dão lugar aos discursos fragmentados, à colagem e à montagem. Esse tipo de discurso implica em uma percepção fragmentada e superficial do

⁹ Esse tema será melhor explorado no item 1.3: a “mercantilização” da cultura.

¹⁰ O termo pós-modernismo é empregado aqui como sinônimo de pós-modernidade, sentido este utilizado por autores como Fredric Jameson e David Harvey, e não enquanto estilo artístico-cultural, como muitos se referem.

mundo. Essa incapacidade de apreensão do mundo e da vida em sua totalidade produz uma personalidade esquizóide do indivíduo, que não consegue construir um “eu” coerente, pois não existe uma articulação entre passado, presente e futuro (descontinuidade temporal), provocando uma desordem lingüística e uma sensação de vivência de um eterno e intenso presente (esquizofrenia). Essa vivência intensa do presente também está associada à valorização do caráter imediato dos eventos, do sensacionalismo do espetáculo, da superfície, da aparência e da imagem. O passado também assume um aspecto diferente. A falta de sentido de continuidade e a ausência de memória histórica, ocasionados pela descontinuidade temporal, fazem com que a história se transforme em fragmentos desconexos, que são incorporados de forma aleatória, através de colagens desconexas do passado e do presente, produzindo idéias estereotipadas do passado (pastiche). Com a “morte” do sujeito, ou seja, o fim do indivíduo no sentido de ausência de uma personalidade única, só resta a imitação de estilos mortos. Não existe mais o novo, apenas o pastiche. Dessa forma, busca-se o passado através dos estereótipos sobre o mesmo, sendo que o próprio passado permanece fora de alcance. Outro aspecto derivado da descontinuidade temporal e da busca do impacto instantâneo, ocasionada pela vivência intensa do presente (esquizofrenia), é a perda da profundidade, através da supervalorização da aparência, da superfície, do impacto imediato e do espetáculo (JAMESON, 1985; HARVEY, 2005a).

O enfraquecimento da historicidade, o pastiche, a fragmentação e a valorização da imagem e do espetáculo são algumas das tendências pós-modernas que servirão de base para a “crítica” à reabilitação urbana na contemporaneidade. Todavia, antes de examinar de forma mais específica esse tema, serão tecidas algumas considerações acerca de fenômenos característicos da pós-modernidade: a reestruturação econômica e a “mercantilização” da cultura.

2.2. A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA NO FINAL DO SÉCULO XX

A emergência da pós-modernidade se insere em um cenário turbulento de crises e mudanças, ocorridas no final da década de 1960 e início da década de 1970. Dentre as diversas transformações, muitas ainda em curso, será dado destaque à reestruturação econômica, pois esta terá implicações importantes para o tema dessa dissertação.

A reestruturação do sistema capitalista na contemporaneidade é caracterizada pela passagem do regime de acumulação fordista-keynesianista à acumulação flexível, pela emergência do neoliberalismo e da globalização, dentre outros fenômenos. Essas transformações fazem parte de um longo processo histórico de reestruturação econômica e social, visto que as contradições inerentes ao sistema capitalista, assim como o desenvolvimento tecnológico e as mudanças sociais, colocam o capitalismo, e a própria modernidade, em um estado dialético de movimento e transformação constantes. Assim, as relações de produção e consumo e, conseqüentemente, todas as outras relações humanas a ela associadas (política, social, cultural, etc.), estão em constante revolução, através da destruição criativa – destruição de forças produtivas, forças estas construídas e reconstruídas à sua imagem e semelhança (do capitalismo), causando perturbações das condições sociais, incertezas e também crises cíclicas no próprio sistema. Sobre a inevitabilidade dessas crises, Harvey adverte:

[...] crises que abalam periodicamente a sociedade até os seus próprios alicerces, crises de destruição criadora caracterizada pelo “absurdo” do excesso de produção em meio a inúmeras necessidades sociais urgentes, mas não atendidas, de fome em meio à abundância, de desigualdades em rápido crescimento e da periódica destruição das forças produtivas [...] (HARVEY, 2004, p. 39).

No sentido de evitar tais crises, o capitalismo se vale de um aparato regulatório que garante a sua reprodução. Este modo de regulação consiste em um conjunto de leis, valores, hábitos e outros mecanismos, assegurando, de forma coercitiva, que os agentes capitalistas se enquadrem no esquema de reprodução vigente, garantindo a unidade do processo. Já o regime de acumulação implica em um determinado padrão de produção, que deve ser compatível com um determinado padrão de consumo, garantindo a demanda

efetiva. Entretanto, esta relação entre o regime de acumulação e o modo de regulação nem sempre se dá de forma equilibrada. Segundo Alain Lipietz:

As ‘grandes crises’ são o marco da inadequação do modo de regulação e do regime de acumulação, seja porque um novo regime se encontre limitado por formas de regulação caducas (caso da crise de 1930), seja porque o próprio regime de acumulação tenha esgotado suas possibilidades dentro do modo de regulação vigente (caso, provavelmente, da crise do final do século XIX e da atual) (LIPIETZ, 1988, p. 49).

Assim, a crise político-econômica que teve início no final da década de 1960, reflexo, entre outras coisas, da inadequação do modo de regulação e do regime de acumulação vigentes, deu início a uma reestruturação do capitalismo, repercutindo em todas as esferas da vida humana. Em seu celebrado livro “A Condição Pós-Moderna” (2005a), David Harvey descreve com propriedade a reestruturação do sistema capitalista no final do século XX. Segundo o autor, após um período de expansão econômica no pós-guerra, sob o regime de acumulação fordista-keynesianista¹¹ (1945-1973), o Estado passa a enfrentar sérios problemas fiscais e de legitimação, acompanhados de um aumento da inflação e da desvalorização do dólar, culminando na recessão de 1973, agravada pelo aumento do preço do petróleo pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e pelo embargo árabe às exportações de petróleo para o Ocidente. O Estado de bem-estar social, caracterizado pela implantação de políticas públicas redistributivas, entra em colapso devido ao crescimento das despesas públicas e à diminuição da capacidade fiscal do Estado. Além disso, as grandes empresas passam a apresentar uma capacidade excedente inutilizável, diante da diminuição da demanda efetiva e do aumento da competitividade.

Essa crise econômica gerou um clima de insegurança e instabilidade política, pondo em xeque os padrões políticos tradicionais. Diante do fracasso das políticas econômicas convencionais, o neoliberalismo aparece como modelo político alternativo, defendendo o livre-mercado e a intervenção mínima do Estado na economia, já que a

¹¹ Grosso modo, o regime de acumulação fordista-keynesianista se caracteriza pela produção em série e em massa. Esse esquema de produção implica em aumento da produtividade e consumo em massa, consumo este garantido por um modo de regulação monopolista, caracterizado, dentre outras coisas, por uma forte intervenção estatal, tanto na economia e na política, através de regulações diversas, como na sociedade, através do Estado de bem-estar social, que implantava políticas públicas redistributivas. Outra característica fundamental desse regime de acumulação é a rigidez: rigidez da produção, rigidez das relações trabalhistas, rigidez dos compromissos do Estado etc. (LIPIETZ, 1988; HARVEY, 2005a).

“mão invisível do mercado” se encarregaria de promover o crescimento econômico e a distribuição de riquezas. A emergência do neoliberalismo juntamente com a globalização¹² resultou na diminuição dos poderes, políticos e econômicos, do Estado, com a privatização de empresas estatais, o surgimento de blocos político-econômicos supranacionais (União Européia, Mercosul, ALCA, etc.) e o fortalecimento de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, instituições internacionais que vêm desempenhando um papel cada vez mais determinante na economia mundial (HOBSBAWN, 1998).

Nesse cenário de crise político-econômica, o regime de acumulação fordista-keynesianista não consegue mais conter as contradições inerentes ao sistema capitalista. As décadas de 1970 e 1980 foram um período conturbado de reestruturação econômica e reajustamento social e político. Novas experiências na organização industrial e na vida social e política começaram a dar corpo a um novo regime de acumulação, juntamente a um sistema de regulação política e social distinto. Adoção de novas tecnologias, automação, busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais flexíveis, fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital são algumas das novas estratégias adotadas pelas empresas na tentativa de superar a crise (HARVEY, 2005a).

Diante da crise do regime de acumulação fordista-keynesianista, surge um novo: a acumulação flexível. Como o próprio termo já sugere, esse regime tem como característica principal a flexibilidade. Perante as incertezas e da volatilidade do cenário econômico mundial, os processos de trabalho, os mercados de trabalho, os produtos e os padrões de consumo se tornam mais flexíveis. As inovações comerciais, tecnológicas e organizacionais também assumem um papel importante na dinâmica da acumulação flexível. A estrutura do mercado de trabalho e as condições de trabalho também sofrem

¹² A globalização é um processo complexo, contraditório e ainda em curso, o que dificulta uma abordagem sucinta do tema. De forma esquemática, correndo o risco de simplificar um fenômeno tão abrangente, o desenvolvimento dos meios de comunicação e das tecnologias da informação resultou na relativização das barreiras geográficas e das fronteiras nacionais, culminando no aumento da mobilidade e na expansão mundial do capitalismo. Essas transformações tiveram repercussões políticas, sociais e culturais importantes, criando tendências transnacionais, como a emergência de uma política, uma sociedade e uma cultura globais, e valorizando características locais. Essa nova relação entre o local e global é um dos paradoxos do fenômeno globalização que, apesar de sua tendência à padronização, muitas vezes valoriza e divulga a diferenciação. O aumento das desigualdades também é uma característica importante da globalização (CASTELLS, 2005; DUARTE, 2007).

modificações. Os regimes e os contratos de trabalho se tornam mais flexíveis, diante de um mercado cada vez mais volátil e competitivo e do enfraquecimento do poder sindical. O chamado emprego regular diminui, em favor do crescimento do trabalho parcial, temporário ou subcontratado. Em paralelo, os pequenos negócios e a economia informal ganham espaço. Surgem novas técnicas, como a automação e a robótica¹³, e novas formas organizacionais de produção, como o sistema de gerenciamento de estoques *just-in-time*¹⁴. A economia de escopo, baseada na variedade de bens e nichos do mercado, passa a se desenvolver lado a lado com a economia de escala fordista (HARVEY, 2005a).

Além das mudanças no regime de acumulação e no modo de regulação, surgem novas estratégias comerciais: a publicidade e o marketing, que passam a ter um papel cada vez mais relevante na economia. Se antes estas ferramentas eram utilizadas com pouca frequência, a partir da década de 1970, com o desenvolvimento das tecnologias e dos meios de comunicação, tornam-se serviços essenciais para as empresas em meio a um mercado cada vez mais competitivo. O apelo visual das estratégias de publicidade e marketing, através de cartazes, *outdoors*, anúncios em jornais e em canais televisivos, por exemplo, contribui para uma maior ênfase à imagem, à aparência, em detrimento do conteúdo. A difusão da televisão e, mais recentemente, da internet, também teve implicações na supervalorização da imagem e do espetáculo. Esses novos valores e novas práticas mercadológicas, onde a publicidade e o marketing funcionam como instrumentos de persuasão e sedução, contribuem para a criação de novas “necessidades” e para o modismo, implicando em uma exarcebação do consumo, caindo, muitas vezes, em um consumismo alienado. Assim, a imagem, a efemeridade, o espetáculo, a criação de novas “necessidades” e o modismo passam a ser peças fundamentais na venda das mercadorias. Sobre essa nova cultura da efemeridade e do espetáculo, Harvey argumenta:

¹³ A robótica e a automação fazem parte das novas tecnologias introduzidas nas últimas décadas nas grandes empresas capitalistas com o intuito de aumentar a produtividade e, conseqüentemente, o lucro. A robótica é um campo da tecnologia que vem sendo cada vez mais empregado nas indústrias, produzindo sistemas compostos por máquinas e partes mecânicas automáticas, controlados manual ou automaticamente por circuitos eletro-eletrônicos. A automação consiste em um sistema automático de controle, onde os mecanismos verificam seu próprio funcionamento. Tanto a robótica quanto a automação reduzem a necessidade da mão-de-obra e da interferência humana (CASTELLS, 2005).

¹⁴ Na produção fordista, em série e em massa, grandes estoques eram produzidos para eventuais necessidades em épocas de expansão. Com a informatização da produção e as melhorias nas condições de comunicação e de transporte, essa prática perde a eficiência, dando lugar a estoques menores, capazes de abastecer os vendedores *just in time* (na hora), permitindo uma maior variação da produção de acordo com as mudanças do mercado (HOBBSAWN, 1998).

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais (Harvey, 2005a, p.148).

Esse conjunto de transformações teve conseqüências culturais importantes, produzindo novos valores sociais. A efemeridade, a fugacidade da moda, a criação de novas “necessidades” e a descartabilidade têm caracterizado tanto a produção de mercadorias quanto a sociedade (de consumo, do espetáculo ou da imagem).

Nesse contexto, a produção de mercadorias tem se aproximado cada vez mais da produção estética, visto que os aspectos estéticos e culturais desempenham uma função cada vez mais estrutural na economia, assim como o mercado vem se interessando de forma crescente pela venda de produtos “culturais” como forma de acumulação de capital. Essa aproximação entre cultura e economia resultou em uma modificação significativa da esfera cultural (JAMESON, 1996).

2.3. A MERCANTILIZAÇÃO DA CULTURA

A reestruturação do sistema capitalista, impulsionada pela crise político-econômica da década de 1970, implicou não apenas na transformação do regime de acumulação e no modo de regulação, mas também na conquista de novos mercados e novos campos de acumulação de capital. Nesse contexto, a cultura tem se apresentado como um novo e promissor campo de acumulação de capital. Entretanto, essa aproximação entre economia e cultura não é um fenômeno novo. O que é novo é a intensificação acelerada desse fenômeno e a função cada vez mais estrutural da cultura na economia.

Já em 1947, com a publicação do livro “A dialética do esclarecimento”, os pensadores da Escola de Frankfurt, Theodor Adorno e Max Horkheimer, chamavam a atenção para os efeitos perversos da chamada “indústria cultural”. Esse termo foi forjado

para explicitar melhor o fenômeno emergente da “cultura de massa”, pois esta expressão passava a falsa idéia de uma cultura feita pelas massas para o seu próprio consumo. Para os pensadores da Escola de Frankfurt, o surgimento da cultura de massa era reflexo da expansão das indústrias capitalistas para o ramo da cultura, produzindo mercadorias culturais nos moldes da produção industrial da época – indústrias monopolistas de produção em série e em massa, culminando na massificação e na padronização das manifestações culturais.

Composta, principalmente, por meios tecnológicos de produção, reprodução e difusão de informações audiovisuais, tais como o rádio, o cinema, a televisão e, mais recentemente, a internet, a indústria cultural tem tido um papel cada vez mais relevante no cenário econômico global e no posicionamento das pessoas diante do mundo, formando opiniões e ditando comportamentos. Entretanto, em nome de uma lucratividade crescente, a indústria cultural se vale de fórmulas e clichês que substituem a obra de arte (padronização), empobrecendo o seu conteúdo e transformando a cultura em mero entretenimento, “sem levar em consideração qualquer responsabilidade de ordem educacional, formativa ou cultural que seus recursos tecnológicos comportam” (DUARTE, 2007, p.8). Além disso, a aproximação entre cultura erudita e cultura de massa, ou popular, se reveste de princípio democrático, passando a idéia de “cultura ao alcance de todos” (massificação), mas, na verdade, corrompe as manifestações culturais autênticas e contribui para a manipulação e a mistificação¹⁵ das massas (ADORNO; HORKHEIMER, 1985; DUARTE, 2007). Nesse sentido, Adorno e Horkheimer argumentam:

Sob o poder do monopólio, toda cultura de massa é idêntica, e seu esqueleto, a ossatura conceitual fabricada por aquele, começa a se delinear. Os dirigentes não estão mais sequer muito interessados em encobri-lo, seu poder se fortalece quanto mais brutalmente ele se confessa ao público. O cinema e o rádio não precisam mais se apresentar como arte. A verdade de que não passam de um negócio, eles a utilizam como uma ideologia destinada a legitimar o lixo que propositalmente produzem. Eles se definem a si mesmos como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores gerais suprimem toda dúvida quanto à necessidade social de seus produtos (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p.113-114).

¹⁵ Ver Adorno e Horkheimer (1985, p. 19-52).

Essa aproximação entre mercadoria e cultura, esfera tradicionalmente autônoma e subversiva, subordina a cultura aos interesses e à lógica do capital, transformando o próprio sentido de cultura. Nesse sentido, a mercantilização da cultura também implica na sua reificação, ou seja, a cultura deixa de ser vista como algo inerente ao ser humano e que possui razão de ser em si mesma e passa a ser vista como uma coisa, como mais um objeto de consumo que tem como principal objetivo gerar lucro (ARENDDT, 1992; JAMESON, 2000). Sobre essa mercantilização da cultura, Duarte afirma que:

[...] a cultura deixou de ser uma decorrência espontânea da condição humana, na qual se expressam tradicionalmente, em termos estéticos, seus anseios e projeções mais recônditos, para se tornar mais um campo de exploração econômica, administrado de cima para baixo e voltado apenas para os objetivos supramencionados de produzir lucro e de garantir adesão ao sistema capitalista por parte do público (DUARTE, 2007, p. 9).

Nessa discussão sobre a “nova” relação entre cultura e economia, Fredric Jameson (1985; 2004) vai além da idéia de indústria cultural. Além de identificar a cultura como um campo de acumulação de capital, resultado da ampliação da esfera mercadoria para as demais dimensões da vida humana, Jameson também atribui à dimensão cultural do modo de produção capitalista na atualidade, denominado por ele capitalismo tardio¹⁶, uma importância crucial para a própria sustentação do sistema, chegando até mesmo a levantar a possibilidade da emergência de um novo sentido de cultura.

Dizer que meus dois termos, o *cultural* e o *econômico*, se fundem desse modo um no outro e significam a mesma coisa, eclipsando a distinção entre base e superestrutura [...] é o mesmo que sugerir que a base, no terceiro estágio do capitalismo, gera sua superestrutura através de um novo tipo de dinâmica. E isso pode bem ser o que preocupa (e com razão) os que não aderiram ao termo [pós-modernismo]; este parece nos obrigar, de antemão, a tratar os fenômenos culturais no mínimo em termos de *business*, se não nos termos da economia política (Jameson, 2004, p.25).

¹⁶ Fredric Jameson emprega o termo *capitalismo tardio* para designar o que ele considera como o “terceiro estágio do capitalismo”. Jameson atribui o surgimento do termo aos pensadores da Escola de Frankfurt. Entretanto, o autor utiliza a expressão *capitalismo tardio* em um sentido ampliado; “não é meramente uma ênfase na emergência de novas formas de organização das empresas (multinacionais, transnacionais) além do estágio monopolista, mas, acima de tudo, a visão de um sistema capitalista mundial fundamentalmente distinto do antigo imperialismo” (JAMESON, 2000, p. 22).

Assim, esse processo de ampliação e interpenetração entre as esferas cultural e econômica está intimamente associado à emergência da acumulação flexível e da pós-modernidade. A crise de 1973 e surgimento da acumulação flexível implicaram, dentre outras coisas, na diversificação dos investimentos e na exploração de novos campos de acumulação capitalista, como a cultura, por exemplo. Além disso, a acumulação flexível também culminou na diminuição do tempo de giro do consumo, onde a inovação estética e a criação de modismos têm um papel fundamental no estímulo do consumismo e da descartabilidade dos produtos, que são dispensados não pela perda do seu valor de uso, mas sim de acordo com a moda ditada pelos interesses do mercado. Essa valorização da dimensão estética da mercadoria, peça-chave na venda de mercadorias nessa nova fase do capitalismo, também está associada à valorização da imagem e da aparência em lugar do conteúdo (características típicas da pós-modernidade), resultando na “tendência à absorção quase completa do seu valor de uso – entenda-se, da possibilidade de sua fruição – pelo valor de troca, pelo prestígio que o consumo de certo tipo de mercadoria cultural proporciona a quem o consome” (DUARTE, 2007, p. 177). Além disso, a iniciativa privada tem visto na associação das suas marcas a certos produtos culturais, através do mecenato e do patrocínio, a oportunidade de transferir para si o prestígio desses produtos (NUSSBAUMER, 2000).

Dessa forma, cultura e economia se relacionam de forma dialética, uma influenciando a outra. Se a aproximação da cultura à economia implicou na sua subordinação à lógica e aos interesses do capital, a aproximação da economia à cultura fez com que o cultural, mais especificamente o pós-modernismo, se tornasse a lógica do sistema nessa nova fase do capitalismo, fazendo com que a pós-modernidade não apenas reproduza, mas reforce e intensifique a lógica do capital (JAMESON, 1985; JAMESON, 2004).

2.4. O DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO

A discussão sobre a pós-modernidade, a reestruturação capitalista e a mercantilização da cultura teve como objetivo contextualizar, dentro de um processo histórico, o objeto de estudo dessa dissertação, os programas de reabilitação de centros históricos no Brasil e em Portugal.

Diante desse cenário de crises e mudanças, de reestruturação social e econômica, o espaço urbano também tem passado por grandes transformações. Se a imagem que fazemos das grandes cidades ocidentais no início do século XX é a de uma grande aglomeração urbana, territorialmente bem definida, onde uma área central desenvolve o papel de concentração das principais atividades políticas, econômicas e sociais, após a Segunda Guerra Mundial esse cenário começa a se modificar. Uma série de fatores políticos e econômicos, associados ao desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, começou a forjar uma nova configuração espacial, através de um processo de desconcentração e de suburbanização. Entretanto, uma nova onda de valorização da área central urbana e de suas qualidades tem sido observada no desenvolvimento urbano do final do século XX e o início do século XXI.

Todavia, antes de analisar essas transformações do espaço urbano, algumas considerações sobre a produção do espaço serão feitas.

2.4.1. A produção do espaço

Durante muito tempo, os estudos urbanos tiveram como foco a morfologia das cidades e sua transformação ao longo dos tempos, caindo, muitas vezes, na descrição de fenômenos, tais como a centralização, a metropolização e a segregação, sem, no entanto, desvendar a sua essência, ou seja, sem compreender o que está por trás desses fenômenos, qual a força motriz dessas transformações espaciais.

A ecologia urbana, corrente de pensamento desenvolvida pelos estudiosos da Escola de Chicago na década de 1920, teve uma forte influência nesse sentido. A ecologia urbana encarava o crescimento urbano como um desenvolvimento “natural” das cidades e o espaço urbano era visto como *locus* da produção capitalista, palco da vida humana, ou seja, um elemento passivo. A cidade era encarada como um órgão social, visto que a forma assumida pelo espaço urbano é compreendida como materialização de processos de organização social. Essa analogia biológica tinha inspiração direta nas teorias ecológicas, como, por exemplo, a teoria da evolução de Darwin. Grosso modo, essa corrente de pensamento entende a cidade como um sistema em busca de equilíbrio, onde através da diferenciação funcional e da integração, as partes do sistema urbano procuram se ajustar num todo harmônico. Essa concepção de cidade exclui a idéia de conflito e de desenvolvimento desigual, mistificando o jogo de forças que produzem o espaço (GOTTDIENER, 1997). Assim, para a ciência urbana convencional:

“[...] a sociedade é concebida como um sistema formal, integrado, sem dúvida, por mecanismos parsonianos de consenso de valor, que se ajustam coletivamente a distúrbios ambientais de maneira equilibrada. A partir de tal perspectiva, o desenvolvimento metropolitano é entendido como um processo *natural* que decorre das pressões inexoráveis por mudança social exercidas pela inovação tecnológica e da crescente escala societária que essa inovação possibilita” (GOTTDIENER, 1997, p. 77).

O crescimento do desenvolvimento urbano desigual e das injustiças sociais tornou clara a incapacidade da ecologia urbana em explicar esses fenômenos. Nesse contexto, a partir da década de 1970, uma nova tendência começou a se configurar em contraposição a essa linha de pensamento. Muitos pensadores passaram a se valer do marxismo como forma de pensar o espaço. Apesar do foco da obra de Marx não ser a questão urbana, os pensadores marxistas se utilizaram dos conceitos e teorias desenvolvidos por Marx para explicar a estruturação do espaço. Em suma, dois processos distintos e, ao mesmo tempo relacionados, norteiam essa nova forma de análise do espaço urbano: o conflito de classe e a lógica de acumulação de capital. Diferentemente da ecologia urbana, os pensadores marxistas não acreditam no caráter “natural” e harmônico do desenvolvimento urbano, mas sim que este se dá através de conflitos e lutas de classes. Outro aspecto é a relação entre espaço e acumulação de capital, onde as transformações sócio-espaciais são reguladas pela lógica de acumulação de capital e, conseqüentemente, o desenvolvimento

urbano, assim como o capitalista, se dá de forma desigual. Apesar dos avanços na análise urbana, essa linha de pensamento recai muitas vezes em um determinismo econômico. Sua análise também se torna limitada por entender a relação economia x espaço como uma relação de via única, de causa e efeito, onde o espaço seria apenas um receptáculo de processos econômicos e políticos, caindo assim em um fetichismo espacial (GOTTDIENER, 1997).

Entretanto, alguns pensadores marxistas conseguiram superar esse determinismo econômico, trazendo grandes contribuições para a teoria da produção do espaço. Nessa safra de estudos urbanos de tradição marxista, destacam-se dois pensadores: Manuel Castells e Henri Lefebvre.

Em seu livro intitulado “A questão urbana”, Castells defende a idéia de que as estruturas produtivas e sociais determinam a organização do espaço. Assim,

Analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente, em estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, bem como pelas combinações e práticas sociais que decorrem dele (CASTELLS, 1983, p. 159-160).

Além da relevância da sua crítica à sociologia urbana, principalmente à ecologia urbana, Castells avança ao destacar a importância da dimensão política na gestão e na organização do espaço, destacando o papel do Estado e dos movimentos sociais enquanto fatores de organização socioespacial. Entretanto, em suas análises, Castells continua a considerar o espaço como elemento passivo.

Já Henri Lefebvre conseguiu alcançar um entendimento mais complexo da dimensão espacial em seu livro “A produção do espaço”. Para Lefebvre, o espaço apresenta um caráter complexo e multifacetado, sendo, ao mesmo tempo, meio de produção, elemento das forças de produção, e também um produto dessas relações, ou seja, um objeto de consumo em si. Nessa linha de pensamento, o espaço é visto como produto e como processo, influenciando de forma dialética as estruturas que o produzem. Lefebvre destaca ainda o papel do espaço como instrumento político de grande importância para o Estado e de reivindicação, alimentando assim o conflito de classes. Para o autor, o espaço apresenta uma multiplicidade de facetas e contradições, como o

espaço abstrato de expropriação e o espaço social de usos, por exemplo. Dentro de uma perspectiva dialética, Lefebvre acredita que o espaço:

Tem ao mesmo tempo uma realidade material e uma propriedade formal que o capacita a encerrar a realidade material de outras mercadorias e suas relações sociais. Exatamente como outras mercadorias, ele representa ao mesmo tempo um objeto material e um processo que envolve relações sociais. Ao contrário de outras mercadorias, ele recria continuamente relações sociais ou ajuda a reproduzi-las; além disso, elas podem ser as mesmas relações que ajudaram a produzi-lo no primeiro local. É, portanto, ao mesmo tempo objeto material ou produto, o meio de relações sociais, e o reproduzidor de objetos materiais e relações sociais (GOTTDIENER, 1997, p. 133).

Dessa forma, a teoria da produção do espaço eleva o elemento espaço a um foco principal de análise juntamente com as dimensões política, econômica e social. Ao reconhecer o aspecto ambíguo do espaço, que se caracteriza tanto como produto quanto como processo, supera a concepção de espaço enquanto elemento passivo. Assim, o espaço é visto como produto do processo de reprodução do capital, ou seja, uma mercadoria, e também como condição para a realização desse mesmo processo de produção do capital, que engloba a própria (re)produção da sociedade, fazendo parte dele. Essa relação entre espaço, sociedade e modo de produção também implica em considerar o espaço como produto de um processo histórico, específico a cada tipo de organização da sociedade e da produção, e entender as contradições espaciais como reflexos das contradições sociais e econômicas (CARLOS, 1994; GOTTDIENER, 1997). Nesse sentido, Ana Fani Carlos afirma:

[...] os homens, ao produzirem seus bens materiais e se reproduzindo como espécie, produzem o espaço geográfico. Entretanto, dependendo do momento histórico o fazem de modo específico, diferenciado de acordo com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas. O espaço passa a ser produzido em função do processo produtivo geral da sociedade. No capitalismo, as necessidades de reprodução do sistema fundado no capital vão estabelecer os rumos, objetivos e finalidades do processo geral de reprodução, no qual o espaço aparecerá como condição e meio, desvanecendo-se o fato de que também é produto (CARLOS, 1994, p. 22).

Assim, o espaço urbano se apresenta como um elemento “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas” (CORRÊA, 1989, p. 9). Ou seja, a estrutura espacial fragmentada e articulada, onde as

diferentes áreas da cidade mantêm relações espaciais entre si, reflete a própria estrutura social, suas complexidades e desigualdades. Entretanto, as formas espaciais fixadas pelo homem também condicionam as relações sociais e de produção, daí o seu caráter ativo. Enquanto *locus* da vida humana e materialização das relações sociais, o espaço urbano também reflete a cultura de uma sociedade, seus valores, crenças e mitos, materializando-os através de monumentos, lugares sagrados e profanos, etc., assumindo assim uma dimensão simbólica. Esse mesmo espaço também é palco e objeto de lutas de classes, visto que as desigualdades da sociedade capitalista também se manifestam na dimensão espacial (CORRÊA, 1989).

Os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos são os agentes desse processo de produção do espaço. Esses agentes podem atuar de forma integrada ou conflitante, dependendo dos interesses em jogo. Suas ações são complexas e derivam da dinâmica da acumulação de capital, das necessidades de reprodução das relações de produção e do conflito de classes. Esses processos sociais se materializam em formas espaciais, moldando a organização espacial da cidade. Essa materialização se dá através de processos espaciais, que constituem um “conjunto de forças atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permite localizações e realocações das atividades e da população da cidade” (CORRÊA, 1989, p. 36). E são esses processos espaciais o foco da discussão do próximo item.

2.4.2. Os processos espaciais e suas implicações para a área central

Como já foi dito anteriormente, o caráter mutante da modernidade se deve, em boa parte, à dinâmica do sistema capitalista e ao desenvolvimento tecnológico. O modo de produção capitalista se vale da destruição criativa para acumular capital e superar crises. Essa destruição criativa também se dá na dimensão espacial, pois a mudança das necessidades e dos interesses dos agentes produtores do espaço, gera novos processos e novas formas espaciais, em um processo constante de reestruturação espacial.

Roberto Lobato Corrêa (1989) destaca seis processos espaciais e suas respectivas formas: centralização e a área central, descentralização e os núcleos secundário, coesão e as áreas especializadas, segregação e as áreas sociais, dinâmica espacial da segregação, inércia e as áreas cristalizadas. Vale destacar que cada processo e sua forma espacial correspondente não ocorrem, necessariamente, de forma isolada, podendo aparecer de forma simultânea, dependendo do contexto. Pela sua relevância para o tema desta dissertação, serão abordados os processos de centralização e de descentralização e suas respectivas formas espaciais, a área central e os núcleos secundários.

A centralização está associada ao poder de aglomeração de um determinado espaço da cidade, gerando assim uma área central. Nesse sentido, muitos autores argumentam que a centralidade está associada à própria idéia de cidade. Assim, ao longo da história, as sociedades produziram um ou mais centros, dando forma e coerência à cidade, estruturados em função de uma ou mais atividades, sejam elas religiosas, por exemplo os templos das cidades egípcias, políticas, como foram as ágoras das cidades gregas, econômicas e/ou sociais, como o centro das cidades industriais do século XIX. Assim, de acordo com a organização social, determinada atividade assume o papel de aglutinadora das atividades sociais, estruturando assim o espaço da cidade (VILLAÇA, 2001).

O processo de centralização das cidades industriais do início do século XIX, merece destaque pela sua dimensão e força. Segundo Roberto Lobato Corrêa, “o seu aparecimento [área central na cidade industrial] se deve às demandas espaciais do capitalismo em sua fase concorrencial, onde a localização central constituía-se em fator crucial na competição capitalista” (CORRÊA, 1989, p. 40). Assim, a importância da acessibilidade às fontes de matérias-primas e ao mercado consumidor fez com que as principais atividades econômicas da época, como a indústria, os escritórios, os depósitos e o comércio atacadista, se localizassem próximos aos terminais de transporte (ferroviário e/ou marítimo), diminuindo assim os custos dos deslocamentos. A concentração dessas atividades em uma área específica da cidade gerou grandes sinergias, criando um grande mercado de trabalho, e gerando também economias de aglomeração, onde a proximidade geográfica de determinadas atividades implicavam em ganho de eficiência. As atividades sociais e culturais da sociedade burguesa também passaram a se concentrar nessa área,

com a construção de teatros, universidades, galerias de arte, entre outros. Nesse cenário, toma forma a área central, espaço urbano de melhor acessibilidade, onde o uso do solo é mais intenso e, conseqüentemente, mais valorizado e escasso, e, freqüentemente, um lugar de grande significado simbólico (CORRÊA, 1989; VILLAÇA, 2001).

Após a Segunda Guerra Mundial, um novo processo espacial tem início, transformando a própria forma do espaço urbano. O crescimento demográfico, econômico e espacial das cidades gerou uma excessiva “centralização das áreas centrais”, resultando no aumento do preço da terra, no congestionamento dos meios de transporte e de comunicação e na dificuldade de expansão espacial, o que ocasionou uma crescente desvalorização desses espaços. Associado à sobrecarga das áreas centrais, e sua conseqüente desvalorização, o desenvolvimento tecnológico, com a ampliação e o aperfeiçoamento dos sistemas de transporte e de comunicação, permitiu uma separação progressiva dos vários segmentos das organizações empresariais. Esses fatores contribuíram para uma maior mobilidade espacial das empresas, fazendo com que outros critérios fossem levados em consideração na escolha de suas localizações, como valor dos terrenos, vantagens fiscais e proximidade de mão-de-obra de baixo custo. Além da descentralização das atividades empresariais, a popularização do automóvel e a crescente repulsa ao caos urbano também possibilitaram a descentralização social e funcional em um território em constante expansão. Nesse contexto, a suburbanização aparece como novo padrão de desenvolvimento urbano da segunda metade do século XX – “exportado” pelos Estados Unidos para o resto do mundo ocidental – confirmando a tendência à desconcentração, sem, no entanto, excluir outros processos espaciais e suas formas espaciais correlatas¹⁷ (LUCIO, 1993; GOTTDIENER, 1997; HALL, 1995).

¹⁷ A suburbanização se manifesta de formas e intensidades diferentes de acordo com o contexto histórico, político e econômico de cada lugar. A composição social dos subúrbios também depende das estratégias dos promotores imobiliários associados, via de regra à ação do Estado. As áreas periféricas de uso residencial voltadas à população de *status*, costumam ser valorizadas por amenidades físicas, tais como o verde, a lagoa, o mar. Os promotores imobiliários pressionam o Estado no sentido de prover infra-estrutura, valorizando mais ainda esses espaços. Já as áreas periféricas de uso residencial voltadas à população de baixa renda não possuem atributos físicos que as valorizem, sendo voltadas para a construção de loteamentos populares com mínimo de infra-estrutura, onde a construção das habitações pode se dar através da autoconstrução ou da ação estatal. Existem ainda as áreas periféricas onde grupos sociais excluídos agem por conta própria na produção do espaço, construindo suas casas em terrenos públicos ou privados invadidos, normalmente inadequados para a ação dos promotores imobiliários (áreas alagadiças, encostas íngremes, etc.), formando as favelas (CORRÊA, 1989).

O desenvolvimento de novos materiais e de novas tecnologias na construção civil e o financiamento das habitações possibilitaram a explosão imobiliária, com a construção em massa e em série (assim como o modo de acumulação vigente na época, o fordismo) de conjuntos habitacionais em áreas até então periféricas e afastadas do centro da cidade. A suburbanização passou a ser um fenômeno de massa, orquestrado pelo setor imobiliário e/ou pelo Estado (dependendo do país em questão), e se consolidou como modelo de desenvolvimento urbano por excelência, culminando em um êxodo em massa daqueles que tinham condições de pagar pelas vantagens de uma maior qualidade de vida fora dos limites da cidade e no aparecimento de núcleos secundários ou subcentros. Juntamente com parte da população, muitos comércios e serviços migraram para os subúrbios, culminando no surgimento de novas centralidades, os núcleos secundários, uma espécie de miniatura da área central que atende às demandas da população suburbana (CORRÊA, 1989; GOTTDIENER, 1997; HALL, 1995).

Apesar do ideal de uma melhor qualidade de vida diante de um espaço urbano caótico, na prática, os subúrbios têm apresentado, muitas vezes, uma outra realidade.

Logo que o automóvel se tornou comum, desapareceu a escala pedestre do subúrbio, e com ela, a maior parte da sua individualidade e do seu encanto. O subúrbio deixou de ser uma unidade de vizinhança: tornou-se uma massa difusa, de baixa densidade, envolvida pela conurbação e posteriormente envolvendo-a mais. O subúrbio precisava de sua própria pequenez, assim como precisava de seu *background* rural, para realizar seu próprio tipo de perfeição semi-rural. Uma vez ultrapassado aquele limite, o subúrbio deixou de ser um refúgio da cidade e passou a fazer parte da metrópole inescapável, 'la ville tentaculaire', cujos espaços abertos contíguos e distantes e cujos parques públicos também eram outras manifestações da cidade congestionada (MUMFORD, 2004, p. 546).

Essa nova configuração urbana implicou no aumento da segregação socioespacial e, conseqüentemente, em uma progressiva segmentação da vivência urbana cotidiana, resultando inclusive no aumento da intolerância nos mais diversos aspectos (religioso, étnico, social, etc.). Provocou também uma crescente dependência do automóvel devido à dispersão espacial e à especialização funcional.

A descentralização e a suburbanização deram forma a uma cidade dispersa, fragmentada (não contínua no espaço), polinucleada e em permanente expansão, ao contrário da cidade compacta, característica do espaço urbano no início do século XX. A

descentralização econômica e espacial veio acompanhada de uma especialização funcional dos espaços, com uma progressiva separação das atividades e grupos sociais. Nesse sentido, a desconcentração e a suburbanização tiveram fortes implicações sócio-econômicas. A área central passou por uma redefinição funcional e social, visto que, com o surgimento de novos processos espaciais, moradores e atividades, principalmente as mais modernas ou aquelas ligadas à proximidade com as elites, foram se deslocando para áreas mais afastadas, culminando no surgimento de novas centralidades. Ao mesmo tempo, novos (ou antigos) moradores e atividades foram se estabelecendo nas áreas centrais, configurando uma nova dinâmica social e econômica nessas áreas, que, na maioria das vezes, apresentam grande vitalidade, principalmente devido ao comércio e ao serviço populares. Entretanto, a desvalorização das áreas centrais tradicionais veio acompanhada de um crescente descaso por parte das autoridades públicas com a qualidade dos seus espaços. A constante valorização de áreas afastadas do centro e a conseqüente desvalorização das áreas centrais fizeram com que as classes de mais baixa renda se concentrassem nestas áreas. Já as classes média e alta se concentraram em áreas mais afastadas dos centros tradicionais, aumentando a segregação socioespacial (CORRÊA, 1989; GOTTDIENER, 1997).

Entretanto, o desenvolvimento urbano do final do século XX e do início do século XXI tem apresentado uma nova tendência (ainda que de forma inicial ou sutil), sem, no entanto, excluir outros processos e formas espaciais. Iniciativas públicas e/ou privadas têm apontado no sentido da (re)valorização das áreas centrais e suas características, como a concentração, o burburinho, a diversidade e a mistura. Para entender melhor essa tendência, é preciso analisar as novas formas de planejamento e gestão da cidade e suas estratégias de desenvolvimento urbano.

2.4.3. A cidade contemporânea: as transformações na gestão e no planejamento urbanos e a revalorização das áreas centrais urbanas

Em paralelo à dispersão das atividades econômicas, surgem novas formas de centralização territorial, principalmente as que dizem respeito ao gerenciamento e ao controle das operações. Esses fenômenos fazem parte da reestruturação da economia global, resultando na reconfiguração da geografia mundial e na rearticulação entre as esferas locais e globais. O novo desenho geográfico da produção de manufaturas e da rede de mercados financeiros gera uma demanda de infra-estrutura material, de serviços especializados e de inovações constantes nos diversos setores. Esses atributos estão associados ao ambiente urbano, que tende a elevados níveis de aglomeração de serviços e infra-estrutura como também a um ambiente de efervescência cultural e de inovação. Nesse contexto, algumas grandes cidades têm desempenhado um papel estratégico na economia global. Essas cidades, também conhecidas como cidades globais, são lugares estratégicos “para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais” (SASSEN, 1998b, p. 35). Seus principais atributos são a concentração das funções de comando na organização da economia mundial, lugar e mercado das finanças e serviços especializados destinados às empresas e centro de inovações nas mais diversas áreas, tais como tecnologia, produção, cultura, etc. (SASSEN, 1998a; SASSEN, 1998b).

Nesse contexto, a reestruturação econômica, o desenvolvimento tecnológico e a globalização têm produzido um quadro de competitividade interurbana acirrada. A abertura dos mercados em nível global, a emergência da acumulação flexível e a mobilidade produtiva e financeira permitiu uma maior liberdade de localização das empresas, valorizando assim a dimensão local e suas qualidades particulares e aumentando a competição entre cidades. Essa competição interurbana tem servido de argumento legitimador do novo discurso do planejamento estratégico urbano e do empreendedorismo urbano (SÁNCHEZ, 1999).

Essas transformações no cenário mundial têm produzido mudanças significativas no planejamento e na gestão urbana contemporâneos. Nas últimas décadas, o chamado

planejamento estratégico vem se consolidando como modelo hegemônico de planejamento, alegadamente capaz de gerar respostas competitivas ao desafio da globalização. O planejamento estratégico se utiliza de técnicas empresariais e publicitárias para a promoção e a venda da cidade, procurando destacar as qualidades particulares do local através da provisão de infra-estrutura física e de comunicação, da regulação política e social e da qualidade de vida, construindo uma imagem e uma marca urbana positiva. Assim, essa nova modalidade de planejamento urbano implica em uma postura empresarial por parte dos administradores públicos, que passam a orientar suas ações para o mercado. Os planos estratégicos, através do *city marketing* e do urbanismo-espetáculo¹⁸, se afirmam como instrumento de uma nova política urbana que tem como um dos seus alicerces a produção de imagens visando a internacionalização da cidade e a adesão social ao “novo” modelo de planejamento e de gestão da cidade. A “receita mágica” do planejamento estratégico se apresenta como “única alternativa” às mudanças e obstáculos do mundo globalizado, prometendo prosperidade e visibilidade às cidades.

Assim como no planejamento, no âmbito da gestão urbana também surgem novas tendências. As dificuldades econômicas e fiscais enfrentadas pelas economias capitalistas no final do século XX, associadas à tendência neoliberal crescente, resultaram no surgimento de novas formas de governança urbana¹⁹. A recessão das décadas de 1970 e 1980 e a emergência da acumulação flexível resultaram na diminuição das atividades do setor secundário em favor do crescimento das atividades do setor terciário, na dispersão das atividades econômicas, na diminuição da capacidade fiscal do Estado, entre outras. Esses fatores tiveram fortes repercussões na economia e no espaço urbanos, culminando

¹⁸ O *city marketing* ou o marketing de cidades é um instrumento publicitário, utilizado no planejamento e na gestão urbanas com o objetivo de promover as cidades no mercado internacional, através da construção de uma imagem e de uma marca positiva da cidade, auxiliando também no desenvolvimento do consenso político e social necessário para a execução de grandes projetos de crescimento econômico e de desenvolvimento urbano. Os planos estratégicos são um conjunto de medidas e ações traçadas com o objetivo de fomentar a economia e o desenvolvimento urbanos. O primeiro plano estratégico de cidade surgiu nos Estados Unidos, em 1982, aplicado à cidade de São Francisco. Em 1987, esse modelo foi incorporado e aprimorado pela Espanha. A primeira cidade espanhola a se utilizar de planos estratégicos foi Barcelona com o motivo da celebração dos Jogos Olímpicos de 1992. Desde então, o “modelo Barcelona” tem sido difundido, principalmente na América Latina, através de consultores catalães (SÁNCHEZ, 1999; COMPANS, 1999; VAINER, 2000; ARANTES, 2000).

¹⁹ O termo *governança urbana* está sendo empregado no sentido utilizado por David Harvey. Segundo o autor, a governança urbana extrapola a idéia de governo urbano. Diz respeito a uma coalizão de forças mais ampla, composta por diversos agentes sociais, onde o governo e a administração urbana desempenham um papel coordenador e facilitador (HARVEY, 2005b).

na diminuição da receita dos municípios e fazendo com que áreas urbanas que outrora abrigavam indústrias e outras atividades manufatureiras entrassem em decadência. Nesse contexto, a principal preocupação da gestão urbana passou a ser a reconstrução da economia e das áreas urbanas degradadas. No lugar da abordagem administrativa, surgem novas formas de ação mais inovadoras e empreendedoras, onde os administradores urbanos passam a adotar estratégias empresariais. Na década de 1990, o novo empreendedorismo surge como modelo de governança urbana por excelência, responsável pela formulação de políticas urbanas orientadas para o mercado. Diante do cenário de competição interurbana, o Estado passa a promover um ambiente propício para os negócios a fim de atrair o desenvolvimento capitalista, Por meio de incentivos fiscais, do provimento de infra-estrutura, dentre outros. As parcerias público-privadas passam a ser a “marca registrada” do chamado empreendedorismo urbano. Algumas estratégias de atração de capitais se tornaram recorrentes. Além das estratégias voltadas para a atração de investimentos e de empresas internacionais, também ganham destaque aquelas voltadas para a atração do consumo, principalmente através do turismo, como a reabilitação de áreas urbanas degradadas, as melhorias do ambiente físico urbano, a promoção de eventos culturais e outras formas de lazer, focando a qualidade de vida e o entretenimento (HALL, 1995; HARVEY, 2005b).

Dessa forma, o planejamento estratégico e o empreendedorismo urbano implicam não apenas em um novo modo de planejar e gerenciar o espaço urbano, mas em uma nova visão sobre as cidades. Segundo Carlos Vainer (2000), o discurso do planejamento estratégico e do empreendedorismo urbano se estrutura numa articulação paradoxal de três analogias: cidade-mercadoria, cidade-empresa e cidade-pátria.

A idéia de cidade-mercadoria implica na visão de que “a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda” (VAINER, 2000, p. 78). A “receita mágica” de venda da cidade resulta na promoção da cidade para o mercado internacional através da construção de uma imagem positiva da cidade, que não necessariamente corresponde à realidade, respaldada numa oferta de infra-estrutura e de serviços, atraindo capital internacional, visitantes e usuários solváveis, ou seja, aqueles que têm poder aquisitivo para pagar pela mercadoria cidade. Dessa forma, a cidade se configura como uma mercadoria de luxo, restringindo o direito

à cidade a um seletivo grupo de alto poder aquisitivo. Nesse contexto, o *marketing urbano* ou *city marketing* passa a ser prática comum na promoção da cidade e da identidade urbana, valorizando a imagem e o espetáculo, onde a cultura assume um aspecto central. Muitas das estratégias dessa nova modalidade de planejamento urbano são de caráter cultural, visto que a cultura tem se apresentado como um campo promissor de acumulação de capital (mercantilização da cultura), onde o tempo de giro do consumo é, em comparação com o consumo de bens materiais, mais acelerado. Além disso, a cultura assume um papel central na legitimação da ideologia dominante (capitalista), onde o espetáculo urbano se configura como forma de manipulação social (VAINER, 2000; ARANTES, 2000).

A concepção de cidade enquanto objeto, contida na visão da cidade-mercadoria, coexiste com a idéia de cidade sujeito, associada à visão de cidade-empresa (unidade de gestão e negócios). Devido à competição interurbana pela atração de investimentos e tecnologia, as cidades assumem posturas tipicamente empresariais, passando a valorizar a produtividade e a competitividade, subordinando-se à lógica do capital. Assim, a cidade passa a agir como um agente econômico atuante num mercado que serve de modelo e regra para o planejamento e gestão de suas ações. A idéia de cidade-empresa implica numa maior infiltração dos interesses privados na esfera pública, principalmente através das parcerias público-privadas. A gestão urbana passa a ser comandada por uma coalizão de forças, onde os capitalistas entram como novos atores que representam os interesses do capital no processo de planejamento e decisão. Dessa forma, a analogia cidade-empresa não implica apenas numa nova modalidade administrativa, mas sim numa redefinição do poder local. Uma nova lógica (do capital) é instaurada, legitimando a ação privada na esfera pública, resultando num processo de despolitização da cidade e exclusão dos interesses sociais nos processos de planejamento e gestão urbana.

[...] a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta

dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2000, p. 89).

A concepção de cidade-empresa implica numa negação da cidade enquanto espaço político, ou seja, num encolhimento do espaço público em favor da subordinação do poder público aos interesses do capital. Entretanto, o planejamento estratégico também implica na idéia de uma cidade unificada, fato este que dificilmente se averigua na prática. Dessa forma, a unificação da cidade é alcançada através da construção de um consenso. Esse consenso é obtido através da disseminação de uma “consciência” de crise urbana e do patriotismo da cidade. Esses elementos são fundamentais para o sucesso do planejamento estratégico, criando condições para a sua implantação enquanto discurso e projeto de cidade. Assim, o sentimento de crise ratifica a geração de uma liderança local capaz de superar esses conflitos e promover a paz social. A construção do patriotismo cívico vem a reforçar o sentimento de crise e o desejo de superação, baseado em um sentimento de pertencimento, de vontade coletiva e de esperança no futuro da cidade. Entretanto, o sentimento de orgulho e pertencimento à cidade produz uma atitude muito mais contemplativa do que participativa, transformando os cidadãos em meros espectadores do espetáculo urbano. Nesse sentido, a mídia tem uma grande influência na experiência e na percepção espacial, disseminando uma leitura homogênea e hegemônica da cidade, que tem como alicerce os valores dos grupos dominantes. O consenso é a própria sustentabilidade social dos projetos estratégicos. Ele não apenas viabiliza a implantação do empreendedorismo urbano e do planejamento estratégico de cidade, como também passa a ser, no mercado externo, “um elemento de medida da capacidade de atuação e do grau de confiança que merecem as elites locais para viabilizar futuros investimentos” (SÁNCHEZ, 1999, p. 129), configurando-se como mais um aspecto de atratividade local. Dessa forma, a cidade-pátria é um alicerce primordial para a construção de um consenso social que sirva de respaldo para a implantação do planejamento estratégico (VAINER, 2000; SÁNCHEZ, 1999).

Além disso, o principal argumento legitimador dessas novas práticas de planejamento e gestão urbanas, a competição entre cidades, deve ser relativizado. As transformações em curso acontecem de forma e velocidade diferentes pelo mundo. A globalização, a reestruturação produtiva e o desenvolvimento tecnológico não são

fenômenos homogêneos, apresentando uma série de polarizações e contradições internas. O mesmo se aplica à idéia de cidade global, associada a um número limitado de cidades que, na maioria dos casos, já se configuravam como grandes centros do comércio mundial e de atividades financeiras, tais como Nova York, Londres, Paris e Tóquio. Ao lado da inclusão e da consolidação de algumas cidades no cenário econômico mundial, um vasto número de cidades é cada vez mais excluído dos grandes processos econômicos globais responsáveis pelo crescimento econômico local, aumentando as desigualdades sociais e econômicas na nova economia global. Nesse sentido, os instrumentos e as estratégias de inserção das cidades no mercado internacional têm alcance limitado diante da extrema concentração das funções de comando. Além disso, nas cidades globais, o processo de dualização social tem se agravado cada vez mais. A segregação entre os integrados e os excluídos, a violência, o aumento da economia informal, a precarização das relações de trabalho são alguns dos seus aspectos negativos.

Dessa forma, a idéia de competição entre cidades respalda a adoção de uma atitude empreendedora e de práticas empresariais pelos gestores urbanos, camuflando a verdadeira competição: a competição entre empresas em busca de localizações mais vantajosas. Além de facilitar a subordinação das cidades à lógica capitalista, ampliando a participação da ação privada na esfera pública e excluindo cada vez mais os interesses sociais das agendas políticas. Essa nova lógica dominante, a lógica capitalista, nega a cidade enquanto espaço político, provocando a sua despolitização e a perda da cidadania. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento urbano vigente tem servido para legitimar o aumento do poder e das riquezas da elite dominante à custa do poder público, agravando as desigualdades sócio-espaciais.

Em suma, a crise econômica do final do século XX, afetou profundamente a economia urbana. A flexibilização da produção e da localização das empresas, assim como a diminuição das atividades do setor secundário em favor do terciário, resultou na diminuição da capacidade fiscal do Estado e na decadência de áreas urbanas. Assim, a reestruturação econômica também implicou na reestruturação espacial, fazendo com que áreas urbanas, que há poucas décadas possuíam uma forte dinâmica socioeconômica, entrassem em decadência. Nesse contexto, os gestores e os planejadores urbanos passam a adotar posturas empresariais, direcionando suas ações para a reestruturação da

economia e do espaço urbanos, através da atração de novos investimentos, do fortalecimento do turismo, da reabilitação das áreas urbanas degradadas, entre outros. Em paralelo, diante da crise econômica e da reestruturação da economia, os capitalistas buscaram novos campos de acumulação. Nesse contexto, a cultura se apresenta como um novo campo de acumulação de capital (mercantilização da cultura), onde o tempo de giro do consumo é, em relação ao o consumo de bens materiais, menor. Além disso, a nova articulação entre as dimensões local e global, acarretada, entre outras coisas, pela globalização, faz com que as qualidades locais, particulares dos espaços urbanos sejam valorizadas. Nesse sentido, a reabilitação de áreas urbanas degradadas, que em muitos casos equivalem aos centros históricos, têm se apresentado como uma ação estratégica de atração de capitais e de promoção da visibilidade da cidade no cenário internacional. Entretanto, a reabilitação dos centros históricos tem enfatizado a imagem e o espetáculo (através de intervenções no espaço físico), características típicas da pós-modernidade, em detrimento da preservação do patrimônio arquitetônico e da melhoria da qualidade de vida da população local. Isso se deve em boa parte, mas não apenas, pela infiltração dos interesses capitalistas na esfera pública através da nova coalizão de forças na gestão das cidades e das parcerias público-privadas. Os promotores imobiliários vêem nessas áreas a possibilidade de obter rendas extras, as chamadas rendas monopolistas²⁰, devido às qualidades histórico-culturais desses espaços. O turismo também se vale da incorporação de novas atividades aos centros históricos, com o estabelecimento de restaurantes, museus, cafés, lojas e bares que, juntamente com a promoção de eventos culturais, revalorizam o espaço, servindo de atração para os turistas que “proveriam o município de uma nova economia” (HALL, 1995, p. 412).

²⁰ Segundo David Harvey, “toda renda se baseia no poder monopolista dos proprietários privados de determinadas porções do planeta. A renda monopolista surge porque os atores sociais podem aumentar seu fluxo de renda por muito tempo, em virtude do controle exclusivo sobre algum item, direta ou indiretamente, comercializável, que é em alguns aspectos, crucial, único e irreplicável” (HARVEY, 2005b, p. 2). A cultura é um campo fértil para a obtenção de rendas monopolistas. “Se as alegações de singularidade, autenticidade, particularidade e especialidade sustentam a capacidade de conquistar rendas monopolistas, então sobre que melhor terreno é possível fazer tais alegações do que no campo dos artefatos e das práticas culturais historicamente construídas, assim como no das características ambientais especiais (incluindo, é claro, os ambientes sociais e culturais construídos)?” (HARVEY, 2005b, p. 233). Entretanto, essa renda extra gerada através do monopólio de mercadorias ditas especiais e singulares pode ser baseada em critérios concretos ou ser uma construção do discurso. Além disso, existe uma contradição nas rendas monopolistas, pois “quanto mais facilmente negociáveis se tornem tais itens, menos únicos e especiais eles se afiguram” (HARVEY, 2005b, p. 223).

E é sobre essa reabilitação de áreas urbanas degradadas, mais especificamente dos centros históricos urbanos, que tratará o próximo capítulo.

3. O PATRIMÔNIO CULTURAL E A REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS

3.1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL E SUA CONSERVAÇÃO

3.1.1. Conceitos

Antes de adentrar na questão da reabilitação de centros históricos, é importante tecer algumas breves considerações sobre o patrimônio cultural e sua conservação.

Desde a sua origem, o conceito de patrimônio cultural esteve associado principalmente às características excepcionais e monumentais de um determinado artefato. Com o passar do tempo, através da ampliação dos horizontes históricos e das percepções conceituais, com a contribuição de várias áreas do conhecimento humano tais como a sociologia, a antropologia, a ecologia e o urbanismo, o conceito de patrimônio cultural sofreu uma ampliação tanto no seu significado quanto na sua escala, passando a abranger a idéia de patrimônio urbano, ambiental, imaterial e da humanidade, por exemplo.

Atualmente, entende-se por patrimônio cultural (ou histórico) o conjunto de bens materiais e imateriais²¹, móveis e imóveis, tomados individualmente ou em conjunto, que representam a cultura de um povo; é o testemunho vivo das tradições e da história de uma nação, seja pelo seu valor histórico, artístico, etnográfico, arqueológico, bibliográfico etc.

²¹ O conceito de patrimônio imaterial é bastante recente. É a partir do final da década de 1990 que essa discussão ganha corpo e visibilidade no cenário mundial através de congressos, cartas, declarações e recomendações como a Carta de Fortaleza e a Carta de *Mar del Plata* de 1997 e a Recomendação de Paris de 2003 (primeira em nível mundial organizada pela UNESCO). No Brasil, em agosto de 2000, através do Decreto nº 3.551, é instituído o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem Patrimônio Cultural Brasileiro. Esse decreto também criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, viabilizando projetos de identificação, reconhecimento, salvaguarda e promoção da esfera imaterial do patrimônio cultural brasileiro.

Por isso, o patrimônio cultural de um povo, diferentemente do patrimônio oficial, é formado por um número incomensurável de bens, que estão sendo constantemente (re)criados (LEMOS, 2004).

O patrimônio arquitetônico²² se enquadra na categoria de patrimônio material imóvel. Com o reconhecimento do valor patrimonial de sítios históricos, urbanos ou rurais, o termo sofreu uma ampliação conceitual, passando a abranger a noção de patrimônio urbano e reconhecendo o valor histórico, cultural e artístico da chamada arquitetura popular, antes tida como inferior.

Quanto se trata do assunto patrimônio cultural, termos como conservação, preservação e restauração são comumente utilizados. Entretanto, o significado destes termos nem sempre é claro. A confusão é tamanha que, em 1980, o ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios Históricos – organizou uma carta patrimonial sobre estas definições. Esta carta ficou mais conhecida como Carta de Burra, nome da cidade sede do evento, realizado na Austrália. Segundo o artigo 1º da Carta de Burra:

O termo conservação designará os cuidados a serem dispensados a um bem para preservar-lhe as características que apresentem uma significação cultural²³. De acordo com as circunstâncias, a conservação implicará ou não a preservação ou a restauração, além da manutenção; ela poderá, igualmente, compreender obras mínimas de reconstrução ou adaptação que atendam às necessidades e exigências práticas.

O termo manutenção designará a proteção contínua da substância, do conteúdo e do entorno de um bem e não deve ser confundido com o termo reparação. A reparação implica a restauração e a reconstrução, e assim será considerada.

A preservação será a manutenção no estado da substância de um bem e a desaceleração do processo pelo qual ele se degrada.

A restauração será o restabelecimento da substância de um bem em um estado anterior conhecido.

A reconstrução será o restabelecimento, com o máximo de exatidão, de um estado anterior conhecido; ela se distingue pela introdução na substância existente de materiais diferentes, sejam novos ou antigos. A reconstrução não deve ser confundida, nem com a recriação, nem com a reconstituição hipotética, ambas excluídas do domínio regulamentado pelas presentes orientações.

A adaptação será o agenciamento de um bem a uma nova destinação sem a destruição de sua significação cultural (ICOMOS, 1980, p. 1-2).

²² O termo monumento histórico também é empregado como sinônimo de patrimônio arquitetônico e, mais recentemente, com a ampliação do seu significado, como sinônimo de patrimônio urbano.

²³ A significação cultural são os valores, sejam eles estéticos, históricos, científicos ou sociais, de um determinado bem para as gerações passadas, presentes ou futuras (ICOMOS, 1980).

Dessa forma, a Carta de Burra distingue termos que muitas vezes são utilizados como sinônimos, como conservação e preservação, restauração e reconstrução. A conservação implica em uma série de medidas que asseguram a salvaguarda da significação cultural de um determinado bem. Para tal, de acordo com o caso e com as necessidades envolvidas, uma série de intervenções podem ser empregadas, tais como a restauração, a reconstrução e a preservação, que está associada à manutenção do aspecto físico do artefato, retardando ou até mesmo eliminando o seu processo de degradação. Assim, a conservação, diferentemente da preservação, não procura “engessar” o artefato, mas sim adaptar o passado às necessidades e aos valores do presente levando em consideração os seus valores históricos, artísticos, sociais, etc., em outras palavras, “a conservação não vai buscar apenas a bagagem cultural do passado, mas também a usa para encontrar um caminho para o futuro” (BALSTON, 2005, p. 154).

Outra confusão comum diz respeito aos termos utilizados para designar a conservação de sítios históricos. Com a evolução das idéias e das práticas sobre esse tema, diversos termos foram forjados para designar a salvaguarda desses bens culturais, tais como renovação, requalificação, revalorização, revitalização e reabilitação. A definição desses termos é bastante confusa e, muitas vezes, são utilizados como sinônimos. A renovação é um conceito mais claro, pois está associada às transformações físicas, que implicam na “substituição da tipologia urbana preexistente – alterando drasticamente o traçado e a morfologia urbana e demolindo os edifícios que lhes pertenciam – substituindo-a por soluções novas e modernas de desenho do espaço urbano, com correspondentes soluções tipológicas” (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006, p. 18). O emprego do termo requalificação também costuma estar associado à melhoria das qualidades físicas do lugar, sem necessariamente implicar na substituição da sua tipologia. Já a revalorização e a revitalização estão associadas às transformações simbólicas, onde são agregados novos valores à área urbana degradada, principalmente, a valorização econômica. Entretanto, esses termos têm sido largamente criticados por passarem a idéia de que essas áreas não possuem vida, o que não corresponde à realidade. Essas áreas degradadas, especialmente os centros históricos urbanos, possuem sim, uma dinâmica social e econômica, entretanto, por serem produzidas pela população de baixa renda, não são reconhecidas pelos governantes e até mesmo pela própria sociedade.

Dessa forma, o termo mais utilizado atualmente é reabilitação²⁴, que implica não apenas em melhorias físicas da área, mas também benefícios ambientais, econômicos e sociais.

3.1.2. Sobre o processo de conservação

Além desta breve conceituação, outro ponto importante a ser abordado diz respeito ao próprio processo de conservação do patrimônio. Apesar do patrimônio cultural ser constituído por um número incomensurável de bens, é, muitas vezes, a identificação destes bens como patrimônio oficial que garantirá o seu reconhecimento e sua conservação para as gerações futuras. Nesse sentido, questões como “por que conservar”, “o que conservar”, “como conservar” e “para quem conservar” se tornam fundamentais para garantir a conservação de um patrimônio cultural realmente representativo de um povo ou de uma nação.

Por que conservar? A importância da conservação do patrimônio cultural está intimamente associada à memória e à identidade social. A memória é a faculdade de reter as idéias, impressões e conhecimentos adquiridos anteriormente. Ela possui uma característica mutante e possui também marcos invariáveis. Ao longo do tempo, a memória opera um processo de solidificação de determinados elementos que passam a fazer parte da própria essência da pessoa ou de um povo. Assim, os lugares, os personagens e os acontecimentos, referenciados pessoalmente ou em relação ao grupo, são os elementos constitutivos da memória. Essa noção de temporalidade e de coerência proporcionada pela memória social são pilares estruturantes da identidade coletiva²⁵.

²⁴ Este será o termo utilizado nesse trabalho para designar a conservação dos centros históricos urbanos.

²⁵ Para Pollak (1992), identidade é a imagem que uma pessoa adquire ao longo da vida referente a si própria, é a imagem que ela constrói e apresenta a si mesma e aos outros. Na construção da identidade, contribuem três elementos essenciais: a unidade física, a temporalidade e a coerência. A unidade física corresponde ao corpo da pessoa, ao sentimento de possuir fronteiras físicas e, em se tratando de identidade coletiva, as fronteiras de pertencimento ao grupo. A temporalidade se refere ao sentimento de continuidade no tempo, seja o tempo cronológico ou o tempo psicológico. Contribui ainda para a construção da identidade, o elemento coerência que corresponde ao sentimento de unidade entre os diversos elementos que formam o indivíduo. A formação da identidade é um fenômeno que se produz em relação ao outro, em referência aos critérios de aceitabilidade, admissibilidade e credibilidade. Esse “outro” é uma variável que escapa ao controle do indivíduo ou grupo. Assim essa auto-imagem, essa essência chamada identidade está sujeita a negociações, e transformações em função dos outros.

Dessa forma, sendo a cultura uma dimensão humana dialética, em constante transformação, a preservação da memória social, dos imaginários sociais e de seus espaços é um elemento fundamental para o sentimento de unidade e de identidade cultural (POLLAK, 1992).

No contexto urbano, a preservação do patrimônio arquitetônico também está associada à memória e à identidade sociais. A preservação desses artefatos contribui para a salvaguarda da história da cidade e de seu povo, reconstruindo imagens mentais que representam o cotidiano da cidade e de seus habitantes, revelando significados e narrativas que contribuem para o sentimento de reconhecimento e de pertencimento ao lugar. E esse sentimento é fundamental para o exercício da cidadania e para a participação efetiva da população no desenvolvimento da cidade (ARAÚJO; BORGES; CONRADO; et al, 2002, p.32). Afinal, por que cuidar do que não se reconhece como seu?

A cidade é por excelência um espaço coletivo e, por isso, multicultural e participativo, mas, às vezes, nos esquecemos de que construímos esses espaços e de que pertencemos a eles. Entender a cidade como fórum da cidadania é considerar que seus habitantes, enquanto sujeitos históricos, têm direito à identidade, à memória, ao patrimônio, à pluralidade formadora do ambiente urbano. [...] Desconsiderar a necessária vivência entre o antigo e o novo é negar a memória e a identidade cultural dos habitantes da cidade e, assim, exilar o cidadão do seu próprio meio (ARAÚJO; BORGES; CONRADO; et al, 2002, p.32).

O que conservar? Esta questão está associada aos interesses envolvidos na conservação. Teoricamente, deveria ser preservada a maior variedade possível de bens culturais, das mais diversas categorias e dos mais diversos grupos formadores de uma determinada sociedade, contribuindo para a consciência da sua evolução histórica, da sua diversidade cultural e da sua configuração atual. Entretanto, a história da conservação do patrimônio cultural deixa clara que a maioria dos bens conservados é representante apenas da história e da cultura das classes dominantes, ficando os bens da chamada cultura popular esquecidos, deixando de lado a história das classes menos favorecidas²⁶. Dessa forma, muitas vezes outros interesses se sobrepõem ao interesse maior da conservação do patrimônio de assegurar a memória e identidade sociais em sua plenitude

²⁶ Nas últimas décadas, têm se observado avanços importantes nesse sentido, principalmente no que diz respeito à valorização e à preservação efetiva da cultura popular.

e multiplicidade. Interesses políticos e econômicos, por exemplo, muitas vezes prevalecem nas iniciativas de conservação do patrimônio.

Como conservar? Este questionamento diz respeito aos métodos e às estratégias de conservação, sendo um dos pontos mais problemáticos e polêmicos. Ao longo dos séculos, os diversos contextos históricos produziram diferentes idéias e práticas ligadas à restauração e à conservação do patrimônio²⁷. Atualmente, existem convenções internacionais sobre os métodos de restauro e de conservação registradas nas chamadas cartas patrimoniais. Entretanto, estes documentos contêm diretrizes que devem ser adaptadas ao contexto cultural, social e econômico de cada povo e/ou nação. Sobre a relatividade dos métodos de conservação, o relato de Neel Kamal Chapagain sobre as estratégias de conservação no povoado Lomanthang, localizado na região do Himalaia no Nepal, perto da fronteira com o Tibete, pode ser bastante elucidativo. Em 1986, foi criada a *Annapurna Conservation Area Project* (ACAP), organismo designado para gerir a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento de uma área específica do Himalaia, na qual estava incluído o povoado de Lomanthang. Dentre os artefatos considerados como monumentos históricos pelos especialistas, estava uma imagem de Buda pintada em uma parede de uma espécie de templo. Sobre o impasse no método de restauração da imagem, onde a opinião dos especialistas e da população local divergia, Chapagain relata:

Os projetos de conservação de Gompa, em Lomanthang, defrontaram-se com um desafio único em relação a questão da autenticidade. Durante os trabalhos de conservação das pinturas das paredes em Thubchen Gompa, em Lomanthang, a comunidade teve um pensamento diferente sobre a restauração das pinturas históricas das paredes. Na medida em que os restauradores começaram a limpeza e consolidação dos fragmentos remanescentes sem redesenhar ou reparar as partes ausentes, a comunidade local sugeriu a complementação da figura do Buda através da pintura dessas partes. Enquanto um restaurador não recuperaria a pintura a esse ponto, a crença religiosa da comunidade não aceitaria uma figura incompleta de Buda em um templo. Na verdade, segundo a crença cultural budista, as pinturas na parede deveriam ser completamente repintadas. Essa crença é baseada no pressuposto budista de imortalidade de tudo neste mundo. No entanto, esta não foi a primeira vez que essa questão foi levantada (CHAPAGAIN, 2007).

²⁷ Este ponto será melhor esclarecido no próximo item deste capítulo.

Nesse contexto, se os especialistas fossem seguir as recomendações internacionais, eles não deveriam reconstituir a imagem de Buda ao seu estado original, mas sim mantê-la em seu estado atual, mesmo com as falhas e as partes ausentes, ou, no máximo, completar as partes restantes de tal forma que as partes originais e as partes refeitas fossem facilmente identificadas. Entretanto, este tipo de restauração esvaziaria o significado da imagem para os habitantes locais, visto que sua cultura e sua religião não admitiriam uma imagem “amputada” de seu Deus.

Este exemplo nos leva a outro questionamento importante: para quem conservar? Muitas vezes, a supervalorização do objeto em si acaba por desvalorizar o componente humano e social do processo de conservação. Segundo De Certeau, “por seu próprio movimento, a economia da restauração tende a separar dos lugares aqueles que lá vivem. A restauração dos objetos vem acompanhada de uma desapropriação dos sujeitos” (DE CERTEAU, GIARD, MAYOL, 1996, p. 196). Assim, seja por uma preocupação técnica e/ou burocrática excessiva com o artefato em si, ou ainda pela sobreposição de outros interesses, como o econômico por exemplo, a população local – suas necessidades, seus interesses e anseios – muitas vezes é negligenciada no processo de conservação, fazendo com que o patrimônio cultural, um bem coletivo por definição, seja um benefício para poucos.

Além da problemática envolvida na conservação do patrimônio cultural de forma geral, o patrimônio arquitetônico também apresenta especificidades que contribuem para a sua complexidade.

Além de ser fixo e de grande porte, o artefato arquitetônico tem a peculiaridade de ser um bem, na maioria dos casos, de longa vida e uso prolongado. Com a transformação dos costumes, surgem novas necessidades e, conseqüentemente, novos programas arquitetônicos, o que implica, muitas vezes, em mutações desses bens arquitetônicos. Dessa forma, a conservação de edificações e sítios históricos no espaço urbano, que na maioria dos casos equivalem aos antigos centros das cidades, muitas vezes se apresenta como um obstáculo ao “progresso²⁸” e à destruição criativa capitalista, gerando um impasse entre preservação e renovação. Nesse embate, existem os dois lados da moeda: o

²⁸ O termo “progresso” está sendo empregado no sentido positivista da palavra, dentro da idéia discutida no primeiro capítulo, onde este termo está intimamente associado à noção de destruição criativa.

desejo de criação, de inovação e renovação, inerente ao homem e à sociedade, que mantém a cidade em um estado de constata (trans)formação, versus a vontade de preservação, de conservação da memória e dos espaços urbanos, essenciais para a formação da identidade coletiva.

Esse contexto permite uma série de questionamentos. Qual o ponto de equilíbrio entre preservação e renovação? Até que ponto as necessidades contemporâneas devem se adaptar aos programas arquitetônicos do passado? Quando os acréscimos das gerações a um dado monumento histórico devem ser preservados no processo de restauro? Uma edificação que apresenta apenas a sua fachada conservada, com o seu interior em ruínas ou em estado de degradação avançado, deve ser preservada? Como? Quando a edificação deve ser substituída? Dentro de um centro histórico, o que deve ser preservado? Todas as edificações e demais infra-estruturas urbanas devem ser conservadas e preservadas em sua forma original, mesmo prejudicando as práticas da vida cotidiana contemporânea? Essas são algumas questões que estão longe de possuírem respostas consensuais. Nesse sentido, a análise da evolução das idéias e das práticas de restauração e de conservação do patrimônio arquitetônico pode trazer algumas elucidações.

3.2. A EVOLUÇÃO DAS IDÉIAS E DAS PRÁTICAS DE RESTAURAÇÃO E DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO NO OCIDENTE

3.2.1. O surgimento do patrimônio cultural e arquitetônico

Ao longo do tempo, pode-se observar uma evolução e ampliação do conceito de patrimônio cultural e arquitetônico, da sua conservação e das técnicas de restauração. O livro da francesa Françoise Choay intitulado “A alegoria do patrimônio” é uma das principais fontes sobre o assunto.

Segundo Choay (2006), apesar da preservação de artefatos históricos ser uma prática bastante antiga na civilização ocidental²⁹, o surgimento do patrimônio cultural só irá acontecer durante a Renascença. Para a autora, esses objetos antigos preservados durante o Império Romano e a Idade Média, por exemplo, não desempenhavam o papel de patrimônios culturais, pois a preservação destes artefatos tinha outras motivações que não o de resgate da memória e da história. Ou seja, esse ato não era reflexivo e cognitivo, mais sim uma apropriação. Além disso, não existia o distanciamento histórico necessário, que lhes permitisse compreender estes artefatos enquanto testemunhas do passado, um patrimônio coletivo de valor histórico e/ou artístico (CHOAY, 2006).

O início do Renascimento marca o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna, período histórico caracterizado por grandes transformações. No campo econômico, o feudalismo dá lugar ao sistema capitalista, que está intimamente associado à crescente importância da burguesia e ao surgimento de novas relações sociais. Em termos políticos, a crescente centralização do poder nas mãos dos reis, necessária à expansão do comércio, proporcionou a formação das monarquias nacionais. Nesse contexto, o surgimento de novos valores, como o humanismo³⁰, o racionalismo e o individualismo, contribuiu para a consolidação de uma nova visão de mundo onde, em vez de um mundo centrado em Deus (teocentrismo) era preciso construir um mundo centrado no homem (antropocentrismo); em vez de explicar o mundo pela fé, era preciso explicá-lo pela razão. Essa nova mentalidade norteou o Renascimento, movimento cultural caracterizado pela ruptura com a estrutura medieval e pelo retorno aos valores humanistas da cultura greco-romana. Essa nova visão de mundo, onde o homem se redescobre como centro das preocupações intelectuais e sociais, teve repercussões nas

²⁹ Durante a Antiguidade Clássica e a Idade Média, artefatos históricos foram assimilados e reintroduzidos nas práticas e costumes dessas sociedades, atribuindo novos usos e novos significados a esses objetos. Essa reutilização poderia se dar de forma completa, ou fragmentada, através da utilização de peças ou pedaços da obra para outros fins e em outros lugares (CHOAY, 2006).

³⁰ O humanismo é uma corrente filosófica associada ao Renascimento, que pregava a retomada dos valores e ideais da Antiguidade Clássica, relacionados à celebração do homem e da natureza em oposição ao divino e sobrenatural. Apesar do Renascimento surgir no século XV, com o fim da Idade Média e em reação à mesma, a postura dos humanistas diante do pensamento da Antiguidade tem origem na abordagem dos pensadores da Idade Média, que procuraram atualizar os estudos tradicionais, norteados pelos *studia humanitatis* (estudos humanos), que incluíam “novos” campos do saber, tais como a poesia, a filosofia, a história e a eloquência. Esses estudos, que eram baseados nos textos dos autores da Antiguidade Clássica, forjaram uma nova visão de mundo e uma nova cultura, excluindo assim a tradição intelectual medieval e os valores associados a esta (SEVCENKO, 1988).

artes, na filosofia e nas ciências, gerando um ambiente instigante de descobertas, inovações e uma forte efervescência cultural (SEVCENKO, 1988; GOMBRICH, 1999).

É nesse cenário de transformação social, política e econômica e de desenvolvimento científico e cultural (estimulado e patrocinado pelos chamados mecenas), que surge a figura dos antiquários, eruditos estudiosos das artes da Antiguidade Clássica. Em um contexto de valorização crescente do método de investigação científica e do testemunho da imagem, os antiquários viam nas pinturas, esculturas e edificações antigas, mais do que nos textos, um testemunho confiável da cultura greco-romana. Dessa forma, o estudo das antiguidades desenvolvido pelos antiquários forjou uma nova visão sobre esses artefatos, que passaram a ser vistos como testemunhos históricos, evidenciando assim o seu valor memorial. Ou seja, é no trato dos antiquários com as antiguidades que surge a idéia de patrimônio cultural. Entretanto, este patrimônio se restringia às obras da Antiguidade Clássica, por e para uma minoria de eruditos, artistas e nobres (CHOAY, 2006).

Além da atividade dos antiquários, com o passar do tempo, outros fatores contribuíram para o desenvolvimento do conceito de patrimônio cultural. Dentre eles, a institucionalização da conservação de pinturas, esculturas e objetos de arte, através da criação de museus, bem como o esforço de conceituação e inventário das antiguidades. Além disso, o surgimento da história da arte proporcionou uma visão crítica e cronologicamente articulada. A arte assumiu um novo estatuto: com o crescimento do número de apreciadores da arte, novas práticas se institucionalizaram, como as exposições de arte e a crítica, de início tímida, à arte (CHOAY, 2006).

Françoise Choay (2006) descreve esse cenário:

Um mercado em constante expansão, associado ao aprofundamento da reflexão sobre a arte e às descobertas arqueológicas, criava uma nova mentalidade num público de apreciadores recrutados em camadas sociais mais variadas, e que dispunham de uma autoridade intelectual e de um poder econômico sem precedentes. Enquanto se multiplicavam as coleções privadas, [...], foram criados os primeiros museus de arte: conservatórios oficiais de pintura, escultura, desenho, gravura, destinados ao público. O desenvolvimento dessas instituições, inspiradas nos modelos do museu de imagens e da coleção de arte, inscreve-se no grande projeto filosófico e político do Iluminismo: vontade dominante de ‘democratizar’ o saber, de torná-lo acessível a todos pela substituição das descrições e imagens das compilações de

antiguidades por objetos reais – vontade, menos geral e definida, de democratizar a experiência estética (CHOAY, 2006, p. 89).

Todavia, essa realidade não diz respeito aos bens arquitetônicos. Pelo contrário, as edificações antigas continuaram a ser mutiladas em nome do comércio de arte, dos colecionadores e dos museus, ou ainda para servir de material para novas construções. Dessa forma, a “preservação” da arquitetura histórica se dava principalmente através dos livros ilustrados, ou seja, era uma conservação documental e não material. Com exceção das iniciativas inglesas, discutidas a seguir, raras foram as ações de conservação do edifício em si. Assim, o trabalho de erudição e de inventário dos antiquários praticamente não surtiu efeito sobre a conservação real e concreta do patrimônio arquitetônico (CHOAY, 2006).

3.2.2. Itália, Inglaterra e França e a institucionalização da conservação

A Idade Moderna, com a passagem do feudalismo ao capitalismo, também foi marcada pela centralização do poder e pela reorganização do território, através da formação dos Estados-Nação na Europa. Esse movimento de unificação teve forte influência na preservação patrimonial, pois a busca de uma arquitetura genuinamente nacional contribuía para a afirmação das nações e de sua identidade (KÜHL, 2003). Os primeiros países ocidentais a institucionalizar a preservação patrimonial foram a Itália, a França e a Inglaterra. Todavia, estes países apresentaram motivações e caminhos distintos.

A Itália, berço do Império Romano e da civilização ocidental, deu início à preservação patrimonial por iniciativa do seu clero, que a partir de meados do século XIII passou a pregar a preservação e a proteção dos monumentos da Antiguidade Clássica, através de medidas de restauração e de proteção dos edifícios e da punição dos infratores, dentre outras. Todavia, os papas tinham uma postura bastante ambígua e contraditória, já que se mostravam empenhados na causa da preservação e ao mesmo tempo participavam e compactuavam com a devastação de Roma e seus monumentos, pois, na prática, os

monumentos antigos continuavam a ser mutilados, destruídos e utilizados como pedreiras. A mentalidade e o comportamento, há muito arraigado nos seus costumes, levariam mais tempo para serem superados (CHOAY, 2006).

Já na Inglaterra, a iniciativa de preservação patrimonial partiu do setor privado. Sensibilizados pelo vandalismo da Reforma Protestante aos monumentos religiosos da Idade Média³¹ e impulsionados pelo desejo de afirmação da nação, os antiquários ingleses foram pioneiros na preservação de suas antiguidades nacionais, chegando até mesmo a fundar em 1585 a primeira associação de antiquários, a *Society of Antiquarians of London*, uma estrutura privada e cívica de proteção do patrimônio histórico. O corpo teórico produzido, incomparável pelo seu alcance e coerência, proporcionou aos ingleses se adiantarem em questões práticas e teóricas sobre a restauração de edificações e outros artefatos históricos (CHOAY, 2006).

Na França, o vandalismo das destruições da Revolução Francesa também marcou o início da preservação do seu patrimônio cultural, com o desenvolvimento de um conjunto de disposições e procedimentos inéditos para o seu gerenciamento. Foram criados comitês revolucionários encarregados da conservação do patrimônio nacional. Essas estruturas, diferentemente das associações inglesas, centralizavam a ação na mão do Estado (CHOAY, 2006; KÜHL, 2000). Sobre a importância da experiência da conservação do patrimônio cultural durante a Revolução Francesa, Choay afirma que:

Todos os elementos necessários a uma autêntica política de conservação do patrimônio monumental da França pareciam reunidos: criação do termo ‘monumento histórico’, cujo conceito é mais amplo, comparado ao de ‘antiguidades’; levantamento do *corpus* em andamento; administração encarregada da conservação, dispendo de instrumentos jurídicos (inclusive disposições penais) e de técnicas então exclusivas (CHOAY, 2006, p. 120).

Dessa forma, a Itália, a Inglaterra e a França dão início à institucionalização da preservação do patrimônio cultural no Ocidente. Entretanto, esses três países traçaram caminhos diferentes: na Itália, a iniciativa foi por parte do clero, na Inglaterra, partiu de uma associação privada e cívica e, na França, se deu através do Estado. E é nesse trato

³¹ A arquitetura gótica, diferentemente da arquitetura greco-romana, era vista como uma arquitetura genuinamente nacional.

com a preservação patrimonial que ganha corpo a discussão sobre a restauração e as práticas de conservação do patrimônio cultural.

3.2.3. Os grandes pensadores do século XIX e a consagração do patrimônio cultural

O século XIX representou a consagração do patrimônio cultural e uma mudança de mentalidade em relação ao mesmo. O conceito de patrimônio cultural e a idéia de conservação, que vinham sendo desenvolvidos desde a Renascença, sofreram fortes influências dos avanços proporcionados pelas grandes transformações que ocorreram na Europa entre o fim do século XVIII e o início do século XIX. A Revolução Industrial representou um marco cronológico, proporcionando a conscientização de uma mudança de tempo histórico, de uma nova era. O mundo do fazer manual, do objeto único, insubstituível, deu lugar ao mundo do fazer industrial, da produção em série, da padronização, marcando a ruptura entre passado e presente e alterando de forma significativa o modo como o homem ocidental se relacionava com o seu passado. Além do afastamento histórico proporcionado pela Revolução Industrial, a sua escala “mundial” também implicou em uma universalização do conceito de patrimônio cultural, fazendo com que outros países passassem a contribuir para essa discussão (BENJAMIM, 1996; KÜHL, 2000).

O desenvolvimento tecnológico e de certos campos do saber, como a física, a química, a arqueologia e a história da arte, foram essenciais para o desenvolvimento das técnicas do restauro e para o estabelecimento da restauração como disciplina. É assim, diante do enriquecimento crescente do debate sobre as artes e sobre a arquitetura, que a restauração do patrimônio histórico se constitui como disciplina no início do século XIX. E são os historiadores da arte (um domínio recém-criado, ainda em fase de organização) que assumem o lugar dos antiquários e contribuem para agregar um novo valor ao patrimônio cultural, além do valor histórico já reconhecido pelos antiquários: o valor artístico, em um ambiente de crescente apreciação intelectual das obras de arte (CHOAY, 2006). Dessa forma:

A restauração passou a se afastar cada vez mais das ações ditadas por razões pragmáticas e assumiu aos poucos uma conotação cada vez mais cultural [crítica e científica], baseada em análises sistemáticas, com maior rigor e método nos procedimentos, e com o julgamento alicerçado no conhecimento histórico e em análises formais (KÜHL, 2003, p. 16).

As formulações teóricas e as experiências sistemáticas de inventário e de intervenções em edificações históricas contribuíram para o amadurecimento das idéias e da prática do restauro. Todavia, diferentes formas de articular os saberes históricos, técnicos e metodológicos, produziram diferentes correntes de restauro, com ações e idéias distintas. Duas correntes merecem destaque: a antiintervencionista, defendida pelo inglês John Ruskin, e a intervencionista, que tem na figura do francês Viollet-le-Duc sua representação máxima.

John Ruskin (1819-1900) era escritor, poeta, desenhista e crítico de arte. Adepto do romantismo³², Ruskin defendia a conservação de edificações históricas, tanto da arquitetura dita monumental, quanto da arquitetura popular, pois para ele ambas tinham significado histórico, memorial. Entretanto, apesar de ser a favor da conservação, através de manutenções periódicas, era contra a restauração, mesmo que isto significasse a degradação ou até mesmo a “morte” da edificação. Ele pregava o absoluto respeito pela matéria original, pois entendia que as marcas do tempo fazem parte da essência da obra. Nesse sentido, restaurar um objeto ou um edifício vai contra a sua autenticidade, a sua própria essência (KÜHL, 2000). Dentre as suas publicações, duas merecem destaque pela sua repercussão e riqueza de conteúdo: *The poetry of architecture* e *The seven lamps of architecture*. Neste último livro, John Ruskin dedica um capítulo inteiro à dimensão memorial da arquitetura, intitulado *The lamp of memory*. Sobre o seu entendimento da restauração, Ruskin afirma:

Nem por parte do público, nem por aqueles encarregados de cuidar dos monumentos públicos, o verdadeiro significado da palavra restauração é entendido. Isso significa a maior destruição que um edifício pode sofrer: uma destruição dos restos que não podem ser reunidos, uma destruição acompanhada de falsas descrições da coisa destruída. Não

³² Nas últimas décadas do século XVIII, surgiu na Europa um movimento artístico e filosófico denominado Romantismo. Esse movimento tinha como características a introspecção, a subjetividade e a emoção. Essa visão de mundo centrada no indivíduo, no eu, conduzia, muitas vezes, à nostalgia, ao escapismo e ao sonho. Dessa forma, a postura e os valores românticos contrariavam aos valores da época, consolidados desde o Iluminismo, tais como a objetividade e a razão (GUINSBURG, 1985).

nos deixemos enganar nesse assunto importante, é impossível, como é impossível prolongar a morte, restaurar qualquer coisa que tenha sido alguma vez grande ou bela em arquitetura. O que eu tenho insistido acima sobre a vida de uma maneira geral, esse espírito que é dado apenas pela mão e olhos de um trabalhador, nunca pode ser recuperado. Outro espírito pode ser dado por outro tempo, e é então uma nova construção, mas o espírito do trabalhador morto não pode ser evocado, e orientar outras mãos, e outros pensamentos (RUSKIN, 1857, p. 161).

O arquiteto Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc (1814-1879) se consagrou no ramo da restauração devido à sua vasta experiência em projetos de restauro, através da sua atuação junto à Comissão dos Monumentos Históricos e à Comissão das Artes e Edifícios Religiosos, ambas na França. A sua experiência no ramo lhe permitiu produzir textos e livros detalhados sobre os processos de restauração, textos estes que serviram de guia para muitos arquitetos iniciantes na área. Dois se destacam pela ampla difusão e influência: *Entretiens sur l'Architecture* e *Dictionnaire Raisoné de l'Architecture Française du XI au XVI Siècle*. Neste último, Viollet-le-Duc dedica um verbete ao tema restauração, apresentando formulações teóricas de suas experiências práticas. Logo no início do texto, pode-se perceber a postura antagônica de Viollet-le-Duc em relação à de John Ruskin: “restaurar um edifício não é mantê-lo, repará-lo ou refazê-lo, é restabelecê-lo em um estado completo que pode não ter existido nunca em um dado momento” (VIOLLET-LE-DUC, 2000, p. 29). Essa postura intervencionista se baseava na busca de um estado idealizado do edifício, da sua unidade de estilo³³. Nesse sentido, Beatriz Kühl afirma:

[Viollet-le-Duc] procura entender a lógica da concepção do projeto que, quando compreendida como um todo, daria respostas unívocas. Não se contenta unicamente em fazer uma reconstituição hipotética do estado de origem, mas procura fazer uma reconstituição daquilo que teria sido feito se, quando da construção, detivessem todos os conhecimentos e experiências de sua própria época, ou seja, uma reformulação ideal de um dado projeto. O seu procedimento se

³³ Apesar desta postura polêmica, Viollet-le-Duc tinha uma visão bastante atual acerca de alguns pontos do processo de restauração. Ele defendia a importância de fazer levantamentos detalhados do estado existente da edificação e de conhecer a fundo o seu estilo arquitetônico e as técnicas construtivas empregadas; defendia também a importância do reuso para a conservação do artefato, pois para ele “o melhor meio de conservar um edifício é encontrar para ele uma destinação” (VIOLLET-LE-DUC, 2000, p.65), e ainda pregava a relatividade dos princípios do restauro, onde cada caso poderia exigir uma postura diferente, visto que “os princípios absolutos nessas matérias podem conduzir ao absurdo” (VIOLLET-LE-DUC, 2000, p.50).

caracterizava por, inicialmente, procurar entender profundamente um sistema, concebendo então um modelo ideal e impondo, a seguir, sobre a obra, o esquema idealizado (KÜHL, 2000, p. 18).

O intervencionismo muitas vezes demasiado das restaurações de Violle-le-Duc rendeu-lhe fortes críticas até hoje. Entretanto, deve-se levar em consideração o contexto das suas intervenções, pois nesse período a restauração era algo inteiramente novo, as técnicas de restauro e o seu corpo teórico ainda estavam sendo formulados. Sua ação foi pioneira e fundamental para a consolidação das técnicas e para o debate teórico acerca das teorias da restauração.

No final do século XIX, com o aprofundamento do debate teórico e das intervenções práticas, surge uma reflexão mais crítica e complexa em torno do patrimônio cultural. As doutrinas antagônicas de Ruskin e Viollet-le-Duc são sintetizadas pelo italiano Camilo Boito (1836-1914), dando corpo a uma nova corrente de restauro caracterizada por uma postura mais moderada. Arquiteto, restaurador, crítico, historiador, professor, teórico e literato, Camilo Boito reformulou e sintetizou as duas principais doutrinas de restauração na época, desenvolvendo princípios que serviram de base para a teoria contemporânea da restauração. Com base na noção de autenticidade, Boito defendeu a preservação dos sucessivos acréscimos do tempo, mas afirmou a legitimidade da restauração, que só deveria ser implementada em último caso, buscando-se sempre uma intervenção mínima na obra. Boito possui uma concepção complexa de restauração: deve-se avaliar a necessidade da restauração e, quando essa se fizer necessária, a intervenção deve ser marcada, diferenciada do original. Inicialmente, seus escritos sobre restauração foram voltados para estudos de caso e relatos de suas intervenções. Depois, dedicou-se à formulação de conceitos e princípios gerais do restauro, o que resultou na elaboração de diretrizes de conservação e restauração que posteriormente passaram a ser adotadas pelo Ministério da Educação italiano (CHOAY, 2006; KÜHL, 2003). As principais diretrizes formuladas por Boito são:

[...] ênfase no valor documental dos monumentos, que deveriam ser preferencialmente consolidados e reparados e reparados a restaurados; evitar acréscimos e renovações, que, se fossem necessários, deveriam ter caráter diverso do original, mas não poderiam destoar do conjunto; os complementos de partes deterioradas ou faltantes deveriam, mesmo se seguissem a forma primitiva, ser de material diverso ou ter incisa a data de sua restauração, ou, ainda, no caso das restaurações

arqueológicas, ter formas simplificadas; as obras de consolidação deveriam limitar-se ao estritamente necessário, evitando-se a perda dos elementos característicos ou, mesmo, pitorescos; respeitar as várias fases do monumento, sendo a remoção de elementos somente admitida se tivessem qualidade artística manifestamente inferior à do edifício; registrar as obras, apontando-se a utilidade da fotografia para documentar a fase antes, durante e depois da intervenção, devendo o material ser acompanhado de descrições e justificativas e encaminhado ao Ministério da Educação; colocar uma lápide com inscrições para apontar a data e as obras de restauro realizadas (KÜHL, 2003, p. 21-22).

Quatro séculos separam a invenção do patrimônio histórico da invenção da cidade histórica. Isso se deve à escala e à complexidade das cidades, bem como à falta de registros das morfologias urbanas que permitissem a identificação das transformações do espaço ao longo do tempo. Os trabalhos referentes às cidades se limitaram durante muito tempo ao estudo de suas instituições e suas estruturas econômicas e sociais, deixando de lado sua dimensão espacial. As transformações do espaço urbano impulsionadas pela Revolução Industrial e o contraste entre a cidade antiga e a nova forma de organização espacial³⁴ contribuíram para a formação do urbanismo como disciplina, fazendo da cidade um objeto de investigação científica em si (CHOAY, 2006).

Apesar de Ruskin já considerar os conjuntos urbanos (e não apenas os edifícios isolados do seu entorno) como patrimônio cultural, o termo patrimônio urbano foi forjado pelo italiano G. Giovannoni (1873-1943). Ele defende a preservação do patrimônio urbano dentro de uma concepção geral da organização do território. Considerando o papel crescente das novas técnicas de transporte e comunicação, Giovannoni atribui um valor histórico e pedagógico e também um valor de uso a essas malhas urbanas antigas. Ele funda uma doutrina de conservação e restauração do patrimônio urbano baseada em três princípios. Em primeiro lugar, Giovannoni acredita na relação dialética entre a arquitetura e seu entorno, condenando a preservação de edifícios isolados, separados do seu entorno. Segundo, ele defende a conservação da malha urbana antiga através de sua integração

³⁴ O desejo de progresso e a necessidade de modernização das cidades provocaram durante o século XIX e o início do século XX a destruição, em nome da higiene, de grandes parcelas da malha urbana antiga. As intervenções urbanas de Haussmann em Paris exemplificam essa mentalidade. Apesar do sentimento de nostalgia de alguns românticos diante do desaparecimento da cidade antiga, a cidade não era vista como um patrimônio em si que pudesse ser conservado da mesma forma que as pinturas, esculturas, as edificações e outros artefatos históricos.

com a vida social e com a cidade presente através de planos diretores locais, regionais e territoriais, valorizando não apenas a conservação física, mas também social. Por fim, Giovannoni afirma que os tecidos urbanos antigos requerem procedimentos de preservação e de restauração análogos aos definidos por Boito para os monumentos.

Eles têm por objetivo essencial respeitar sua escala e sua morfologia, preservar as relações originais que neles ligaram unidades parcelares e vias de trânsito. [...]. Admite-se, portanto, uma margem de intervenções limitada pelo respeito ao *ambiente*, esse espírito (histórico) dos lugares, materializado em configurações espaciais. Assim, tornam-se lícitas, recomendáveis ou mesmo necessárias, a reconstrução, desde que não seja enganosa e, sobretudo, determinadas modalidades de demolição (CHOAY, 2006, p. 201).

Dessa forma, no fim do século XIX e no início do século XX, a concepção de patrimônio cultural apresentava praticamente o mesmo contorno atual. Tipologicamente, já incluía a arquitetura popular e a malha urbana. Cronologicamente, estava em constante ampliação através das descobertas arqueológicas. E o campo de difusão já tornara-se mundial. Entretanto, vale salientar que, de fato, essas idéias e experiências precursoras, no entanto pontuais, não afetaram profundamente as práticas de conservação, que continuaram praticamente as mesmas até 1960. A conservação do patrimônio cultural continuou a privilegiar os grandes edifícios religiosos e civis, seguindo, muitas vezes, os princípios intervencionistas de Viollet-le-Duc.

3.2.4. O século XX e as cartas patrimoniais

O século XX até o início do século XXI tem se caracterizado como o período do amadurecimento e da consolidação das teorias patrimoniais e do corpo jurídico responsável pela sua regulamentação tanto em nível internacional quanto nacional. A emergência da Primeira Guerra Mundial, com a criação de organizações internacionais pela paz, como a Sociedade das Nações³⁵, e a destruição do patrimônio arquitetônico nos

³⁵ As nações vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram em 1919 em Versalhes, nos subúrbios de Paris, para negociar um acordo de paz. Desse encontro surgiu uma organização internacional cujo papel seria o de assegurar a paz, a Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações. Com a

embates da guerra, contribuiu para a formação de organizações internacionais que, dentre outros assuntos, abordaram a problemática da preservação do patrimônio cultural.

Nesse contexto, a discussão acerca da preservação do patrimônio cultural passa a se dar em escala mundial no início do século XX, caracterizado pela formulação das chamadas cartas patrimoniais, documentos internacionais contendo diretrizes para a conservação do patrimônio cultural. O primeiro documento internacional a abordar a problemática da conservação do patrimônio cultural foi a Carta de Atenas de 1931³⁶, fruto das resoluções da conferência do Escritório Internacional dos Museus da Sociedade das Nações. Apesar da Carta não romper com a concepção de patrimônio cultural enquanto artefato isolado de caráter monumental e/ou excepcional, ela apresenta avanços na sua abordagem, evidenciando uma preocupação com o entorno sem contanto considerá-lo como patrimônio. Outro ponto importante apontado pela Carta de Atenas diz respeito à necessidade de institucionalização da preservação do patrimônio, que, segundo o documento, deve se dar através de uma cooperação internacional entre os Estados, ratificando o direito da coletividade sobre a propriedade privada e sobre os direitos individuais³⁷. Além disso, o documento reforça a importância de fundamentar a restauração em estudos científicos prévios rigorosos, estabelecendo diretrizes gerais de restauração e conservação, como o reconhecimento do valor dos acréscimos das diversas épocas em uma edificação e o incentivo ao reuso de forma compatível com a edificação. Dessa forma, a Carta de Atenas refletiu o amadurecimento de idéias e ações que vinham sendo desenvolvidas durante o século XIX, e seus princípios foram incorporados nas legislações nacionais (SOCIEDADE DAS NAÇÕES, 1931).

Um quarto de século separa a publicação do primeiro documento internacional sobre a conservação do patrimônio, a Carta de Atenas de 1931, do segundo, a

emergência da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a Sociedade das Nações, tendo fracassado em manter a paz no mundo, foi dissolvida. Entretanto, em 1946, o organismo passou as responsabilidades à recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU).

³⁶ A Carta de Atenas de 1931 não possui nenhuma vinculação direta com a Carta de Atenas de 1933. A primeira é fruto de uma conferência do Escritório Internacional dos Museus da Sociedade das Nações e trata da proteção do patrimônio cultural. Já a segunda, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), consiste em recomendações urbanísticas norteadas pelo ideário do urbanismo moderno.

³⁷ Ironicamente, a Carta de Atenas, de 1931, através da preservação dos chamados monumentos nacionais, contribuiu para a afirmação do poder dos Estados e das identidades nacionais em um cenário político de ascensão fascista e nazista.

Recomendação de Nova Delhi³⁸, de 1956. Esse hiato se deveu a deflagração da Segunda Guerra Mundial.

O período após a Segunda Guerra Mundial produziu um cenário urbano peculiar. Diante da destruição de inúmeras cidades européias, era imperativa a necessidade de reconstrução urbana e de prover um grande número de habitações para a população flagelada pela guerra. Nesse sentido, o urbanismo modernista, com seus princípios de racionalidade, funcionalidade e higienismo, “serviu como uma luva” aos interesses e necessidades da época de reconstrução de grandes áreas urbanas e construção de um grande número de moradias. Entretanto, o desejo de ruptura com o passado, a fim de constituir uma arquitetura e um urbanismo inteiramente distintos dos anteriores, fez com que as experiências e os saberes antigos fossem rejeitados. Esse pensamento, expresso na Carta de Atenas (do Urbanismo) de 1933, culminou na destruição de grandes áreas urbanas históricas em favor da funcionalidade e da higiene, através da construção de grandes avenidas, de áreas verdes e outras estratégias típicas do desenho urbano moderno (BENÉVOLO, 2004). As poucas iniciativas de preservação do patrimônio arquitetônico desenvolvidas nesse período eram bastante restritivas, seletivas e marginais.

Diante desse novo cenário urbano, surgem novas abordagens em relação ao patrimônio cultural, proporcionadas pela assimilação de novas idéias provenientes de outros campos do saber como a sociologia, a antropologia, o urbanismo, dentre outros. Assim, a partir da década de 1960, inúmeras cartas patrimoniais foram produzidas por órgãos internacionais, como o ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios, o ICOM (Conselho Internacional de Museus) e a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (órgão integrante da ONU), abordando temas diversos dentro do universo do patrimônio cultural, tais como o turismo cultural, o meio ambiente, a cultura tradicional e popular, o patrimônio arqueológico, a autenticidade e a diversidade cultural, o patrimônio imaterial e as cidades históricas.

A Carta de Veneza sobre a conservação e o restauro de monumentos e sítios, de 1964, fruto do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos organizado pelo ICOMOS, foi um marco na história da conservação do patrimônio arquitetônico, superando o conceito de monumento enquanto obra isolada de

³⁸ Documento que trata especificamente do patrimônio arqueológico e da sua conservação.

caráter excepcional e/ou monumental e elevando o espaço urbano e as obras “modestas” ao patamar de patrimônio cultural.

A noção de monumento histórico compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Estende-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquirido, com o tempo, uma significação cultural (ICOMOS, 1964, p. 1-2).

As diretrizes de conservação e restauro apontadas na Carta de Veneza servem como referência sobre o tema até os dias de hoje. Essas diretrizes implicaram numa nova práxis da conservação e do restauro na medida em que pregavam intervenções mínimas, respeitando ao máximo a autenticidade dos materiais e interferindo o mínimo possível no existente; a clara identificação dos acréscimos introduzidos pela restauração (novos materiais, anexos etc.); utilização de técnicas tradicionais; documentação e registro das atividades desenvolvidas (pesquisa, análise, restauração etc.); manutenção periódica das edificações, entre outras (ICOMOS, 1964).

Apesar dos avanços teórico-conceituais da Carta de Veneza em relação ao patrimônio arquitetônico, são os encontros internacionais realizados principalmente pela UNESCO e pelo ICOMOS e os documentos produzidos por eles na década de 1970 que irão consolidar o conceito de patrimônio urbano, adicionando outras preocupações à problemática da conservação de conjuntos históricos, tais como a questão social, econômica e ambiental, resultando em um vasto programa de conservação integrada.

Assim, em 1976, é publicada pela UNESCO a Recomendação de Nairóbi, relativa à salvaguarda de conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea. O texto da Recomendação de Nairóbi começa por definir o conceito de conjunto histórico, como se pode observar abaixo:

Considera-se conjunto histórico ou tradicional todo agrupamento de construções e de espaços, inclusive os sítios arqueológicos e paleontológicos, que constituam um assentamento humano, tanto no meio urbano quanto no meio rural e cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, pré-histórico, histórico, estético ou sócio-cultural. Entre esses “conjuntos”, que são muito variados, podem se distinguir especialmente os sítios pré-históricos, as cidades históricas, os bairros urbanos antigos, as aldeias e os lugarejos, assim como os conjuntos monumentais homogêneos [...] (UNESCO, 1976, p. 3).

Depois identifica os princípios gerais relativos à salvaguarda dos conjuntos históricos. Estabelece que a conservação e a integração dos conjuntos históricos na vida contemporânea é uma obrigação dos governos e dos cidadãos; que a sua conservação deve prezar pela manutenção da sua autenticidade, baseando as intervenções necessárias em princípios científicos; e que a conservação deve considerar o conjunto histórico em sua totalidade, avaliando não apenas os aspectos físicos, mas também as atividades humanas, sejam elas econômicas, sociais ou culturais (UNESCO, 1976).

A proteção e a restauração deveriam ser acompanhadas de atividades de revitalização. Seria, portanto, essencial manter as funções apropriadas existentes e, em particular, o comércio e o artesanato e criar outras novas que, para serem viáveis a longo prazo, deveriam ser compatíveis com o contexto econômico e social, urbano, regional ou nacional em que se inserem. O custo das operações de salvaguarda não deveria ser avaliado apenas em função do valor cultural das construções, mas também do valor derivado da utilização que delas se possa fazer. Os problemas sociais decorrentes da salvaguarda só podem ser colocados corretamente se houver referência a essas duas escalas de valor. Essas funções teriam que se adaptar às necessidades sociais, culturais e econômicas dos habitantes, sem contrariar o caráter específico do conjunto em questão. Uma política de revitalização cultural deveria converter os conjuntos históricos em pólos de atividades culturais e atribuir-lhes um papel essencial no desenvolvimento cultural das comunidades circundantes (UNESCO, 1976, p. 10).

Seu principal avanço consiste em definir de forma detalhada as medidas jurídicas, administrativas, técnicas, econômicas e sociais necessárias à criação de uma política integrada, em todos os níveis (nacional, regional e local) de conservação dos conjuntos históricos. Segundo a Recomendação, essa política deve estar articulada com o planejamento físico-territorial, com a política habitacional e com os demais planos de ordenação urbana ou rural, estabelecendo uma ampla rede de cooperação entre o poder público, o privado e da população local (UNESCO, 1976).

Outro ponto importante diz respeito à valorização da dimensão social e cultural, que está presente em vários pontos da Recomendação de Nairóbi, a qual orienta a participação da população local no processo de conservação, o provimento de vantagens financeiras e de indenizações e a construção de habitação social, como formas de manutenção da população residente. Nesse sentido, a Recomendação de Nairóbi

reconhece a necessidade de um controle incisivo das intervenções e do preço dos imóveis e do aluguel, evitando assim a elevação dos valores dos terrenos e dos imóveis através da especulação imobiliária (UNESCO, 1976).

É essencial evitar que as medidas de salvaguarda acarretem uma ruptura da trama social. Para evitar, nos imóveis e nos conjuntos a serem restaurados, o traslado dos habitantes, com prejuízo dos menos favorecidos, poderiam ser concedidas indenizações que compensassem a alta do aluguel, para que os ocupantes pudessem conservar suas habitações e seus pontos de comércio e produção assim como seus modos de vida e suas ocupações tradicionais [...] (UNESCO, 1976, p. 12).

A legislação de salvaguarda deveria ser, em princípio, acompanhada de disposições preventivas contra infrações à regulamentação de salvaguarda e contra qualquer alta especulativa dos valores imobiliários nas zonas protegidas, que possa comprometer uma proteção e uma restauração concebidas em função do interesse coletivo (UNESCO, 1976, p. 6).

Em 1986, foi publicada pelo ICOMOS a Carta de Washington, que aborda a problemática da salvaguarda das cidades históricas (ICOMOS, 1986). A Carta de Washington não apresenta avanços em relação à Recomendação de Nairóbi, e sim ratifica seus princípios. A Carta de Washington foi o último documento internacional voltado especificamente para a problemática da conservação das cidades históricas. Desde então, outros temas, até então pouco explorados, têm sido abordados, como o meio ambiente, o patrimônio imaterial, a autenticidade e a diversidade cultural, como pode ser observado no quadro a seguir.

QUADRO 01: CARTAS PATRIMONIAIS

	Ano	Cidade / País	Instituição	Assunto
Carta de Atenas	1931	Atenas / Grécia	Sociedade das Nações - Escritório Internacional dos Museus	Princípios gerais e doutrinas concernentes à proteção dos monumentos.
Carta de Atenas	1933	Atenas / Grécia	CIAM	Princípios do urbanismo modernista.
Recomendação de Nova Delhi	1956	Nova Delhi / Índia	UNESCO	Normas e princípios sobre a pesquisa arqueológica.
Recomendação de Paris	1962	Paris / França	UNESCO	Salvaguarda da beleza e do caráter das paisagens e dos sítios.
Carta de Veneza	1964	Veneza / Itália	ICOMOS	Conservação e restauração de monumentos e sítios.
Recomendação de Paris	1964	Paris / França	UNESCO	Medidas destinadas a proibir e impedir a exportação, importação e a transferência de propriedades ilícitas de bens culturais.
Normas de Quito	1967	Quito / Equador	OEA	Conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico.
Recomendação de Paris	1968	Paris / França	UNESCO	Preservação de bens culturais ameaçados por obras públicas ou privadas.
Compromisso de Brasília	1970	Brasília / Brasil	DPHAN	Medidas necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional.
Compromisso de Salvador	1971	Salvador / Brasil	IPHAN	Medidas necessárias à defesa do patrimônio histórico e artístico nacional.
Carta do Restauero	1972	Roma / Itália	Ministério de Instrução Pública - Governo da Itália	Restauração.
Declaração de Estocolmo	1972	Estocolmo / Suécia	UNESCO	Ambiente humano.
Recomendação de Paris	1972	Paris / França	UNESCO	Proteção do patrimônio mundial, cultural e natural.
Resolução de São Domingos	1974	São Domingos / República Dominicana	OEA	Conservação e restauração do patrimônio monumental.
Declaração de Amsterdã	1975	Amsterdã / Holanda	Conselho da Europa	Patrimônio arquitetônico da Europa.
Manifesto de Amsterdã	1975	Amsterdã / Holanda	Conselho da Europa	Patrimônio arquitetônico da Europa.
Carta do Turismo Cultural	1976		ICOMOS	Turismo cultural.
Recomendações de Nairóbi	1976	Nairóbi/ Quênia	UNESCO	Salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea.
Carta de Machu Picchu	1976	Machu Picchu / Peru	Encontro Internacional de Arquitetos	Atualização da Carta de Atenas de 1933.
Carta de Burra	1980	Burra / Austrália	ICOMOS	Definições de termos relativos à conservação patrimonial.

Carta de Florença	1981	Florença / Itália	ICOMOS	Proteção dos jardins históricos.
Declaração de Nairóbi	1982	Nairóbi/ Quênia	UNEP	Proteção do meio ambiente.
Declaração de Tlaxcala	1982	Tlaxcala / México	ICOMOS	Conservação do patrimônio monumental, revitalização das pequenas aglomerações.
Carta de Washington	1986	Washington / EUA	ICOMOS	Salvaguarda das cidades históricas.
Carta de Petrópolis	1987	Petrópolis / Brasil	1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos	Preservação e revitalização de centros históricos.
Carta de Washington	1987	Washington / EUA	ICOMOS	Salvaguarda das cidades históricas.
Carta de Cabo Frio	1987	Cabo Frio / Brasil	Comitê Brasileiro do ICOMOS	Preservação do patrimônio das Américas.
Declaração de São Paulo	1989	São Paulo / Brasil	Comitê Brasileiro do ICOMOS	Atualização da Carta de Veneza de 1964.
Recomendação de Paris	1989	Paris / França	UNESCO	Salvaguarda da cultura tradicional e popular.
Carta de Lausanne	1990	Lausanne / Suíça	ICOMOS	Gestão e proteção do patrimônio arqueológico.
Carta do Rio	1992	Rio de Janeiro / Brasil	ONU	Meio ambiente e desenvolvimento.
Conferência de Nara	1994	Nara / Japão	UNESCO	Autenticidade.
Carta de Brasília	1995	Brasília / Brasil	Cone Sul	Autenticidade.
Recomendação Europa	1995		Conselho da Europa	Conservação integrada de áreas de paisagens culturais como integrantes das políticas paisagísticas.
Declaração de Sofia	1996	Sofia / Bulgária	ICOMOS	Autenticidade e diversidade cultural.
Declaração de São Paulo II	1996	São Paulo / Brasil	Comitê Brasileiro do ICOMOS	Mudanças sociais e patrimônio cultural.
Carta de Fortaleza	1997	Fortaleza / Brasil	IPHAN	Estratégias e formas de proteção do patrimônio imaterial.
Carta de Mar del Plata	1997	Mar del Plata / Argentina	Mercosul	Patrimônio intangível.
Carta de Índias	1999	Cartagena de Índias / Colômbia	Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores da Comunidade Andina	Proteção, recuperação de bens culturais do patrimônio arqueológico, histórico, etnológico, paleontológico e artístico da Comunidade Andina.
Recomendação de Paris	2003	Paris / França	UNESCO	Salvaguarda do patrimônio cultural imaterial.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de documentos obtidos no site do IPHAN (www.iphan.gov.br).

3.3. A REABILITAÇÃO URBANA

3.3.1. O papel da reabilitação dos centros históricos no desenvolvimento urbano contemporâneo

No campo teórico, a década de 1960, com a publicação da Carta de Veneza, marcou o início do aprofundamento da discussão acerca da conservação dos centros históricos urbanos. E durante essa mesma década também surgiram intervenções práticas de reabilitação dessas áreas degradadas das cidades, nas quais, além dos centros históricos, também estão incluídas as zonas portuárias e as zonas industriais abandonadas. Duas experiências emblemáticas representam dois modelos distintos de reabilitação urbana: o caso de Bolonha, na Itália, e o caso de Baltimore e o de Boston, nos Estados Unidos.

O Plano de Bolonha, de 1969, tinha como objetivo recuperar a área histórica da cidade (onde havia uma grande concentração de habitantes de baixa renda) através da reabilitação da sua estrutura física, econômica e social, mantendo os antigos habitantes nos edifícios recuperados, e através da participação da população local nos processos decisórios. Nesse sentido, o plano apresentava um forte viés social. Isso se deve principalmente à postura política da época, pois essa experiência foi conduzida pelo Partido Comunista Italiano, sensibilizado com as demandas sociais. De forma geral, o Plano de Bolonha visava controlar o crescimento urbano após a Segunda Guerra Mundial, através do provimento equilibrado de habitação e equipamentos públicos e da participação popular democrática nos processos de decisão. Sua metodologia de atuação no centro histórico era pautada em dois pontos: a adaptação da tipologia arquitetônica às necessidades da vida moderna, sem, entretanto, destruir as características originais da área, e a preservação da população residente e de sua cultura. O plano realizado em Bolonha foi pioneiro na sua escala de atuação, com a recuperação de um conjunto do tecido urbano e não apenas em edificações isoladas, e nos seus princípios, que pregavam a recuperação física, econômica e social de áreas degradadas. Essa experiência implicou

na formulação de uma nova metodologia de intervenção em centros históricos, pautada em princípios como justiça social e participação popular, influenciando documentos internacionais voltados para o tema, como a Declaração de Amsterdã de 1975 e a Recomendação de Nairóbi de 1976 (KARA-JOSÉ, 2007).

Nos Estados Unidos, a reabilitação de áreas degradadas seguiu outros caminhos. A partir da década de 1970, experiências como o *Baltimore Inner Harbor*, em Baltimore, e o *Quincy Market* e o *Boston Waterfront*, ambos em Boston, marcam as estratégias de reabilitação voltadas para a recuperação da economia urbana. Essas experiências eram frutos de parcerias público-privadas que buscavam a recuperação da área degradada através da construção de grandes empreendimentos-âncora e da inserção de novas atividades econômicas que contribuía para a valorização simbólica do lugar, a recuperação dos valores imobiliários e para a atração de turistas solváveis, o que implicava, na maioria dos casos, na remoção da população local e na sua substituição por uma população de classe média e alta, fenômeno este mais conhecido como gentrificação³⁹. Nesse modelo de reabilitação urbana “aceita-se que a gentrificação é inevitável e que os bons resultados quanto à recuperação física, econômica e social das áreas degradadas compensa socialmente a expulsão de habitantes e pequenos negociantes” (ZANCHETI, 2008, p. 2). Juntamente com a criação de um cenário

³⁹ O termo *gentrification* (ou enobrecimento, de acordo com algumas traduções) foi criado pela socióloga britânica Ruth Glass, em 1964, para descrever o processo de transformação da composição social de certos bairros antigos desvalorizados do centro de Londres, que passaram a ser povoados por famílias de classe média. Entretanto, foi o geógrafo britânico Neil Smith que, ao analisar o caso de Nova Iorque, popularizou o termo e consolidou a gentrificação como fenômeno social presente nas cidades contemporâneas. Smith identificou três ondas de gentrificação na cidade de Nova Iorque. A primeira (décadas de 1960 e 1970) se deu de forma espontânea e pontual, através da chegada de artistas e intelectuais do movimento de contra-cultura em bairros desvalorizados do centro de Nova Iorque como o *Village*, o *Soho* e *Upper West Side*. Os promotores imobiliários e os estabelecimentos financeiros foram os responsáveis pela segunda onda de gentrificação em Nova Iorque (final da década de 1970 e década de 1980). Esses agentes aproveitaram a valorização simbólica dos bairros centrais proporcionada pelos artistas e intelectuais do movimento de contra-cultura na década anterior e passaram a investir em habitação para a classe média e alta em bairros como *Lower East Side* e mesmo no *Harlem*, provocando o deslocamento da população de baixa renda. A década de 1990, identificada por Smith como a terceira onda de gentrificação, representou a difusão da gentrificação, que irá se expandir para todo o centro de Nova Iorque e também para bairros limítrofes de *Mannhattan*, como o *Brooklin* e o *Queens*. Assim, a gentrificação deixa de ser um fenômeno pontual e marginal, passando a ser uma estratégia urbana articulada e global. Para Catherine Bidou-Zachariassen “mais que edifícios reformados, ela [gentrificação] agora oferece um tipo de espaço urbano que integra ao mesmo tempo trabalho, residência e lazer. Ela produz também o espaço urbano falsamente democratizado, passível de ser ‘consumido’ parcialmente por outras camadas sociais” (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p.34).

espetacular, criava-se uma nova dinâmica econômica pautada principalmente em atividades “culturais” voltadas para a indústria do turismo e para o lazer da nova população residente (HALL, 1995; HARVEY, 2005a).

O cenário político pós Segunda Guerra Mundial tinha como características, principalmente na Europa, o atendimento das demandas sociais através da ação do Estado de Bem-Estar Social. Nesse contexto, o modelo europeu de conservação dos centros históricos urbanos, pautado na ação do Estado e no atendimento das demandas sociais, teve grande aceitação. Com a deflagração da crise político-econômica na década de 1970 (e a conseqüente reestruturação econômica, bem como a ascensão neoliberal), o modelo americano – baseado na recuperação da economia urbana e na gentrificação, através das parcerias público-privadas – passa a ganhar visibilidade. A globalização e a emergência de uma nova modalidade de gestão e de planejamento urbanos, o empreendedorismo urbano e o planejamento estratégico de cidades, difundido mundialmente através da experiência de Barcelona e dos consultores catalães, também contribuíram para a hegemonia do modelo americano de conservação urbana. Para Zancheti, os projetos de reabilitação urbana das décadas de 1980 e 1990:

[...] formaram um dos esteios das políticas neoliberais em nível municipal. Elas transformam a conservação urbana em uma estratégia de agregação de valor à economia urbana das localidades e em um instrumento poderoso de atração de investimentos privados supra-regionais ou internacionais (ZANCHETI, 2008, p. 1).

Essa tendência de valorização das áreas centrais e de suas características também está associada à reformulação do urbanismo no final do século XX. O urbanismo modernista, que casou tão bem com o modo de produção vigente na época, o fordismo, atendendo a uma demanda de reconstrução das cidades destruídas na Segunda Guerra Mundial e a uma intensa expansão urbana, entrou em decadência no final do século XX. A concepção de uma cidade funcional, onde cada atividade – trabalho, moradia e lazer – deveria possuir uma zona específica e se conectar às demais áreas através de autopistas, desprezando as morfologias urbanas antigas e suas dinâmicas, passou a sofrer fortes críticas. Diante da insatisfação com o tipo de dinâmica urbana gerada pelo urbanismo modernista, além dos seus custos sociais, ambientais e econômicos, uma nova tendência vem ganhando forma, o chamado urbanismo pós-moderno, que tem como uma de suas

estratégias a reabilitação das áreas urbanas existentes (como, por exemplo, os centros históricos), pretendendo assim atender às aspirações por uma diversidade urbana que produza novas sinergias em áreas urbanas já consolidadas (HALL, 1995).

Assim, nas últimas décadas, após um período de intensa desconcentração e suburbanização, a reabilitação de áreas urbanas degradadas, entre elas os centros históricos, vêm se consolidando como estratégia de desenvolvimento urbano, proporcionando visibilidade em um contexto de “competição” interurbana global. Iniciativas de reabilitação urbana podem ser observadas em praticamente todas as grandes cidades do mundo ocidental, sem, entretanto, excluir as outras dinâmicas urbanas, como a suburbanização. O poder público, bem como o setor privado, passou a ver nessas áreas oportunidades de geração de atividades, de receita e de produção habitacional. As propostas e as motivações são diversas, incluindo desde melhorias do espaço físico, através de recuperação do patrimônio cultural, de atração de novos tipos de atividades econômicas, principalmente atividades culturais e de entretenimento, até o provimento de habitação, em alguns casos, voltada para a classe média e alta e, em outros casos, voltadas para a população de baixa renda (SILVA, 2006).

3.3.2. A preservação do patrimônio arquitetônico e a mercantilização da cultura

Atualmente, o patrimônio cultural tem incorporado novos valores e alcançado uma nova dimensão, através da ampliação crescente e generalizada de seu número, de sua abrangência histórica e geográfica, de seu *corpus* teórico e de seu público. Essa ampliação se deve em parte ao desenvolvimento científico e tecnológico, que proporcionou avanços no campo da arqueologia e da história da arte, expandindo o campo cronológico e geográfico do patrimônio cultural. A ampliação do conceito de patrimônio arquitetônico também implicou na ampliação tipológica desses bens, que passaram a abranger edifícios modestos, urbanos e rurais, cidades históricas, reconhecidos e valorizados pelo surgimento de novas disciplinas como o urbanismo e a história da arte, por exemplo. A expansão do público tem suas origens no projeto

iluminista de democratização do saber. Porém, a emergência dessa “condição pós-moderna”, como diria David Harvey, com a mutação da esfera cultural, também foi determinante para a ampliação deste público antes restrito a um pequeno número de especialistas e eruditos. Porém, a exploração da cultura como mais um campo de acumulação capitalista fez com que ela perdesse o seu caráter de realização pessoal, passando a assumir a forma de mercadoria, que tem como principal objetivo a obtenção de lucro. Sobre a relação entre conservação do patrimônio e a mercantilização da cultura, Choay (2006) afirma:

[...] os monumentos e o patrimônio histórico adquirem dupla função – obras que propiciam saber e prazer, postas à disposição de todos; mas também produtos culturais, fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos. A metamorfose de seu valor de uso em valor econômico ocorre graças à “engenharia cultural”, vasto empreendimento público e privado, a serviço do qual trabalham grande número de animadores culturais, profissionais da comunicação, agentes de desenvolvimento, engenheiros, mediadores culturais. Sua tarefa consiste em explorar os monumentos por todos os meios, a fim de multiplicar indefinidamente o número de visitantes (CHOAY, 2006, p. 211).

Dessa forma, o turismo de massa tem contribuído para a ampliação do público interessado em apreciar o patrimônio cultural. Entretanto, esse tipo de atividade turística acaba transformando o patrimônio arquitetônico em mais um produto cultural. Assim, as intervenções em centros históricos voltadas para o desenvolvimento do turismo acabam, muitas vezes, transformando lugares em não-lugares, ou seja, em cenários ilusórios, vigiados e controlados, subtraídos da dimensão do cotidiano, do vivido, padronizando e esterilizando esses espaços.

A indústria do turismo transforma tudo em que toca em artificial, cria um mundo fictício e mistificado de lazer, ilusório, onde o espaço se transforma em cenário para o “espetáculo” para uma multidão amorfa mediante a criação de uma série de atividades que conduzem a passividade, produzindo apenas a ilusão da evasão, e, desse modo, o real é metamorfoseado, transfigurado, para seduzir e fascinar. Aqui o sujeito se entrega às manipulações desfrutando a própria alienação e a dos outros (CARLOS, 1999, p. 26).

Nesse contexto, a valorização no patrimônio cultural no final do século XX e início do século XXI é principalmente uma valorização econômica. No caso específico da conservação de centros históricos urbanos, a supremacia dos interesses econômicos é

ainda mais evidente. A “indústria patrimonial” representa para muitos estados e municípios uma parcela significativa do seu orçamento. Esse tipo de conservação dos centros históricos urbanos traz, além de lucro, efeitos perversos. A exclusão da população local e das camadas menos favorecidas economicamente é um deles. O setor imobiliário e do turismo também se valem da valorização cultural desses espaços para tirar vantagens econômicas. Além da questão social, a banalização do meio acompanhada da homogeneização dos espaços, assim como a sua saturação física e de sua infra-estrutura são outros efeitos perversos gerados pela mercantilização da cultura, mais especificamente, a mercantilização do patrimônio cultural, efeitos esses que podem inclusive desencadear a sua autodestruição, o seu esgotamento. Sobre os interesses econômicos envolvidos na conservação do patrimônio arquitetônico, Lemos (2004) afirma que:

Tudo indica, e os interesses econômicos estão confirmando, que hoje preserva-se em atendimento às exigências do turismo, a grande indústria moderna, que maneja quantias incriveis enquanto vai forjando nos sítios visitados imagens, às vezes ressuscitadas, definidoras de peculiaridades culturais regionais aptas a estar sempre despertando a curiosidade dos viajantes ávidos de novidades. O turismo nasceu em volta de bens culturais paisagísticos e arquitetônicos preservados, e hoje, cada vez mais, vai exigindo a criação de mais cenários, de mais exotismo, provocando quadros artificiais inclusive. Quadros inventados ou recriados, que tentam matar dois coelhos com uma só cajadada: a administração local, com fins políticos, incrementa um nacionalismo cultural de conveniência enquanto agentes de viagens, o comércio local e a arrecadação de impostos passam a possuir justificativas de ricos faturamentos (LEMOS, 2004, p. 30).

Assim, apesar dos avanços no campo teórico e nas técnicas de restauro, a destruição do patrimônio arquitetônico continua em voga, seja em nome da renovação dos espaços, de interesses políticos e econômicos ou ainda através de “restaurações” que, na verdade, tratam-se mais de reconstituições *a la Viollet-le-Duc*. O que importa é mostrar o patrimônio arquitetônico sob o ângulo e a forma mais favorável possível. Luz, cores gritantes, animações culturais, inúmeros são os recursos que procuram tornar a obra mais consumível, mais atrativa, configurando um verdadeiro espetáculo onde o ator principal, o patrimônio, se perde no meio de tantas atrações.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO URBANA DO GOVERNO PORTUGUÊS

4.1. OS CENTROS HISTÓRICOS E A DEGRADAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL PORTUGUÊS

Portugal é uma das nações mais antigas da Europa e durante muitos séculos ocupou um lugar de destaque dentro do cenário europeu e, até mesmo, do cenário mundial, principalmente na época das grandes navegações. Dessa forma, os centros históricos das cidades portuguesas refletem essa história, se configurando como um espaço urbano de grande riqueza histórica, arquitetônica e simbólica.

A maioria dos centros históricos portugueses ainda preserva elementos da arquitetura medieval, como, por exemplo, as muralhas, que delimitavam e protegiam a cidade de possíveis invasões. Algumas cidades portuguesas também conservam até hoje resquícios ou ruínas da arquitetura greco-romana, o que confirma o quão antiga foi a ocupação do território português. Com o passar dos séculos, e a conseqüente transformação dos costumes e das necessidades da sociedade portuguesa, suas cidades foram crescendo e incorporando elementos de novos estilos arquitetônicos, como o românico, o barroco e o rococó, o neoclássico, o *artnoveou* e, mais recentemente, o estilo moderno e o pós-moderno. Juntamente com esses novos elementos arquitetônicos, novos traçados urbanos foram incorporados, complementando ou até mesmo substituindo a malha urbana existente. E foi através desse crescimento urbano dialético, que os centros históricos portugueses adquiriram sua configuração atual; um verdadeiro mosaico urbano que conta, através dos vestígios de várias épocas, a história dessa nação.

Além de sua riqueza arquitetônica e urbana, os centros históricos ocupavam um lugar de destaque dentro do contexto social, político e econômico das cidades portuguesas. Era nessas áreas onde estavam localizadas as principais instituições da sociedade portuguesa, como a sede do governo, as igrejas e as universidades.

Entretanto, após a Segunda Guerra Mundial, assim como na maioria das cidades ocidentais, as cidades portuguesas passaram por um processo de intensa expansão e descentralização. Como já foi dito no capítulo 1, esses processos espaciais tiveram conseqüências para os centros históricos, tais como o despovoamento e o envelhecimento da população residente, a degradação física do parque imobiliário e o declínio econômico, associados à crescente negligência por parte do poder público em relação a essas áreas.

Além da predominância dos processos espaciais de expansão e de descentralização, outros fatores contribuem para a degradação dos centros históricos portugueses. Uma breve análise do parque habitacional pode fornecer alguns indícios.

Segundo o Guia Técnico de Reabilitação Habitacional (2006), a carência habitacional de Portugal é de 176.811 habitações. Já o número de residências vagas disponíveis no mercado para venda ou locação é de 185.509 habitações. Somando esse número ao de habitações vagas não disponíveis no mercado, obtém-se o número de 543.777 residências vagas. Esses dados podem induzir à idéia de que não existem carências habitacionais em Portugal, o que não é verdade. Além da distribuição irregular no território tanto de habitações disponíveis quanto das carências habitacionais, muitas das habitações disponíveis no mercado possuem carências qualitativas, como a falta de infra-estruturas básicas (água encanada, eletricidade, instalações sanitárias, etc.). Esse problema atinge principalmente as habitações mais antigas: quase um terço das habitações construídas antes de 1919 não possui pelo menos uma das infra-estruturas básicas. Seu estado de conservação também é preocupante, já que 40% dessas edificações antigas necessitam de reparações médias ou grandes ou já se encontram muito degradadas. Esses imóveis antigos estão localizados, na maioria das vezes, nos centros históricos (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006).

A situação do mercado de locação habitacional em Portugal também tem contribuído para a degradação dos centros históricos. O congelamento dos valores dos aluguéis de imóveis residenciais, as chamadas rendas habitacionais⁴⁰, e a crescente

⁴⁰ Desde a implantação da República, o mercado de locação de imóveis em Portugal foi sujeito a um regime jurídico que implicou no congelamento dos valores dos aluguéis de imóveis habitacionais ou na limitação da sua atualização e na imposição de renovações obrigatórias dos contratos. Esse regime foi mantido durante o Estado Novo e expandido após a Revolução de 25 de Abril, devido ao seu ideário de justiça

facilidade de acesso ao crédito para aquisição da casa própria fizeram com que, em 2001, 76% das moradias fossem habitadas pelos proprietários e apenas 21% fossem alugadas. Nesse universo de habitações de aluguel, mais da metade das habitações anteriores a 1919 possuem um aluguel inferior a 35 euros. E quanto mais baixos os valores dos aluguéis recebidos pelos proprietários (senhorios), maior o estado de degradação das edificações. Assim, a descapitalização dos proprietários também vem contribuindo para a degradação do parque habitacional português (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006). Como reconhece o próprio governo português.

[...] as famílias de rendimentos médios optam pela compra de habitação própria, logo no início de vida independente, aumentando o seu endividamento e a rigidez geográfica.

Incentiva-se a construção de edifícios novos, em detrimento da reabilitação, levando a um crescimento desordenado das zonas suburbanas e consequentes desertificação e degradação dos centros urbanos.

O baixo nível de rentabilidade associado aos arrendamentos antigos, tendencialmente perpétuos, implicou uma evolução absurda do sistema: se por um lado, desmotivou ou impediu que muitos dos senhorios tivessem capacidade financeira para realizar as obras de conservação dos seus imóveis sujeitos a contratos de arrendamento antigos (criando, objectivamente, condições para que uma considerável percentagem da população viva em prédios que não reúnem as condições mínimas de habitabilidade), por outro fomentou a prática de rendas de valor exorbitante nos prédios sujeitos a novos contratos de arrendamento, ficando a cargo dos seus arrendatários o pagamento dos benefícios concedidos aos antigos inquilinos (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, ADMINISTRAÇÃO LOCAL, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2008, p. 3).

A atuação do setor da construção civil também tem implicações para o quadro habitacional de Portugal. Em 2002, a construção de edifícios residenciais novos representou 46% das obras do setor, as obras de engenharia 28%, a construção de edifícios não-residenciais totalizou 20% e a reabilitação de edifícios representou apenas

social. Só em 1985 foram dados os primeiros passos para reverter essa situação. A Lei n.º 46/85, de 20 de setembro, estabeleceu a possibilidade de celebrar novos contratos em regime de renda livre, mas manteve as limitações ao regime de atualizações de rendas. Ao longo dos anos, outras alterações foram introduzidas através de leis, decretos-leis e outros documentos (FERREIRA, 1987). Entretanto, o próprio governo reconhece que “persistem inúmeros aspectos do arrendamento urbano português a reclamar uma atenção profunda, exigindo medidas legislativas que possibilitem a inversão dos efeitos causados por décadas de congelamento das rendas e de limitações ao uso pleno do direito de propriedade e à autonomia da vontade” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, ADMINISTRAÇÃO LOCAL, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2008, p. 3).

6%. Comparado com os países da União Européia, Portugal apresenta o segmento da reabilitação de edifícios menos desenvolvido. Em países como França, Itália, Reino Unido e Suécia, esse índice ultrapassa os 40%. Alguns fatores são apontados como indutores da distorção entre a atuação do setor de construção civil e as carências habitacionais da população portuguesa: o estrangulamento do mercado de locação, principalmente devido ao congelamento dos valores dos aluguéis dos imóveis residenciais; o maior investimento do Estado nos subsídios de apoio à aquisição da casa própria do que na locação e na reabilitação; a tradição nacional de valorização da casa própria; a falta de capacidade técnica e científica e de mão-de-obra especializada do setor de construção civil (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006).

Dessa forma, além dos processos espaciais de expansão e desconcentração urbana, as especificidades da questão habitacional em Portugal também têm contribuído para a degradação dos centros históricos. Tanto o Estado, através da sua política habitacional, quanto o setor privado, através da atuação das empresas de construção civil, tem perpetuado um modelo de desenvolvimento urbano baseado na construção de novas habitações⁴¹ em lugar da reabilitação das habitações existentes.

⁴¹ Vale salientar que 42% das novas habitações são de uso sazonal ou secundário (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006).



Figura 01: Centro histórico da cidade de Porto.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 02: Universidade de Coimbra.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 03: Ruínas da ocupação romana na cidade de Conímbriga.
Fonte: www.pt.wikipedia.org



Figura 04: Trechos da antiga muralha da cidade de Coimbra.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 05: Pichação de protesto no centro histórico de Coimbra.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 06: Habitação no centro histórico do Porto.
Fonte: Jorge Ricardo Pinto.

4.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO URBANA EM PORTUGAL

Uma compreensão mais ampla dos programas de reabilitação de centros históricos em Portugal também deve contemplar a legislação e os planos urbanísticos voltados para esse tema. O desenvolvimento de leis, planos e programas está inserido no campo das políticas públicas, que se caracteriza como um conjunto de orientações e ações de um governo visando o alcance de determinados objetivos. Na definição de suas orientações e na implementação de suas ações, as políticas públicas promovem o diálogo entre os campos legislativo, do planejamento e da ação.

4.2.1. A legislação de salvaguarda do patrimônio arquitetônico

Em Portugal, as primeiras regras disciplinadoras da salvaguarda do patrimônio cultural datam do início do século XX⁴². Desde então, uma série de portarias, decretos, decretos-leis e outros documentos legais instituíram regras sobre a proteção dos bens móveis e imóveis e também sobre as instituições responsáveis pela salvaguarda desses bens⁴³.

Diante da proliferação de legislações sobre a salvaguarda do patrimônio cultural português, é lançada em 1985 uma lei que procurou sintetizar essas disposições legais: a Lei nº 13/85, de 06 de junho, também conhecida como Lei do Patrimônio Cultural Português. Essa lei trata dos princípios fundamentais da conservação do patrimônio, das formas e do regime de proteção do patrimônio cultural (bens materiais móveis e imóveis, patrimônio arqueológico, patrimônio imaterial), do fomento da conservação e valorização do patrimônio cultural. A lei já incorpora a ampliação do conceito de patrimônio,

⁴² Entretanto, já em 1721, D. João V expediu um alvará régio condenando a destruição de monumentos históricos. Muitos consideram esse ano como o início do sistema de proteção do patrimônio português (INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÔNIO ARQUITECTÓNICO, 2008).

⁴³ Nesse contexto, o Instituto Português do Patrimônio Cultural – IPPC, órgão responsável pela salvaguarda e valorização do patrimônio cultural português, foi sofrendo sucessivas alterações, que resultaram na sua transformação em Instituto Português do Patrimônio Arquitetônico – IPPAR, e no ganho de autonomia de diversos órgãos, como a Biblioteca Nacional, a Torre do Tombo, o Instituto Português de Museus e o Instituto Português de Arqueologia (MARQUES, 2005).

considerando os bens imateriais e também os conjuntos e sítios como patrimônio cultural (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 1985a).

Todavia, apenas um pequeno capítulo é dedicado ao regime de salvaguarda dos bens imóveis. O capítulo II trata da competência da classificação dos bens patrimoniais imóveis, da elaboração de Planos de Salvaguarda e Valorização e da criação de Zonas de Proteção para os imóveis classificados, entre outros. A importância do ordenamento do território para a salvaguarda do patrimônio cultural também é reconhecida.

Todos os planos de ordenamento territorial, nomeadamente os de urbanização, deverão considerar e tratar de maneira especial o património cultural existente na sua área, quer se trate de imóveis classificados quer de imóveis em vias de classificação, propondo medidas de valorização em todos os casos (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 1985a, p. 5-6).

Em substituição à Lei n° 13/85, é publicada a Lei n° 107/2001, de 08 de setembro, que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural. A chamada Lei de Base trata dos princípios; dos direitos, garantias e deveres dos cidadãos; dos objetivos, dos bens culturais e do seu regime geral de proteção e de valorização; dos bens imateriais; das atribuições do Estado, regiões autônomas e autarquias locais; dos benefícios e incentivos fiscais e da tutela do patrimônio. Assim como na Lei do Patrimônio Português, o planejamento também aparece como princípio fundamental da política do patrimônio cultural, “assegurando que os instrumentos e recursos mobilizados e as medidas adaptadas resultam de uma prévia e adequada planificação e programação” (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 2001, p. 3). Nesse sentido é instituída a figura do Plano de Pormenor de Salvaguarda, visando a proteção dos bens culturais, mais especificamente dos monumentos, conjuntos e sítios. A articulação com políticas afins, como a política de ordenamento do território, de meio ambiente, de educação, de cultura e de turismo, também aparece como princípio da política do patrimônio (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 2001).

Dessa forma, tanto na Lei do Patrimônio Cultural Português como na Lei Base da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Patrimônio Cultural, o planejamento e o ordenamento do território aparecem como componentes indispensáveis à salvaguarda do patrimônio cultural.

4.2.2. A problemática da conservação de centros históricos e o planejamento urbano

O início da década de 1970 é marcado pela consolidação dos planos urbanísticos⁴⁴. Em dezembro de 1971, o Decreto-Lei n° 560/71 veio a esclarecer o contorno e o conteúdo dos planos de urbanização, mais especificamente o Plano Geral de Urbanização, o Plano Parcial de Urbanização e o Plano de Pormenor (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, 1971). Os Planos Gerais de Urbanização e os Planos Parciais de Urbanização, enquanto instrumentos do planejamento e do ordenamento do território, muitas vezes acabam por influenciar, de forma direta ou indireta, os centros históricos urbanos. Entretanto, é na figura dos Planos Diretores Municipais e dos Planos de Pormenor que a salvaguarda dos centros históricos tem sido abordada de forma mais incisiva.

Nesse sentido, em 1973 foi criado o Plano de Urbanização de Pormenor de Renovação Urbana, através do Decreto-Lei n° 8/73, “visando a renovação de sectores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, 1973, p. 2). Esses planos de renovação urbana tiveram forte incidência sobre os centros históricos urbanos, visto que, na década de 1970, os centros históricos urbanos já eram compostos, em sua maioria, por uma população de baixa renda que, na maioria dos casos, habitava edificações superlotadas em condições precárias de higiene. Entretanto, apesar do plano se referir a operações de renovação urbana, o seu conteúdo

⁴⁴ A primeira lei a aprovar a criação de planos urbanísticos em Portugal data de 1932 (Decreto-Lei n° 21697). Entretanto, na prática, esses *Planos de Urbanismo* mencionados pela lei não tiveram grandes implicações para o ordenamento do território. Em dezembro de 1934, um novo Decreto-Lei é publicado. Assim, o Decreto-Lei n° 24802 cria a figura dos *Planos Gerais de Urbanização*, que abrangem a totalidade do território a urbanizar e prescrevem as regras de composição do espaço urbano. Este decreto também passa a competência de elaboração dos planos urbanísticos às Câmaras Municipais, ficando o Estado encarregado da coparticipação financeira a dar aos municípios. Os chamados *Planos Parciais de Urbanização*, que atuam sobre uma fração do espaço urbano e possuem um caráter temporário (vigoram apenas até a aprovação do plano geral), serão definidos alguns anos depois através do Decreto-Lei n° 33921 de setembro de 1944. Ainda segundo esse decreto, as Câmaras Municipais eram obrigadas a elaborar Planos de Urbanização para as localidades com mais de 2500 habitantes, que entre dois censos demonstrassem um aumento populacional apreciável, e para as localidades de reconhecido interesse turístico, recreativo, climático, histórico, etc. Em dezembro de 1971 surge a figura dos *Planos de Urbanização de Pormenor* (Decreto-Lei n° 560/71), planos detalhados referentes a setores urbanos contemplados em planos gerais ou parciais já aprovados (FRADE, 1999).

revela uma sutil mudança nesse conceito na medida em que, mais do que uma crítica ao espaço urbano antigo ou tradicional, o plano visa melhorar as condições de habitabilidade de setores urbanos insalubres, reconhecendo e protegendo o direito dos moradores locais. Essa preocupação social pode ser identificada em algumas partes do documento. “O Governo incentivará a promoção económico-social das populações das áreas sujeitas a operações de renovação” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, 1973, p. 3).

Já o Plano de Pormenor de Salvaguarda, criado pela Lei nº 107/2001, estabelece princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo na área por ele abrangida. Para tal, o Plano de Pormenor de Salvaguarda deve definir a ocupação e usos prioritários; as áreas a reabilitar; os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; a cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto; as normas específicas para a proteção do património arqueológico existente; as linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 2001).

Os Planos de Pormenor de Salvaguarda dialogam diretamente com os Planos Diretores Municipais. Com a aprovação do Plano de Pormenor de Salvaguarda, seus princípios e regras devem ser incorporados no Plano Diretor Municipal, como atesta Marques.

Enquanto não ocorrer a compatibilização do Plano de Pormenor de Salvaguarda com os restantes planos eficazes em vigor, na área do município, o primeiro sobrepor-se-á ao segundo, em tudo o que não for incompatível com a sua natureza, e apenas no que respeitar à servidão administrativa resultante do procedimento de classificação do Património Cultural imóvel (MARQUES, 2005, p. 39).

Segundo Gonçalves (2006), existem em Portugal, na parte continental, 36 Planos de Pormenor e Planos de Urbanização atuantes sobre os centros históricos. Somando os regulamentos municipais de salvaguarda e os planos que aguardam aprovação, o número de instrumentos de planeamento e gestão urbana atuantes sobre os centros históricos portugueses é de 51.

Apesar da incidência crescente de Planos de Pormenor e outros instrumentos de planeamento sobre os centros históricos, esses planos acabam se transformando,

principalmente, em regulamentos administrativos para o licenciamento de obras. Os aspectos físicos e estéticos da conservação dos centros históricos são supervalorizados, deixando de lado as dimensões social, econômica e ambiental. Nesse sentido, Gonçalves afirma que:

[...] se instalou ao longo destes últimos trinta anos a ilusão de que dotando os centros históricos de Plano de Pormenor, ou de qualquer outro instrumento normativo, eles estariam “planeados” quando, na verdade, não estão. Daí o paradoxo. Porque a prática corrente caracteriza-se essencialmente por uma reabilitação difusa com acções sectoriais, quase sempre limitadas à componente epidérmica do problema – a (re)qualificação do espaço público e a reabilitação arquitectónica (GONÇALVES, 2006, p. 9).

4.2.3. Os programas do governo português e a reabilitação de centros históricos

A década de 1970 foi um marco para a reabilitação urbana em Portugal. A redemocratização do país, conquistada após a Revolução de 25 de abril de 1974, também conhecida como Revolução dos Cravos⁴⁵, teve como conseqüências a descentralização do poder⁴⁶ e a ascensão de um governo de esquerda sensibilizado com as demandas sociais.

Nesse contexto, surge o primeiro programa do governo português, dentro da sua política habitacional, voltado para a recuperação de imóveis habitacionais degradados, habitações estas que coincidem, em muitos casos, com aquelas situadas nos centros históricos. Assim, é lançado em 1976 o Programa para a Recuperação de Imóveis em Degradação – PRID (Decreto-Lei n° 704/76, de 30 de setembro). Esse programa tinha como objetivo a recuperação do parque habitacional português através da “concessão de

⁴⁵ Golpe de estado militar realizado por facções das forças armadas (MFA) que deram fim ao regime fascista do Estado Novo, em vigor em Portugal desde 1926.

⁴⁶ Depois de várias décadas de centralização do poder na mão do governo central, novos poderes e novas competências são delegados aos municípios. Assim, em maio de 1982, é publicado o Decreto-Lei n° 208/82, definindo com mais exatidão a figura do *Plano Director Municipal* (introduzido pela Lei n° 79/77). Dentre os seus objetivos específicos, destacam-se: constituir um instrumento de participação das populações no planeamento urbanístico e no ordenamento do território; proceder à classificação do uso e destino do território municipal, definindo o regime geral da edificação e parcelamento da propriedade, a eventual transformação da rede urbana e das condições de acessibilidade dos aglomerados; estabelecer as bases da administração urbanística do município e assegurar a sua integração no planeamento territorial e urbano; garantir a conveniente utilização dos recursos naturais, do ambiente e do património cultural (PORTUGAL; MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA; et al, 1982).

empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional, público e privado, urbano e rural, incluindo as relativas à ligação às redes de abastecimento de água e eletricidade e esgotos” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E CONSTRUÇÃO, 1976a, p. 1). Essas linhas de crédito eram dirigidas à atuação dos proprietários e das autarquias locais⁴⁷ na execução de obras de reabilitação de imóveis. As autarquias locais poderiam realizar intervenções tanto no património público como no privado, quando solicitada pelos proprietários. Com o relançamento do programa através do Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de dezembro, passaram a se beneficiar das linhas de crédito não só os municípios e os proprietários, mas também as instituições particulares de solidariedade social, as instituições de utilidade pública e de utilidade pública administrativa, as instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos e as cooperativas de habitação e construção. O financiamento do PRID era de responsabilidade do Fundo de Fomento da Habitação – FFH, extinto em 1982. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 449/83, vários órgãos passaram a financiar o PRID, tais como: o Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação – FAIH, a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral – Caixa Económica de Lisboa (PORTUGAL; MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E CONSTRUÇÃO, 1976a; PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANO; et al, 1983).

Apesar de se tratar de um programa de apoio financeiro significativo, o PRID não teve os resultados esperados. O congelamento do valor dos aluguéis dos imóveis residenciais em Lisboa e no Porto inviabilizou a adesão dos proprietários dessas cidades ao programa, visto que os investimentos na reabilitação de seus imóveis não eram compensados pelo valor dos aluguéis arrecadados. Assim, as linhas de crédito do PRID foram utilizadas quase exclusivamente pelas autarquias locais. O próprio governo reconheceu o problema:

⁴⁷ A organização democrática do Estado português compreende a existência de autarquias locais, representadas pelas regiões administrativas, municípios (ou concelhos) e freguesias. Cada autarquia local possui um chefe do poder executivo, uma assembleia deliberativa e um órgão executivo colegiado. Açores e Madeira são as duas regiões administrativas autónomas do país, com sistema político-administrativo próprio. A região autónoma do Açores está dividida diretamente em 19 municípios e a da Madeira em 11. Já a parte continental de Portugal está dividida administrativamente em 18 distritos, 308 municípios e 4257 freguesias (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 2005).

Aquele programa [PRID], embora à data inovador, não permitiu grandes progressos, devido a pouca adesão dos senhorios, motivada, em particular, pela vigência de um regime de arrendamento urbano já desadequado e incapaz de responder à nova dinâmica social, sobretudo à desactualização das rendas decorrente do seu anterior congelamento (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL, 2000, p. 1).

Em 1985, a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo lança o primeiro programa do governo português voltado especificamente pra a reabilitação urbana: o Programa de Reabilitação Urbana – PRU (Despacho nº 4, de 04 de fevereiro de 1985). Segundo essa Secretaria:

A política de habitação não pode deixar de considerar a conservação e condições de utilização do parque já construído, a par da produção de habitação nova. Esta preocupação justifica-se não só tendo em vista a racional utilização dos recursos, mas também tendo em conta os objectivos do bom funcionamento das estruturas urbanas, posto em causa por intervenções e processos de crescimento demasiado grandes ou rápidos, de que não se conhecem à partida todas as consequências, de modo a evitar sempre que possível a ruptura social causada pela alteração inorgânica do ambiente tradicional de vastas populações urbanas (PORTUGAL; SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO E URBANISMO, 1985, p. 1).

Dessa forma, o governo português passou a entender que a degradação e a desvalorização de áreas urbanas já consolidadas é um desperdício de solo urbanizado, e que a sua reabilitação poderia ser uma alternativa à expansão urbana, visto que, apesar da decadência socioeconômica, essas áreas são providas de infra-estrutura e de equipamentos urbanos.

Para tal fim, o PRU tinha como objetivo conceder não só apoio financeiro, o que já ocorria no PRID, mas também apoio técnico aos municípios nas operações de reabilitação urbana. O apoio financeiro consistia em uma coparticipação no valor dessas operações urbanas. A Direcção-Geral do Planeamento Urbano – DGPU (atual DOGTDU), O Instituto Nacional de Habitação – INH (atual IHRU) e o extinto Fundo de Fomento da Habitação eram os órgãos financiadores do programa. Já apoio técnico consistia na criação de Gabinetes Técnicos Locais – GTLs, que tinham como principais atribuições: a elaboração de projetos de reabilitação tanto de edifícios quanto de espaços urbanos; a promoção e o acompanhamento das obras; propor aos municípios, quando

necessário, o realojamento temporário ou definitivo dos ocupantes das habitações a recuperar; informar e apoiar os proprietários e moradores, dinamizando a sua participação na realização das obras nos edifícios e na obtenção de apoios financeiros; dar parecer sobre a utilização dos edifícios e espaços recuperados; dar parecer sobre licenciamento de obras na área de intervenção; submeter anualmente à aprovação do município o orçamento e a programação e o relatório de atividades (PORTUGAL; SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO E URBANISMO, 1985).

Entretanto, além dos centros históricos, outras áreas urbanas sofriam com a degradação do parque imobiliário. Diante dessa problemática, o Programa de Reabilitação Urbana foi relançado com novo nome e novos moldes, intervindo não só nos centros históricos, mas também em outras áreas urbanas degradadas, como as áreas industriais e portuárias, por exemplo. É nesse contexto que surge em 20 de janeiro de 1988, através do Despacho n° 1 da Secretaria de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas – PRAUD, que reconhece a importância da reabilitação de áreas urbanas degradadas como componente importante da política de ordenamento do território (PORTUGAL; SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL, 1988). Nesse sentido, o PRAUD foi o primeiro programa de reabilitação urbana criado dentro da política de ordenamento do território, e não da política habitacional.

Na prática, apesar da área de intervenção do PRAUD ter sido ampliada, podendo contemplar desde bairros clandestinos degradados até áreas industriais abandonadas, onde o aspecto da salvaguarda do patrimônio não é, necessariamente, predominante, o PRAUD incidiu principalmente sobre áreas históricas, que, na maioria dos casos, se caracterizam como setores urbanos degradados e que possuem uma forte componente patrimonial (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006).

Apesar da iniciativa inovadora do PRAUD de fornecer apoio técnico às autarquias locais e da intensa atividade dos GTLs na elaboração de estudos e projetos, no apoio aos municípios e na sensibilização e motivação da população, suas propostas nem sempre foram concretizadas devido à falta de apoio financeiro da Administração Central. Dessa forma,

[...] a falta de capacidade de resposta da Administração Central às solicitações dos GTL e das autarquias, em especial no tocante ao

financiamento das obras, levou, após o grande entusiasmo inicial, a uma forte desmotivação de alguns GTL, acarretou riscos de desequilíbrio financeiro em algumas autarquias (que iniciaram obras mesmo sem poderem assegurar o apoio inicialmente garantido) e provocou ainda a paragem abrupta de alguns projectos já divulgados publicamente e aguardados com natural expectativa (PAIVA; AGUIAR; PINHO, 2006, p. 48).

No mesmo ano de lançamento do PRAUD, um novo programa de recuperação de imóveis degradados foi criado: o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Degradados – RECRIA (Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de janeiro). Este programa tem como objetivo o financiamento de obras através de coparticipação a fundo perdido de conservação e de beneficiação definidas no artigo 16º da Lei 46/85⁴⁸, que permitam a recuperação de imóveis em estado de degradação. O Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado – IGAPHE, e as Câmaras Municipais são as instituições responsáveis pelo financiamento concedido aos proprietários ou aos inquilinos e também aos próprios municípios (quando estes substituem os proprietários na realização das obras) (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES, 1988). Em dezembro de 2000, foi expedido o Decreto-Lei 329-C/2000, que amplia a ação do RECRIA. Com o objetivo de abranger um maior número de edificações, esse documento prevê a ampliação das linhas de crédito e da aplicação do programa. Nesse sentido, além da coparticipação a fundo perdido já prevista, foi instituído um sistema de financiamento do valor das obras não coparticipado. Além disso, o programa passou a financiar obras de recuperação parcial dos prédios, especificamente em telhados ou terraços de cobertura, onde a percentagem de coparticipação a fundo perdido do IGAPHE foi ampliada para 80%. Outra mudança diz respeito à participação do INH – Instituto Nacional de Habitação como órgão financiador (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL, 2000).

A década de 1990 presenciou a sucessiva remodelação de programas de financiamento de recuperação de imóveis habitacionais degradados, visando ampliar o

⁴⁸ “Artigo 46º (Recuperação de habitações arrendadas)

1 - Serão criadas modalidades especiais de crédito, a que terão acesso senhorios de fogos cuja renda seja objecto de correcção extraordinária, destinadas a obras de conservação referidas no artigo 16.º, bem como inquilinos de fogos nas mesmas condições, nos casos do n.º 5 do artigo 21.º e do artigo 37.º, e câmaras municipais, quando executem obras nos termos do n.º 1 do artigo 21.º” (PORTUGAL; ASSEMBLÉIA DA REPÚBLICA, 1985b, p. 11).

campo de atuação, as taxas e as obras passíveis de coparticipação ou ainda alterar os procedimentos de candidatura dos municípios. Dessa forma, em 1996, o governo português lança dois programas complementares ao RECRIA: o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas – REHABITA – e o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal – RECRIPH.

O REHABITA foi lançado em 31 de julho de 1996 através do Decreto-Lei n° 105/96. Este programa tem como objetivo o apoio financeiro de obras de conservação, de melhorias ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as ações de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, utilizando para tal os diversos programas já existentes de forma articulada. Entretanto, o REHABITA é aplicável exclusivamente aos núcleos urbanos históricos considerados como área crítica de recuperação e reconversão urbanística, que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados. A instituição financiadora do programa é o Instituto de Gestão e Alienação do Patrimônio Habitacional do Estado – IGAPHE (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1996a).

O RECRIPH foi lançado no mesmo dia do REHABITA através do Decreto-Lei n° 106/96. O RECRIPH consiste em um apoio financeiro às obras de conservação e de melhorias em prédios urbanos com mais de um proprietário, conhecido como regime de propriedade horizontal, uma lacuna presente no RECRIA. Esse apoio financeiro consiste na concessão aos beneficiários de coparticipação a fundo perdido e de empréstimos bonificados para financiamento da parte das obras não coparticipada. Essas verbas são provenientes do IGAPHE e dos municípios (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1996b).

No final da década de 1990, é criado mais um programa complementar ao RECRIA: o SOLARH. Seu objetivo é a concessão de um apoio financeiro especial, sob a forma de empréstimo sem juros, a agregados familiares de baixa renda, de modo a permitir-lhes a realização de obras nas habitações de que são proprietários e que constituem a sua residência permanente. Em 09 de fevereiro de 2001, o SOLARH foi

ampliado através do Decreto-Lei n° 39. De acordo com esse documento, além de proporcionar aos proprietários os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações, o SOLARH também pretende favorecer o aumento da oferta de habitações populares de aluguel, que sejam compatíveis com os rendimentos da população de baixa renda. Para tal, o apoio financeiro concedido pelo Instituto Nacional de Habitação – INH – passa a ser empregado na realização de obras de conservação e de melhorias em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preencham as condições previstas no programa; em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa de fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção; e ainda em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO, 1999; PORTUGAL; MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL, 2001).

Diante da morosidade dos processos de reabilitação urbana e da insuficiência do capital público disponibilizado para tal fim, é criado, em maio de 2004, um novo regime jurídico de reabilitação urbana de cunho empresarial: as Sociedades de Reabilitação Urbana – SRU (Decreto-Lei n° 104, de 07 de maio de 2004). Essas sociedades, empresas criadas pelos municípios em que a totalidade do capital social é detido pelo município e pelo Estado, constituem um regime jurídico excepcional de reabilitação⁴⁹ de zonas históricas urbanas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística⁵⁰ e possuem poderes de autoridade e de polícia administrativa como os de expropriação e de

⁴⁹ Apesar do termo reabilitação urbana voltar a ser usado, este aparece associado às transformações físicas do espaço urbano. “[...] entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E HABITAÇÃO, 2004, p. 2).

⁵⁰ “Artigo 41.º - 1. Poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações” (MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO, URBANISMO E CONSTRUÇÃO, 1976, p. 8).

licenciamento. Seu principal objetivo é agilizar o processo de reabilitação urbana, maximizar a captação de investimentos e mobilizar os agentes envolvidos, incentivando as parcerias público-privadas (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE E HABITAÇÃO, 2004).

Entre as competências das SRUs, destacam-se: o licenciamento e a autorização das operações urbanísticas; expropriação dos bens imóveis; proceder às operações de realojamento; fiscalizar as obras de reabilitação urbana. Nesse sentido, as SRUs não se encarregam das obras de reabilitação urbana, mas sim de orientar os proprietários na preparação e na execução das operações de reabilitação dos seus imóveis, informando-os dos seus direitos e deveres no processo de reabilitação urbana e sobre as eventuais coparticipações financeiras públicas ou bonificações de crédito a que eles possam recorrer (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE E HABITAÇÃO, 2004).

Cada SRU é responsável por uma zona de intervenção, que deve ser regulamentada por um Plano de Pormenor elaborado pelo município ou pela própria SRU. Dentro desta zona, é definida uma unidade de intervenção (um quarteirão, pátio, rua ou até mesmo um edifício). Para esta unidade é elaborado pela SRU⁵¹ um documento estratégico nos seguintes termos:

- a) A definição dos edifícios a reabilitar e a extensão das intervenções neles previstas;
- b) A indicação dos respectivos proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários, nos termos do artigo 37º do presente diploma;
- c) Um projecto base de intervenção, no qual se descrevem as opções estratégicas em matéria de reabilitação, designadamente no que concerne a habitação, acessibilidades, equipamentos, infra-estruturas ou espaço público, quando a intervenção inclua estas áreas, explicando sumariamente as razões das opções tomadas de modo a reflectir a ponderação entre os diversos interesses públicos relevantes;
- d) A planificação e estimativa orçamental das operações a realizar;
- e) A indicação dos eventuais interessados em colaborar com os proprietários na recuperação dos imóveis (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE E HABITAÇÃO, 2004, p. 5).

⁵¹ As SRUs também podem abrir concurso para a apresentação de propostas, garantindo o direito de participação dos interessados na elaboração do Plano Estratégico (MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS..., 2004).

Após a aprovação do documento estratégico e a notificação dos proprietários, é feito um acordo entre os mesmos e a SRU, onde o proprietário pode assumir diretamente a reabilitação do edifício, estabelecendo com a SRU um contrato com prazos fixos para a sujeição das obras à autorização ou licença administrativa e para a execução das mesmas ou pode ainda encarregar a SRU da reabilitação do seu edifício, mediante o compromisso de pagamento das obras e das demais taxas previstas na lei⁵².

Compete ainda as SRUs a fiscalização das obrigações assumidas pelos parceiros privados através do contrato e também fiscalizar a execução das obras de reabilitação. Concluída a reabilitação urbana da zona de intervenção, a SRU deve ser extinta e seus bens revertidos para os seus acionistas (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE E HABITAÇÃO, 2004).

Além dos programas do governo português, os programas desenvolvidos e/ou financiados pela União Europeia também tiveram implicações diretas e indiretas para a reabilitação dos centros históricos das cidades portuguesas.

A adesão de Portugal à União Europeia (UE)⁵³ em 1986 foi um marco para o desenvolvimento do país. As políticas e as ações desenvolvidas pela UE foram determinantes para o rápido desenvolvimento de Portugal nas últimas décadas, culminando na maior abertura da economia portuguesa ao exterior e na modernização econômica, social e cultural do país. Com a entrada de capital estrangeiro, principalmente através dos chamados fundos estruturais da União Europeia, o Estado português passou a administrar novas receitas. Segundo Valença, “nos cinco anos entre 1989 e 1994, Portugal recebeu investimentos em serviços e infra-estrutura da ordem de 50% do seu

⁵² “Na falta do acordo de todos os proprietários sobre a reabilitação da sua fracção, ou de deliberação favorável da assembléia de condóminos quanto à reabilitação das partes comuns, a SRU toma directamente a seu cargo a tarefa de reabilitação do edifício ou de parte deste, conforme o disposto no número seguinte, devendo para o efeito adquirir a propriedade daqueles que não consentiram na reabilitação, ou, se necessário, do edifício, quando se trate da reabilitação de partes comuns” (PORTUGAL; MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE E HABITAÇÃO, 2004, p. 6).

⁵³ A União Europeia foi criada em 1992 pelo Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht. Entretanto, suas bases foram estabelecidas desde a década de 1950 com a formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951 pelos seis membros fundadores (Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) e posteriormente com a criação da Comunidade Econômica Europeia em 1957. A UE possui uma moeda única, o Euro, e 27 Estados-Membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Suécia (UNIÃO EUROPEIA, 2008).

PIB anual, principalmente em Lisboa, atual centro econômico de Portugal” (VALENÇA, 2001, p. 74).

Nesse contexto, a década de 1990 presenciou uma proliferação de programas pontuais, delimitados no espaço e no tempo, de reabilitação urbana, como, por exemplo, o Valis – Valorização Arquitetônica e Urbana de Lisboa, a Expo 98, o URBAN I e II, o Polis, etc. Os programas mais representativos para a reabilitação de centros históricos urbanos foram o URBAN e o Polis.

A Iniciativa Comunitária URBAN I (1994-1999), lançada em 1994, englobou um total de 118 programas URBAN espalhados por todos os Estados-Membros. Esses programas tinham como objetivo promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios em crise das grandes cidades – com fortes sinais de depressão e degradação, com problemas de declínio econômico e urbano, desemprego e deterioração da qualidade de vida e acumulação de fenômenos de exclusão social e insegurança – e também fomentar o desenvolvimento e o intercâmbio de conhecimentos sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, e o Fundo Social Europeu – FDS eram os órgãos financiadores. Em 2000, foi lançada a Iniciativa Comunitária URBAN II (2000-2006), com os mesmos objetivos e ações do URBAN I, mas contemplando outras cidades européias. A reabilitação de áreas urbanas degradadas e a conservação do patrimônio circulam entre as ações prioritárias do URBAN II, como pode ser observado na lista de ações prioritárias:

- requalificação plurifuncional de terrenos e zonas degradadas, compatível com o ambiente e capaz de gerar oportunidades de emprego sustentável, integração das comunidades locais e das minorias, reintegração de excluídos e prevenção da delinquência;
- promoção da capacidade empresarial local e de oportunidades de emprego nomeadamente no âmbito da conservação do património cultural, do ambiente e dos serviços de proximidade. Garantia da igualdade entre homens e mulheres;
- desenvolvimento de estratégias contra a exclusão e a discriminação, designadamente através do melhoramento dos planos de educação e formação;
- desenvolvimento de sistemas integrados de transportes públicos mais eficazes e respeitadores do ambiente;
- redução e tratamento de resíduos, redução da poluição, uso de fontes energéticas renováveis;

- desenvolvimento do potencial criado pelas tecnologias da sociedade de informação nos sectores económico, social e ambiental, incluindo o aumento de oferta de serviços de interesse público às pequenas empresas e aos cidadãos (UNIÃO EUROPÉIA; COMISSÃO EUROPÉIA, 2008, p.1).

Devido à baixa dimensão populacional das cidades portuguesas e a uma condicionante do programa que restringia a sua atuação a zonas urbanas entre 10.000 e 20.000 habitantes, a Iniciativa Comunitária URBAN incidiu principalmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (PORTUGAL; MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO; et al, 2001).

A tabela a seguir apresenta, de forma sucinta, os principais programas de reabilitação urbana financiados pelo governo português e pela União Europeia (incluindo o programa Polis, que será abordado no próximo item) que, nas últimas décadas, contribuíram para a reabilitação dos seus centros históricos de Portugal.

QUADRO 02: PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO URBANA – PORTUGAL

Programa	Ano	Órgão Gestor	Instituição / Órgão Financiador(a)	Objetivos
PRID – Programa para a Recuperação de Imóveis em Degradação Decreto-Lei n° 704/76 Decreto-Lei n° 449/83	1976/ 1983	FFH (1976); FAIH (1983);	FFH; FAIH; Caixa Geral de Depósitos; Crédito Predial Português; Montepio Geral - Caixa Económica de Lisboa;	Financiar obras de reparação, conservação e beneficiação de imóveis habitacionais degradados (públicos e privados), incluindo as obras relativas à ligação às redes de abastecimento de água e eletricidade e esgotos;
PRU – Programa de Reabilitação Urbana Despacho n° 4/SEHU/85	1985	DGPU;	DGPU; INH; FFH;	Conceder apoio técnico e financeiro aos Municípios para operações de reabilitação;
RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados Decreto-Lei n° 4/88 Decreto-Lei n° 329-C/2000	1988/ 2000	IGAPHE; INH;	IGAPHE; INH; Municípios;	Financiar obras de reparação, conservação e beneficiação de imóveis habitacionais arrendados (públicos e privados) em estado de degradação.
PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas Despacho n° 1/SEALOT/88	1988	DGOT;	DGOT;	Conceder apoio técnico e financeiro aos Municípios para operações de reabilitação ou de renovação de áreas urbanas degradadas ou para ações de preparação e/ou acompanhamentos de operações de reabilitação ou de renovação de áreas urbanas degradadas;
REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em áreas Urbanas Antigas Decreto-Lei n° 105/96	1996;	IGAPHE; INH;	IGAPHE; INH; Municípios;	Financiar obras de conservação, beneficiação ou reconstrução de imóveis habitacionais e para as ações de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes.
RECRIPH – Regime				

Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal Decreto-Lei n° 106/96	1996;	IGAPHE; INH;	IGAPHE; INH; Municípios;	Financiar obras de conservação e beneficiação nas partes comuns e nas frações autónomas de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.
Iniciativa Comunitária URBAN I e II	1994/ 1999	União Européia;	FEDER; FDS;	Promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios em crise das grandes cidades e também fomentar o desenvolvimento e o intercâmbio de conhecimentos sobre a revitalização e o desenvolvimento urbano sustentável;
SOLAHR Decreto-Lei n° 7/1999 Decreto-Lei n° 39/2001	1999/ 2001	INH;	INH;	Conceder apoio financeiro especial, sob a forma de empréstimo sem juros, a agregados familiares de fracos recursos económicos, de modo a permitir-lhes a realização de obras nas habitações de que são proprietários e que constituem a sua residência permanente;
POLIS - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades Resolução n° 26/2000	2000	MAOTDR; União Européia;	MAOTDR; União Européia; Municípios; Iniciativa privada;	Promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades, através de intervenções urbanísticas e ambientais pontuais, garantindo uma maior atratividade e competitividade de centros urbanos relevantes na estruturação do sistema urbano português;

Fonte: Quadro elaborado a partir de documentos obtidos no Diário da República de Portugal.

4.2.3.1. O programa POLIS

A criação do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR e o sucesso da EXPO 98⁵⁴ foram determinantes para o lançamento, em 2000, do Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades (Resolução n° 26/2000, de 15 de maio). O MAOTDR trouxe uma nova visão sobre o desenvolvimento e o ordenamento do território, fazendo com que a requalificação urbana e a valorização ambiental passassem a circular entre as prioridades de ação do governo nessa área. Já a experiência urbanística e organizacional adquirida pelo governo português com a EXPO 98, contribuiu para a incorporação de novos paradigmas de qualidade do espaço urbano e também de novos instrumentos de gestão, como a constituição de sociedades anônimas responsáveis pelo gerenciamento das intervenções urbanas e o desenvolvimento de planos estratégicos.

[...] deve ser referido que a experiência da EXPO 98 teve um impacto muito significativo em todo o País e veio contribuir para estabelecer um novo paradigma de qualidade do espaço urbano e de valorização das suas componentes ambientais. [...] Importa tirar partido desta atitude, promovendo intervenções que reproduzam, tanto quanto possível e à escala de cada aglomerado urbano, as virtudes da EXPO 98 em termos de requalificação do espaço público com uma forte componente de valorização ambiental (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000, p.8).

A experiência adquirida com a EXPO 98 não se limita aos aspectos da qualidade urbanística e da criação de espaços de cultura e lazer. É importante igualmente a experiência nos planos jurídico e institucional, nomeadamente no que diz respeito à realização de parcerias entre o Governo e as autarquias locais e à utilização de novos instrumentos de intervenção urbanística (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000, p.1-2).

⁵⁴ A EXPO 98 foi uma exposição mundial realizada de 22 de maio a 30 de setembro em Lisboa e teve como tema “Os oceanos: um património para o futuro”. Essa exposição foi responsável por um dos projetos mais audaciosos de reabilitação urbana de Portugal. O local escolhido para abrigar a EXPO 98 foi a parte oriental de Lisboa à margem do rio Tejo, uma área industrial que vinha sofrendo um processo de degradação crescente. Os pavilhões que abrigaram a EXPO 98 constituem uma área conhecida hoje como Parque das Nações, na qual estão localizadas algumas das mais modernas obras de arquitetura de Portugal. A Ponte Vasco da Gama, uma das maiores da Europa, e a Estação do Oriente, uma das mais importantes de Lisboa, foram algumas das grandes obras públicas que fizeram parte desse mega empreendimento. O grande número de visitantes da exposição e a modernização arquitetónica e urbanística dessa parte da cidade de Lisboa contribuíram para o sucesso dessa grande intervenção urbana. Atualmente, o Parque das Nações continua aberto ao público como área de lazer e entretenimento. Parte da sua área foi vendida para habitações e escritórios (PARQUE EXPO, 2008b).



Figura 07: Interior da Estação do Oriente.

Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 08: Parque das Nações.

Fonte: www.wikipedia.org



Figura 09: Ponte Vasco da Gama e o Parque das Nações (à direita).

Fonte: www.ecop.com



Figura 10: Oceanário (Parque das Nações).

Fonte: Arquivo pessoal.

O programa Polis é parte integrante da política de cidades do governo português e, assim como a iniciativa da EXPO 98, possui influência direta do planejamento estratégico de cidade. Conceitos característicos dessa modalidade de planejamento urbano, como atratividade, competitividade, diferenciação, identidade, são empregados de forma recorrente no regimento do Polis.

Numa sociedade crescentemente globalizada, e em que o sector terciário da economia está ainda em franca expansão, as cidades devem ser pólos essenciais do processo de desenvolvimento económico e social. Essa função de «alavanca de desenvolvimento» não pode ser desempenhada pelas cidades que não tenham um ambiente de qualidade e níveis elevados de atractividade.

A busca desses níveis elevados não pode ser vista tecnocraticamente como uma mera questão de melhoria de parâmetros ambientais. Há uma identidade e um «carisma» em muitas cidades que é preciso valorizar, porque é precisamente aí que reside a diferenciação e a atractividade. Assim, ambiente e requalificação urbanística são indissociáveis se se pretende ultrapassar a escala dos «pequenos problemas» e promover uma verdadeira acção de desenvolvimento sócio-económico e de melhoria da qualidade de vida dos Portugueses. (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000, p.4).

Dessa forma, o programa Polis compartilha a postura do planeamento estratégico de encarar as cidades como “alavancas de um processo de desenvolvimento global”, onde a qualidade do ambiente urbano é responsável pela diferenciação e atratividade da cidade no cenário internacional.

O Polis é um programa que combina fundos comunitário da União Europeia (mais de 50% do valor total), com fundos da Administração Central e das Autarquias Locais, além de fundos empresariais (públicos ou privados). O montante disponibilizado pela UE é proveniente de diversas linhas de financiamento disponibilizadas de acordo com as definições de cada quadro de apoio comunitário. Tendo em vista a articulação e a gestão dessas diversas fontes de financiamento e dos agentes envolvidos, bem como a divulgação e o gerenciamento do programa, foi criado o Gabinete Coordenador do Programa Polis, sob a tutela do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000).

O principal objetivo do Polis é a melhoria da qualidade de vida nas cidades, através de intervenções urbanísticas e ambientais, garantindo uma maior atratividade e competitividade de centros urbanos relevantes na estruturação do sistema urbano português. Para tal fim, é desenvolvido um número limitado de intervenções exemplares, servindo de referência para outras ações a serem realizadas pelas autarquias locais⁵⁵. Requalificação de zonas industriais degradadas, criação de novas polaridades em áreas

⁵⁵ Essas intervenções exemplares têm como fonte de inspiração as obras da EXPO 98 em Lisboa e as sinergias resultantes da mesma.

metropolitanas, valorização de frentes de mar ou de zonas ribeirinhas, valorização do patrimônio histórico ou ambiental e sua reintegração na cidade são alguns exemplos dessas intervenções exemplares. Também existe uma preocupação em ancorar essas intervenções em torno de um elemento ambiental marcante, como rios e frentes de mar. A degradação dos centros históricos também é uma preocupação do Polis, que prega a reabilitação dessas áreas através de intervenções que promovam a cultura, o entretenimento e o turismo (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000; CORREIA, et al., 2000).

Nesse sentido, a reabilitação de centros urbanos circula entre os objetivos específicos do Polis, como pode ser observado na lista abaixo com os objetivos específicos do programa:

Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
Desenvolver ações que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;
Apoiar outras ações de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes, tais como frentes de rio ou de costa;
Apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito de automóvel em centros urbanos (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000, p. 8).

Para atingir tais objetivos, o Polis está estruturado em quatro componentes. A componente 1 compreende as operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental. Essa componente envolve duas linhas de ação: uma voltada para intervenções previamente selecionadas pela sua relevância e natureza exemplar e outra direcionada para a candidatura de cidades que não foram contempladas. A componente 2 diz respeito às intervenções em cidades com áreas classificadas como patrimônio mundial. A componente 3 abrange as operações de valorização urbanística e ambiental em áreas de realojamento. E a componente 4 compreende as medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades. Cinco são as linhas de intervenção relacionadas a essa componente: apoio a novas formas de mobilidade no espaço urbano; instalação de sistemas de monitoramento e gestão ambiental; valorização urbanística e ambiental no entorno dos estabelecimentos de ensino; ações de

sensibilização e educação ambiental no espaço urbano; e outras ações de impacto positivo na qualidade de vida urbana (PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000).

Todas as candidaturas ao Polis devem apresentar a viabilidade técnica, econômica e financeira do projeto, incluindo: o diagnóstico da situação socioeconômica e ambiental da área de intervenção, a justificativa da necessidade do investimento, o plano de gestão e de viabilidade econômica após a execução do projeto e o plano de monitoramento ambiental antes, durante e após a execução da intervenção (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000).

Além desses estudos, para as candidaturas referentes à componente 1 – operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental, que envolve uma grande interdisciplinaridade e requer competências em domínios técnicos específicos, principalmente em relação à coordenação e à gestão integrada das operações, o programa Polis prevê o desenvolvimento de um plano estratégico de toda a intervenção e a constituição de sociedades anônimas de capital exclusivamente público (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000).

O plano estratégico da intervenção será efetuado através de planos de urbanização ou de pormenor. O plano de urbanização deve conter a definição e caracterização da área de intervenção, a concepção geral da organização urbana, a definição do zoneamento das diversas funções urbanas, os indicadores e os parâmetros urbanísticos e as subunidades operativas de planeamento e gestão que serão desenvolvidas por planos de pormenor. Já o plano de pormenor deve estabelecer a caracterização da área de intervenção, a situação fundiária da área de intervenção, o desenho urbano, a distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, e as operações de demolição, conservação e reabilitação das construções existentes (PORTUGAL; PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2000).

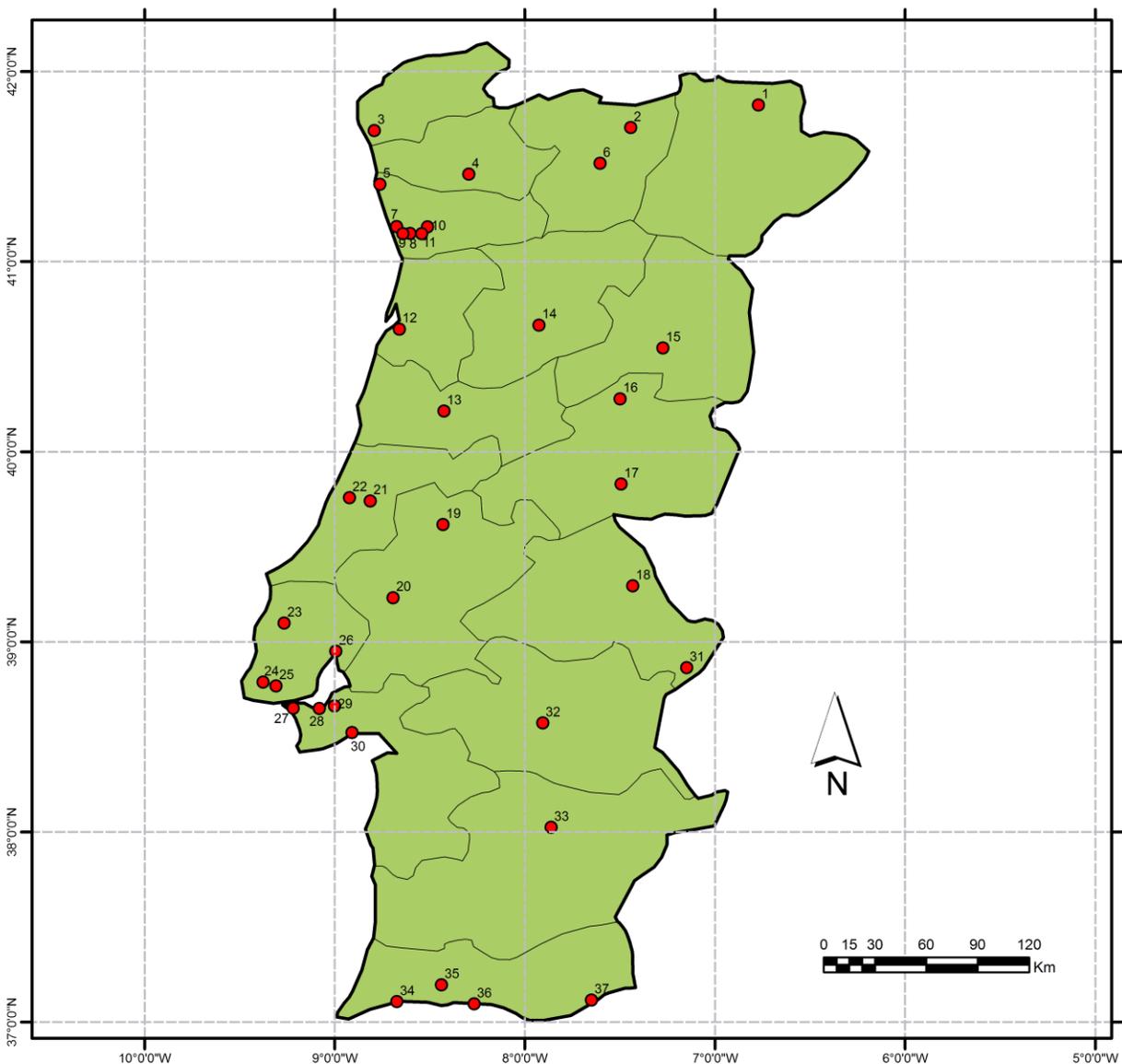
A formação das sociedades anônimas tem como objetivo a criação de mecanismos mais eficazes para a intervenção no espaço urbano e o estabelecimento de parcerias entre o MAOTDR e as câmaras municipais envolvidas. As sociedades do programa Polis são responsáveis pela elaboração de um plano estratégico da intervenção, especificando o programa de intervenção, o calendário de execução e o orçamento de realização. Para a gestão e a coordenação das atividades necessárias ao desenvolvimento das intervenções,

podem ser contratadas empresas com experiência em intervenções urbanas de grande escala, como a Parque Expo S.A., empresa responsável pela execução do projeto urbano da EXPO 98, e a Porto 2001 S.A. Essas empresas são responsáveis pelo desenvolvimento de estudos de caracterização, de planos de pormenor, de projetos técnicos, de empreitadas de construção, pela disponibilização de terrenos (aquisição/expropriação), pela comunicação e sensibilização ambiental e pela gestão administrativa e financeira da sociedade veículo. As sociedades Polis são desfeitas 6 meses após a conclusão das intervenções (CORREIA, et al., 2001; PROGRAMA POLIS, 2008; PARQUE EXPO, 2008b).

Muitos municípios portugueses se beneficiaram desse programa. Para a componente 1, foram selecionados 18 municípios: Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Cacem, Castelo Branco, Coimbra, Costa da Caparica, Covilhã, Guarda, Leiria, Matosinhos, Porto, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu. Posteriormente, 10 outros município foram contemplados, porém com recursos financeiros mais reduzidos. Para a componente 2, foram beneficiados os centros históricos de Angra do Heroísmo, Évora, Guimarães, Porto e Sintra. Pequenos projetos pontuais nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto foram apoiados pela componente 3. Já na componente 4, foram contemplados os municípios de Funchal, Barreiro, Moita, Santarém, Elvas e Lagos (mapa 01) (GASPAR; SIMÕES; BARROSO, 2006).

Entretanto, muitos dos projetos apoiados pelo programa não foram implementados completamente ou até mesmo não saíram do papel. Entre as principais razões estão as dificuldades financeiras dos parceiros envolvidos, a lentidão no processo de desenvolvimento dos projetos e a mudança de governo nos municípios (GASPAR; SIMÕES; BARROSO, 2006).

MAPA 01: INTERVENÇÕES DO PROGRAMA POLIS - PORTUGAL



LEGENDA

1 Bragança	11 Gondomar	21 Leiria	31 Elvas
2 Chaves	12 Aveiro	22 Marinha Grande	32 Évora
3 Viana do Castelo	13 Coimbra	23 Torres Vedras	33 Beja
4 Guimarães	14 Viseu	24 Sintra	34 Lagos
5 Vila do Conde	15 Guarda	25 Cacém	35 Silves
6 Vila Real	16 Covilhã	26 Vila Franca de Xira	36 Albufeira
7 Matosinhos	17 Castelo Branco	27 Costa Caparica	37 Tavira
8 Porto	18 Portalegre	28 Barreiro	
9 Vila Nova da Gaia	19 Tomar	29 Moita	
10 Valongo	20 Santarém	30 Setúbal	

Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados obtidos no sítio do Programa Polis (www.polis.maotdr.gov.pt).

Como forma de enriquecer a análise do programa Polis, duas intervenções concretas serão abordadas de forma sucinta, a da cidade de Coimbra e a da cidade do Porto, sem, no entanto, pretender se configurar como um estudo de caso.

As intervenções do programa Polis na cidade de Coimbra envolvem operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental (componente 1), que têm como principal objetivo “revitalizar o centro, centrando a cidade no rio”. O rio Mondego é o principal protagonista dessa intervenção, servindo de elo entre as duas margens e estimulando a revitalização da área central. Nesse sentido, a intervenção do Polis em Coimbra busca reverter o cenário de degradação tanto da área central quanto da zona ribeirinha, decorrente, em parte, do processo de expansão e de descentralização urbana sofrido por Coimbra nas últimas décadas. Essas intervenções procuram dar continuidade aquelas já iniciadas pelo município no sentido de promover a requalificação urbana e ambiental da cidade (COIMBRAPOLIS S.A, 2008b).

A área de intervenção é de aproximadamente 80 hectares e tem como limite a Ponte de Santa Clara e a Avenida João das Regras, ao norte, a Ponte Europa, ao sul, a Rua António Augusto Gonçalves e a Avenida Inês de Castro, a oeste, e as Avenidas Emídio Navarro, de Lousã e Urbano Duarte, a leste (mapa 02).

A empresa Parque Expo S.A. foi contratada e constituiu, como previsto no modelo institucional do programa Polis, a criação de uma sociedade anônima para o desenvolvimento do programa, a CoimbraPolis S.A., responsável pela formulação do plano estratégico do programa, onde foram definidas a área de intervenção, as linhas de ação, os estudos de caracterização da área, as ações a serem executadas, as fontes de financiamento, bem como o planejamento físico previsto (COIMBRAPOLIS S.A, 2008a).

De acordo com o plano estratégico, os objetivos específicos da intervenção são a revitalização do centro, centrando a cidade no rio, através do tratamento paisagístico e urbanístico das margens do Mondego; a estimulação da circulação de pedestre, através do arranjo urbanístico do eixo que vai da Praça 8 de Maio e estende-se até o Mosteiro de Santa Clara e o Convento de São Francisco; a construção do Parque Verde do Mondego, envolvendo ambas as margens, incluindo equipamentos culturais, de animação e lazer, como o recinto de espetáculos ao ar livre, as instalações de desportos náuticos e as zonas

de pequeno comércio; a valorização do patrimônio cultural através da adaptação da edificação do Convento de São Francisco para centro de congressos e do arranjo urbanístico do entorno do Mosteiro de Santa Clara-a-Velha; e a melhoria da acessibilidade na área central, com a requalificação de parte do sistema viário da área (COIMBRAPOLIS S.A, 2008a).

Para atingir tais objetivos, foram desenvolvidos vários projetos detalhados em dois planos de pormenor. O primeiro, o Plano de Pormenor do Eixo Portagem / Av. João das Regras, inclui a reformulação do trânsito na Ponte de Santa Clara e a criação de um desnivelamento no cruzamento entre a Avenida Inês de Castro, a Avenida João das Regras e o acesso à Ponte de Santa Clara, melhorando as condições do trânsito na área e permitindo uma melhor integração das duas margens do rio. Já o segundo, o Plano de Pormenor do Parque Verde do Mondego, entre a Ponte de Santa Clara e a Ponte Europa (ou Ponte Rainha Santa Isabel), envolve um conjunto de projetos e de obras, dividido em 5 fases, estruturando os terrenos entre as duas pontes como espaços de lazer e de cultura, “um modelo de parque verde urbano multifuncional vocacionado para a animação, recreio e desporto com um enquadramento paisagístico de excepcional qualidade” (COIMBRAPOLIS, 2008a, p. 9). Esse plano de pormenor também inclui os projetos de requalificação do entorno do Mosteiro de Santa Clara-a-Velha e a adaptação do edifício do Convento de São Francisco como espaço de eventos (COIMBRAPOLIS S.A, 2008a).

Embora a conclusão das obras tenha sido prevista para outubro de 2004, a maior parte delas ainda não foi realizada. Das obras concluídas, pode-se destacar a construção da ponte de pedestres Pedro e Inês, localizada entre Ponte de Santa Clara e a Ponte Europa e a 3ª fase do Parque Verde do Mondego.

MAPA 02: ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA POLIS - COIMBRA



Sem escala

LEGENDA

— Área de intervenção

1. Largo da portagem

2. Ponte Santa Clara-a-Velha

3. Parque Dr. Manuel Braga

4. Centro de Interpretação e Monitorização Ambiental

5. 1ª Fase do Parque Verde do Mondego

6. 2ª Fase do Parque Verde do Mondego

7. Mosteiro de santa Clara-a-Velha

8. Convento de São Francisco

9. 3ª Fase do Parque Verde do Mondego

10. Ponte Pendonal Pedro e Inês

11. 4ª Fase do Parque Verde do Mondego

12. Pavilhão Centro de Portugal

13. 5ª Fase do Parque Verde do Mondego

14. Ponte Europa

Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados obtidos no plano estratégico do programa Polis de Coimbra.



Figura 11: Vista do rio Mondego com a ponte Pedro e Inês à frente e a ponte Europa ao fundo.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 12: Obras do Polis no entorno do Mosteiro de Santa Clara-a-Velha.
Fonte: Márcio Valença.



Figura 13: Vista do Parque Manuel Braga à frente e do centro histórico ao fundo.
Fonte: Márcio Valença.



Figura 14: Bares e restaurantes localizados na 3ª fase do Parque Verde do Mondego.
Fonte: Márcio Valença.



Figura 15: Vista da 3ª fase do Parque Verde do Mondego.
Fonte: Arquivo pessoal.



Figura 16: Vista da 3ª fase do Parque Verde do Mondego com o Pavilhão Centro de Portugal ao fundo.
Fonte: Márcio Valença.

A intervenção do programa Polis na cidade do Porto foi um conjunto de operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental (componente 1). Nesse caso, a frente marítima foi o grande destaque da intervenção, através da criação de um espaço urbano de excelência, integrando a praia e o Parque da Cidade (maior zona verde do Porto), voltado para as atividades como o lazer, o entretenimento e o desporto.

O município já havia desenvolvido um projeto de requalificação para essa área, elaborado pelo arquiteto Manuel de Solà-Morales, entre o Parque da Cidade e a praia, onde está localizada a Esplanada Rio de Janeiro. A escolha da cidade do Porto pelo programa Polis criou as condições necessárias para que o projeto fosse retomado e ampliado. A área de intervenção do projeto de requalificação da frente marítima do Porto passou a abranger a costa marítima da cidade entre a Praça Cidade do Salvador, ao norte, a Avenida Montevideu, a leste, e o Molhe, ao sul. Essa área é uma das principais ligações viárias entre a cidade do Porto e a de Matosinho, que também passou por um processo de reabilitação urbana justamente na área contínua ao projeto de requalificação de frente marítima da cidade do Porto (mapa 03) (PORTO 2001 S.A., 2000).

A responsabilidade do desenvolvimento do projeto e da execução das obras ficou por contada Porto 2001 S.A., à qual coube a elaboração do plano estratégico da intervenção, onde foram definidas as linhas gerais de intervenção, a delimitação da área de intervenção e a identificação das ações a ela relacionadas, bem como as fontes de financiamento previstas e o potencial de alguns investimentos em gerar receitas próprias (PORTO 2001 S.A., 2000).

Segundo o plano estratégico, a intervenção do programa Polis na cidade do Porto teve como objetivo promover a integração entre o Parque da Cidade e o mar e criar uma seqüência de espaços de lazer, deporto e entretenimento ao longo da orla marítima, através da reestruturação do espaço urbano e do sistema viário da área (PORTO 2001 S.A., 2000).

De forma mais detalhada, a intervenção compreende: a remodelação da área da praia internacional e da Esplanada Rio de Janeiro, prolongando o espaço verde do Parque da Cidade até a costa; o novo traçado da Avenida Marginal, com a construção de um

viaduto permitindo a ligação direta entre a praia e o Parque da Cidade; a construção de um edifício de lazer (denominado edifício transparente), sob um grande mirante à beira mar; requalificação do edifício do Castelo do Queijo, que passará a abrigar atividades de hotelaria, lazer e apoio à utilização da praia; redesenho da Praça Gonçalves Zarco e do seu entorno, principalmente aqueles próximos ao Castelo do Queijo; criação de um parque de estacionamento no subsolo da Praça Gonçalves Zarco; requalificação da costa entre a Praça Gonçalves Zarco, a Avenida de Montevideu e o Molhe, criando zonas de passeio e estar ao longo do percurso. Essas ações sob o espaço público foram divididas em dois programas estratégicos: o da Avenida Marginal do Parque da Cidade e o da Avenida de Montevideu (PORTO 2001 S.A., 2000).

As parcerias público-privadas fizeram parte da estratégia de intervenção, principalmente nos projetos do edifício transparente, no do Castelo do Queijo e no projeto do parque de estacionamento. Outra estratégia de intervenção foram as ações de comunicação, tendo em vista informar e sensibilizar a população no que diz respeito ao projeto e à execução das obras (PORTO 2001 S.A., 2000).

A intervenção do Polis na cidade do Porto foi concluída e a sociedade criada para esse fim foi desfeita.

MAPA 03: ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA POLIS - PORTO



Sem escala

LEGENDA

— Área de intervenção

1. Praça Cidade do Salvador
2. Edifício Transparente / Esplanada Rio de Janeiro
3. Parque da Cidade
4. Praça Gonçalves Zarco
5. Castelo do Queijo
6. Molhe

Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados obtidos no plano estratégico do programa Polis no Porto.



Figura 17: Vista aérea do Parque da Cidade.

Fonte: http://olhares.aeiou.pt/parque_da_cidade_porto_foto2020262.html



Figura 18: Edifício transparente.

Fonte: Jorge Ricardo Pinto.



Figura 19: Castelo do Queijo.

Fonte: Godin.



Figura 20: Viaduto de ligação entre o parque e a praia.

Fonte: Godin.

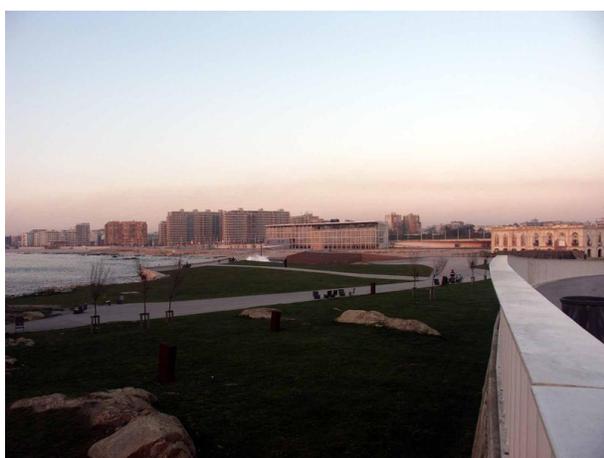


Figura 21: Vista da Esplanada do Rio de Janeiro.

Fonte: Godin.



Figura 22: Praça Gonçalves Zarco.

Fonte: Godin.

4.3. A REABILITAÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS E OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO EM PORTUGAL

A questão da reabilitação de centros históricos percorreu um longo caminho antes de serem implementados os primeiros programas do governo português voltados para essa problemática.

A formulação das primeiras leis de salvaguarda do patrimônio cultural, durante o século XX, foi o primeiro passo para a criação de um corpo jurídico sobre o tema. Atualmente, o principal instrumento jurídico de salvaguarda do patrimônio português é a Lei de Base, que trata não só da salvaguarda do patrimônio cultural de Portugal, mas também da política de conservação desse patrimônio. Outro ponto importante dessa lei é o reconhecimento da importância do planejamento e do ordenamento urbano para a conservação do patrimônio cultural. Na prática, a questão da conservação dos centros históricos já vinha sendo abordada desde a década de 1970, ainda que de forma sutil, pela esfera do planejamento. Em Portugal, os centros históricos ocupam uma área considerável do território urbano. Dessa forma, ao abordar o planejamento e o ordenamento das cidades portuguesas, os planos urbanísticos também se deparavam com a questão da salvaguarda dos centros históricos.

Ainda na década de 1970, a reabilitação dos centros históricos passa a ser contemplada através dos primeiros programas de recuperação de imóveis degradados, que coincidem, na maioria dos casos, com o parque imobiliário dos centros históricos. Atualmente, a reabilitação urbana tem sido abordada tanto pelas políticas habitacionais quanto pelas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional da Administração Central. O Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR tem se encarregado dessas duas políticas através do Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU (antigo INH) e da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – DGOTDU. Dos programas abordados no item anterior, estão em vigor o RECRUA, o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH, além das SRUs, todos vinculados ao IHRU, e o PRAUD e o POLIS, vinculados à DGOTDU.

Os programas do IHRU tem se limitado a financiar obras de recuperação das edificações degradadas. A criação das SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana – foi um passo importante no sentido de agilizar o complexo processo de reabilitação urbana. Entretanto, a falta de verbas para o desenvolvimento dos projetos continua sendo um obstáculo. Já o PRAUD, programa desenvolvido pela DOGTDU, representou um grande avanço para a reabilitação urbana em Portugal, ao fornecer não só apoio financeiro, mas também o apoio técnico ao desenvolvimento dessas operações urbanas, com a criação dos Gabinetes Técnicos Locais. Entretanto, os recursos financeiros necessários nem sempre têm sido disponibilizados.

Nesse sentido, a adesão de Portugal à União Européia tem minimizado, em parte, o problema da falta de recursos financeiros tanto da Administração Central quanto das Administrações Locais. Através dessas novas receitas, o governo português em parceria com a UE tem desenvolvido programas arrojados de reabilitação urbana, como o URBAN e o POLIS.

O Polis é um programa emblemático dos caminhos que vem tomando o desenvolvimento urbano contemporâneo em Portugal. Primeiro devido às instituições envolvidas, visto que o Polis foi desenvolvido pela Administração Central, mas a maior parte dos recursos financeiros é de responsabilidade da União Européia. E segundo, pelo próprio discurso do programa, afinado com o discurso do planejamento estratégico de cidades, adotado nas principais cidades européias. Nesse sentido, o Polis procura promover o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes através de “intervenções exemplares” no espaço urbano, como a reabilitação de centros históricos, de zonas industriais degradadas, de frentes de mar ou de zonas ribeirinhas, etc. Acredita-se que a melhoria da qualidade ambiental irá promover uma maior atratividade e a visibilidade da cidade no cenário de “competição interurbana” global, dinamizando a economia local.

Na cidade de Coimbra, por exemplo, o rio foi o grande protagonista da intervenção, que buscou reabilitar as margens do Mondego, promovendo um grande espaço verde de lazer e entretenimento. Espera-se, que essa intervenção gere sinergias na área contribuindo, inclusive para a reabilitação do centro histórico, localizado próximo à área de intervenção. A área que já foi reabilitada, às margens do Mondego, tem sido

bastante procurada pelos moradores e também pelos turistas. Entretanto, após mais de sete anos de desenvolvimento do Polis em Coimbra, a maior parte das obras ainda não foi concluída.

Na cidade do Porto o elemento natural, nesse caso o mar e a área verde do Parque da Cidade, foi mais uma vez o destaque do projeto. Buscou-se integrar o Parque da Cidade à costa marítima através da reabilitação dos espaços públicos, resultando em uma grande faixa contínua de passeio de pedestres e espaços de lazer. Após a conclusão da obra, a área vem sendo freqüentada, principalmente, pelos moradores.

Entretanto, as intervenções do Polis em Portugal incidem principalmente sobre a dimensão física da reabilitação dessas áreas degradadas. São projetos de desenho urbano arrojado, que buscam melhorar e modernizar a imagem das cidades portuguesas, assim como aconteceu com Lisboa através da EXPO 98. A dimensão social da reabilitação urbana, tão importante em áreas degradadas como estas, é deixada de lado e as dimensões econômicas são reduzidas ao incentivo ao turismo.

Nesse contexto, pode-se afirmar que os avanços teóricos sobre a idéia de conservação dos centros históricos – onde a reabilitação urbana aparece como um conceito complexo, que envolve aspectos sociais, econômicos, ambientais, arquitetônicos, etc. – não se refletiram no campo das ações, onde os programas do governo continuam a supervalorizar a dimensão física da reabilitação urbana.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REABILITAÇÃO URBANA NO BRASIL

5.1. OS CENTROS URBANOS TRADICIONAIS E A DEGRADAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL BRASILEIRO

Os centros históricos das cidades brasileiras estão intimamente relacionados com a história, a cultura e a arquitetura portuguesa, pois foi com a chegada dos portugueses que surgiram as primeiras cidades, propriamente ditas, no Brasil. Dessa forma, os centros históricos brasileiros refletem a arquitetura e o urbanismo praticado em Portugal. Essa arquitetura portuguesa, que ficou conhecida aqui no Brasil como arquitetura colonial, passou por um processo de transformação, incorporando novas técnicas, novos saberes e novos materiais, adaptando-se assim ao contexto brasileiro. Os centros históricos brasileiros eram o centro político, econômico, social e religioso das nossas cidades.

Entretanto, assim como em Portugal e na maioria dos países ocidentais, os centros históricos das cidades brasileiras têm passado, nas últimas décadas, por um processo de evasão da população, de suas funções e de degradação física do seu ambiente construído. Nesse sentido, a dinâmica de desenvolvimento urbano, vigente desde a Segunda Guerra Mundial, tem privilegiado a expansão e o adensamento das cidades, criando novos bairros e novas centralidades, o que tem resultado na subutilização de áreas urbanas já consolidadas. Além dessa “tendência” mundial, outros fatores também contribuíram para esse quadro.

No Brasil, a política habitacional tem privilegiado o financiamento de novas moradias e não tem contemplado a recuperação do estoque construído, o mercado de aluguel e a aquisição de moradias de segunda mão. Tanto os agentes públicos quanto o setor privado têm seguido o caminho da construção de novas moradias em áreas de expansão. Para a população de baixa renda, esse imperativo é ainda mais forte, pois nessas áreas o custo da terra costuma ser mais baixo (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; et al, 2005).

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional (lotes, apartamentos ou casas próprias) nas periferias consagrou-se como o modelo hegemônico, justificado pelo preço mais barato dos terrenos na franja externa e pela impossibilidade dos setores de menor renda arcarem com os custos dos aluguéis nas áreas mais consolidadas (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES; et al, 2005, p. 14).

A necessidade habitacional brasileira envolve carências quantitativas e qualitativas. Em termos quantitativos, o déficit habitacional no Brasil, em 2005, foi de 7,903 milhões de moradias, sendo 81,2% (6,414 milhões) em áreas urbanas. Juntas, as regiões Sudeste e Nordeste representaram 71,4% dessa carência em números absolutos. Todavia, em termos relativos, as regiões Norte e Nordeste lideraram as estatísticas. Os principais componentes do déficit habitacional brasileiro, por situação do domicílio, foram as precariedades físicas das habitações, nas áreas rurais, e a coabitação familiar⁵⁶ e o ônus excessivo com aluguel, nas áreas urbanas. Já o principal problema qualitativo foi a carência de infra-estrutura (iluminação elétrica, rede de abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), que atinge 21,5 % do estoque de domicílios. Entretanto, dependendo do contexto socioeconômico de cada região, outras deficiências apareceram com maior representação. Nos grandes aglomerados urbanos, por exemplo, a inadequação fundiária urbana e o adensamento excessivo têm maior representatividade. Paradoxalmente, em 2005, foram estimados no Brasil 6,736 milhões de domicílios vagos, dos quais 5,084 milhões estão situados nas áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007). Esses números também variam de acordo com a região, como pode ser observado na tabela 01.

Existe uma expectativa de que esse número expressivo de domicílios vagos possa, de alguma forma, mitigar a carência habitacional no Brasil. Entretanto, a política habitacional brasileira tem negligenciado o estoque habitacional construído e o mercado de aluguel, enfatizando a construção de novas habitações. Além disso, faltam empresas e mão-de-obra especializadas em reabilitação de imóveis históricos. Dessa forma, o potencial do parque habitacional dos centros históricos urbanos, onde estão localizados muitos dos domicílios vagos das cidades, vem sendo desprezado.

⁵⁶ Compreende as situações em que mais de uma família moram na mesma residência ou ainda famílias que moram em um cômodo.



Figura 23: Centro histórico da cidade de Salvador.

Fonte: <http://umpoucodeturismo.blogspot.com/2008/04/destinaes-brasileiras-internacionais.html>



Figura 24: Centro histórico da cidade de Ouro Preto.

Fonte: Nivaldo Almeida Filho.



Figura 25: Centro histórico da cidade de Olinda.

Fonte: <http://nikita.cesar.org.br/~sites/riss2007/wordpress/>



Figura 26: Centro histórico da cidade de Natal.

Fonte: <http://www.panoramio.com/photo/2038108>

5.2. AS POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO DE CENTROS HISTÓRICOS NO BRASIL

Assim, como no caso português, os programas de reabilitação de centros históricos do governo brasileiro são analisados dentro de um contexto mais amplo: o campo das políticas públicas, procurando estabelecer um diálogo entre legislação, planejamento e ação.

5.2.1. A legislação de salvaguarda do patrimônio arquitetônico

A criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN⁵⁷ – em abril de 1936 (oficializado em janeiro de 1937), órgão federal subordinado ao antigo Ministério da Educação e Saúde Pública, foi um marco na institucionalização da salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro. O SPHAN tinha como objetivo “promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional”. Além de ter Rodrigo Mello Franco de Andrade como presidente por 31 anos (1937-1968), o SPHAN contava com uma equipe composta por importantes intelectuais modernistas, como Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Manoel Bandeira e Carlos Drummond de Andrade. A primeira tarefa dessa equipe foi elaborar uma proposta de lei que regulasse a preservação do patrimônio nacional e a organização do SPHAN. Nesse contexto, foi instituído, em 30 de novembro de 1937, o Decreto n° 25, com a finalidade de conceituar e organizar a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Nesse documento, o conceito de patrimônio ainda está atrelado às características monumentais e excepcionais dos artefatos, porém já apresenta uma sutil ampliação, ao considerar os monumentos naturais, os sítios e as paisagens como bens a serem preservados (FÉRES, 2002; BRASIL, 2007).

Artigo 1º - Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. [...] § 2º - Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASIL, 2007, p. 1).

O Decreto n° 25 de 1937 foi de grande serventia ao ideário nacionalista da ditadura brasileira, instaurada por Getúlio Vargas por meio do golpe de estado de 10 de

⁵⁷ Com o passar do tempo, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foi elevado à categoria de secretaria e posteriormente a de instituto, passando a denominar-se IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

novembro de 1937⁵⁸. Nesse contexto, “a proteção do patrimônio acabou por afirmar os símbolos e vestígios do triunfo do poder do Estado e do passado da Nação: os monumentos nacionais” (ARAÚJO; BORGES; CONRADO; et al, 2002, p. 35). Assim, igrejas, quartéis, fortes, casas de câmara e imponentes casarões passaram a integrar a lista do patrimônio oficial brasileiro, consagrando os símbolos do poder religioso, militar, político e da elite, e deixando de lado a cultura popular (ARAÚJO; BORGES; CONRADO; et al, 2002).

O Decreto n° 25/37 também institui o tombamento como instrumento de salvaguarda do patrimônio. Além de reconhecer o valor patrimonial do artefato e inscrevê-lo em um dos quatro Livros do Tombo (I - Arqueológico, etnográfico e paisagístico; II - Histórico; III - Das belas artes e IV - Das artes aplicadas), o tombamento coloca o bem em questão sob a tutela do poder público, restringindo o direito de propriedade do dono⁵⁹ (FÉRES, 2002; BRASIL, 2007).

Apesar do Decreto n° 25 representar um grande avanço para a conservação do patrimônio cultural brasileiro, o projeto de lei que lhe deu origem era ainda mais abrangente. No projeto de lei desenvolvido por Mário de Andrade em 1936, o conceito de patrimônio já era muito próximo da idéia que temos hoje. Segundo Mário de Andrade, “entende-se por patrimônio artístico nacional todas as obras de arte pura ou de arte aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira, pertencentes aos poderes públicos, e a organismos sociais e a particulares nacionais, a particulares estrangeiros residentes no Brasil” (ANDRADE, apud LEMOS, 2004). Nesse documento, Mário de Andrade agrupava as obras de arte em oito categorias: arqueológica, ameríndia, popular, histórica, erudita nacional, erudita estrangeira, artes aplicadas nacionais e artes aplicadas estrangeiras. Essa noção ampliada da idéia de arte e de patrimônio demonstra a visão

⁵⁸ O surgimento do Estado Novo no Brasil é reflexo do quadro político mundial da época, com a ascensão de regimes totalitários, como o fascismo na Itália, na Espanha e em Portugal, o nazismo na Alemanha, bem como o militarismo japonês.

⁵⁹ No caso de bens particulares, o tombamento costuma ser encarado como algo negativo, por restringir o direito de propriedade do dono, visto que o proprietário terá que seguir uma série de normas para garantir a preservação do bem. Por se sentirem lesados ao terem seu bem tombado, em muitos casos, os bens são “abandonados” pelos donos, resultando na sua degradação e até na sua total destruição. Infelizmente, a maioria das pessoas não reconhece o valor cultural agregado pelo tombamento, encarando o tombamento como um entrave que implica na perda do valor de troca do lote e/ou do imóvel. A grande dificuldade “está na compreensão de que o interesse público está acima do individual, e que na verdade, o direito de propriedade não implica no direito de construir” (FÉRES, 2002, p. 17).

avançada de Mário de Andrade para a sua época. Isso se deve, em parte, ao ideário do movimento modernista brasileiro, do qual ele fazia parte, que desde o início procurou sintetizar o antigo e o novo para forjar uma nova cultura genuinamente brasileira⁶⁰.

Entretanto, boa parte dos avanços propostos pelo projeto de lei de Mário de Andrade foi deixada de lado na elaboração do Decreto nº 25, pois, segundo Lemos, “ainda não havia uma estrutura administrativa e nem verbas para uma empreitada preservadora daquela abrangência” (LEMOS, 2004, p. 42).

O conceito de patrimônio cultural só seria ampliado, na esfera legislativa, no final da década de 1980, com a Constituição Federal de 1988. O artigo 216 conceitua o patrimônio cultural brasileiro da seguinte forma:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL. Constituição 1988).

Com a Constituição Federal de 1988, a idéia de excepcionalidade e monumentalidade contida no Decreto nº 25/37 dá lugar a uma concepção complexa de patrimônio cultural, que reconhece a importância dos diversos grupos sociais na formação da diversidade cultural brasileira. O campo de abrangência do patrimônio cultural sofreu um aumento considerável ao incorporar elementos imateriais, como as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver, bem como os conjuntos e sítios e não apenas artefatos isolados. Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, os

⁶⁰ Mário de Andrade foi um dos pioneiros do movimento modernista brasileiro. Durante a primeira fase desse movimento cultural, os artistas brasileiros assimilaram tendências artísticas e culturais das vanguardas européias, como o cubismo e o futurismo, mas buscando uma roupagem própria. Nesse sentido, o sentimento de nacionalismo esteve fortemente presente, pois era nas raízes da cultura brasileira que os artistas buscavam inspiração para forjar uma nova linguagem artística genuinamente brasileira. “A consolidação de uma arte genuinamente brasileira devia passar, então, por um trabalho de análise e de conhecimento das raízes culturais brasileiras e, assim, formar uma identidade nacional” (ARAÚJO; BORGES; CONRADO; et al, 2002, p. 34).

avanços teóricos consolidados no cenário internacional através das cartas patrimoniais são incorporados no plano legislativo brasileiro. Além disso, a descentralização administrativa proposta pela Constituição Federal do Brasil de 1988 resultou na competência comum entre União, Estados e Municípios na conservação do patrimônio cultural. Dessa forma, a gestão do patrimônio passou a ser uma tarefa articulada entre órgãos preservacionistas federais, estaduais e municipais. A Constituição Brasileira de 1988 também dispõe sobre os instrumentos de preservação do patrimônio cultural, deixando em aberto a criação de outras formas de proteção. “O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL, 1988, Art. 216, § 1º) (BRASIL, 1988; ARAÚJO; BORGES; CONRADO, et al, 2002).

Ainda no final da década de 1980, diante da valorização da cultura como elemento de desenvolvimento social e econômico, são lançadas as primeiras leis de incentivo à cultura. Em dezembro de 1991, entra em vigor a Lei nº 8.313, também conhecida como Lei de Incentivo à Cultura ou Lei Rouanet, criada pelo Ministério da Cultura⁶¹. Essa lei cria o Fundo Nacional de Cultura com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais, nos quais estão incluídas a conservação e a restauração de bens imóveis de reconhecido valor patrimonial (BRASIL, 1991).

Em 10 de julho de 2001, foi lançada a Lei nº 10.257, mais conhecida como Estatuto da Cidade (ou Estatuto das Cidades)⁶². Essa lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 que versam sobre a política urbana brasileira. Apesar de tratar sobre política urbana, o Estatuto das Cidades teve repercussões diretas e indiretas para a preservação dos centros históricos brasileiros. Segundo o Estatuto das Cidades, a política

⁶¹ Criado em 15 de março de 1985 pelo Decreto 91.144.

⁶² O Estatuto das Cidades tem sua origem na década de 1960, com a atuação do movimento social da reforma urbana e da igreja católica através da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. O contexto político de mobilização da sociedade civil e debate em torno das grandes reformas sociais (agrária, da saúde, da educação etc.), que começava a ganhar corpo no início da década de 1960, é radicalmente transformado com o golpe militar de 1964. Só durante a década de 1980, as reivindicações sociais urbanas vieram à tona diante da mobilização social pela redemocratização do país. Após o fim da ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 desenvolvida pela Assembleia Constituinte, passou a incorporar a política urbana no seu texto através dos artigos 182 e 183. Entretanto, a lei que regulamenta esses artigos, mais conhecida como Estatuto das Cidades, só foi aprovada em 2001, após uma longa saga no Congresso Nacional (MARICATO, 2002).

urbana tem como objetivo garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana⁶³ e da cidade. Para tal, são estabelecidas diretrizes gerais. A preocupação com a subutilização e a deterioração de áreas urbanizadas e com a conservação do patrimônio cultural também fazem parte dessas diretrizes, como pode ser observado abaixo:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] f) a deterioração das áreas urbanizadas; [...] XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (BRASIL, 2001, p. 2).

As principais inovações do Estatuto das Cidades são a criação de instrumentos urbanísticos que visam não apenas normatizar, mas também induzir as formas de usos e ocupação do solo; o desenvolvimento de um novo modelo de gestão municipal que abre espaço para a participação ativa do cidadão em processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano; e a ampliação da possibilidade de regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente, como favelas e loteamentos clandestinos (ROLNIK, 2008).

O Estatuto das Cidades delega a tarefa de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana aos municípios, “oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos” (ROLNIK, 2008, p. 2). Dessa forma, cabe aos municípios aplicar as diretrizes do Estatuto das Cidades, de acordo com as especificidades locais, tendo como um dos instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano o Plano Diretor.

⁶³ “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (BRASIL, 2001, p. 9).

5.2.2. A problemática da conservação de centros históricos e o planejamento urbano

Durante muito tempo, a conservação do patrimônio cultural e o planejamento urbano seguiram caminhos diferentes. Entretanto, a partir do final da década de 1980 e do início da década de 1990, com a ampliação do conceito de patrimônio cultural e a valorização da cultura enquanto elemento fundamental para o desenvolvimento urbano, a conservação do patrimônio cultural começa a aparecer na pauta das políticas urbanas como um dos principais objetivos do planejamento urbano das cidades brasileiras. Isso pode ser observado no texto do plano diretor das cidades do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, por exemplo.

Art. 2º. São princípios da política urbana do Município, além dos dispostos nos capítulos de política urbana das Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica Municipal e no Estatuto da Cidade a:

I. valorização e a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, cultural e paisagístico, no processo de desenvolvimento da cidade; (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 2001, Título I, Capítulo I, Artigo 2º).

Art. 3º - São objetivos do Plano Diretor:

[...] VI - preservar, proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal; (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1996, Título I, Capítulo I, Artigo 3º)

Nesse sentido, a institucionalização do plano diretor pelo Estatuto das Cidades foi fundamental para a consolidação da associação entre planejamento urbano e salvaguarda do patrimônio cultural no Brasil.

O plano diretor é o instrumento básico da política urbana municipal (juntamente com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento municipal participativo), orientando as ações dos agentes públicos e privados no espaço urbano e definindo as prioridades para aplicação de recursos e investimentos⁶⁴. Para garantir a aplicação da política urbana municipal, o plano diretor define as bases para o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento urbano e também

⁶⁴ O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como para cidades com menos de 20 mil habitantes que façam parte de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico ou integrem regiões com importância econômica ou ambiental.

regulamenta instrumentos urbanísticos responsáveis pelo controle do ordenamento do território (BRASIL, 2001).

O zoneamento, instrumento urbanístico que define o uso e ocupação do solo, tem sido de grande valor para a salvaguarda de áreas históricas urbanas. O zoneamento da cidade permite definir parâmetros urbanísticos diferenciados para determinadas áreas urbanas, que justifiquem tal fim, ou seja, o plano diretor pode definir, dentro do zoneamento municipal, áreas de diretrizes urbanas especiais, que necessitem de intervenções diferenciadas do poder público de acordo com as suas características sociais, culturais, ambientais etc., garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Dessa forma, através desse instrumento urbanístico, áreas de diretrizes urbanas especiais de caráter histórico e/ou cultural, “porção do espaço urbano com aspectos peculiares que lhe conferem identidade e maior homogeneidade de problemas e soluções” (ARAÚJO; BORGES; BICALHO, et al, 2002, p. 127), têm sido criadas em inúmeros municípios brasileiros. Na maioria dos casos, essas áreas coincidem com os centros históricos urbanos, áreas de características históricas, culturais e simbólicas relevantes para a identidade da cidade e dos seus cidadãos. A instituição dessas áreas deve envolver o diagnóstico do local, identificando os seus problemas e suas potencialidades. A partir desse diagnóstico, são traçadas diretrizes para a proteção e o desenvolvimento das áreas especiais. A participação da comunidade deve ser estimulada durante todo o processo, garantindo a sua legitimação (ARAÚJO; BORGES; BICALHO, et al, 2002).

Além do zoneamento, outros instrumentos urbanísticos têm contribuído para a salvaguarda de áreas históricas urbanas. As áreas históricas apresentam um grande número de imóveis vazios ou subutilizados, que não cumprem com a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal. Assim, instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto das Cidades, como o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano (artigos 5º e 6º do Estatuto das Cidades), o IPTU progressivo no tempo (artigo 7º) e a desapropriação com pagamentos em títulos (artigo 8º) podem incidir sobre os imóveis vazios ou subutilizados situados em áreas dotadas de infra-estrutura, como as áreas históricas, garantindo o seu adequado aproveitamento, como bem lembra Saule Júnior:

Os instrumentos adotados pelo texto constitucional têm por característica obrigar o proprietário a um comportamento positivo de

promover uma destinação concreta para a sua propriedade. São mecanismos destinados a impedir e inibir o processo de especulação imobiliária nas cidades, conferindo aos imóveis urbanos ociosos uma destinação voltada a beneficiar a coletividade. Isto significa que o proprietário de imóvel urbano, para garantir o seu direito de propriedade, já deveria ter conferido a este uma função social. Na falta dessa destinação, o poder público municipal está constitucionalmente capacitado para tornar social a função da propriedade urbana (SAULE JÚNIOR, 2008, p. 3).

Outros instrumentos, como o direito de preempção (artigos 25º a 27º), o usucapião especial de imóvel urbano (artigos 9º a 14º), a transferência do direito de construir (artigo 35º) e a operação urbana consorciada também possuem potencial para aplicação em áreas históricas urbanas.

A institucionalização do plano diretor como instrumento básico para a política urbana municipal foi um grande passo para a gestão e o planejamento urbano, que passaram a encarar a problemática urbana de forma global. Dessa forma, os gestores públicos passam a ver a cidade como um todo integrado, podendo assim melhor compreender a realidade urbana existente. Nesse processo, as áreas históricas urbanas vêm ganhando destaque no planejamento urbano pelo seu potencial para o desenvolvimento da cidade, seja pelo seu patrimônio cultural, seja pela oferta de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos ou ainda pelo seu parque imobiliário subutilizado.

Apesar dos avanços do Estatuto das Cidades, com destaque para a figura do plano diretor, para o planejamento urbano, ainda não existem instrumentos legais que instituem e regulamentem o planejamento como instrumento urbanístico na salvaguarda de áreas históricas.

5.2.3. Os programas de reabilitação de centros históricos do governo federal

Os primeiros esforços do governo federal para a formulação de um programa de reabilitação de centros históricos remetem à década de 1970. Diante da aceleração do processo de degradação dos centros históricos, desencadeado, entre outros fatores, pela

intensificação da industrialização e da urbanização no Brasil após a Segunda Guerra Mundial, o governo federal deu início aquela que seria “a primeira política nacional de cunho mais amplo em favor da preservação do patrimônio urbano no país” (SANT’ANNA, 2008, p. 2). Assim, em 1973, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, atual IPHAN, com o apoio da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criou o Programa de Cidades Históricas – PCH, inicialmente implantado nas cidades do Nordeste e posteriormente estendido para todo o território nacional. Esse programa tinha o intuito de promover a conservação permanente do patrimônio cultural, através da sua integração em políticas de desenvolvimento do turismo e da criação de órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio⁶⁵. Sua estratégia de conservação do patrimônio consistia em incrementar o turismo das localidades selecionadas, através da implantação de infra-estrutura turística, da melhoria dos acessos à localidade, de obras de restauração em grandes monumentos de uso institucional, turístico ou cultural e da divulgação do patrimônio, das belezas naturais e do folclore do lugar. Os recursos financeiros eram provenientes do Fundo de Desenvolvimento Integrado do governo federal e os projetos eram propostos e elaborados pelos estados. Durante os 10 anos de sua duração, o Programa de Cidades Históricas financiou 193 projetos, distribuídos por 12 estados brasileiros, incluindo 10 intervenções em conjuntos urbanos e 15 planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano (SANT’ANNA, 2004). Entretanto, segundo Márcia Sant’Anna:

[...] em termos da promoção de uma conservação sustentada do patrimônio, o saldo do programa foi muito baixo. Áreas como o Pelourinho [Salvador – BA], por exemplo – que foi uma das mais beneficiadas com recursos do programa – rapidamente retornou ao antigo estado de deterioração. A idéia de que os investimentos do Estado atrairiam o interesse privado e um público permanente não se verificou. A principal herança deixada pelo PCH foi a ampliação e a modernização do campo institucional do patrimônio, pois os organismos de preservação criados nos estados, em função do programa, passaram a complementar a ação pública de preservação que, até então, era restrita ao IPHAN (SANT’ANNA, 2004, p. 255).

⁶⁵ Até então, a SPHAN possuía um modelo de gestão fortemente centralizado. Nesse sentido, o Programa de Cidades Históricas contribuiu para a descentralização da gestão da SPHAN, ao provocar a criação de órgãos estaduais de preservação do patrimônio cultural (SANT’ANNA, 2008).

Dessa forma, o PCH mostrou os limites do aproveitamento turístico do patrimônio cultural urbano, trazendo à tona a necessidade de enfrentamento dos problemas urbanos e sociais dos centros históricos. É nesse contexto que surgem as primeiras propostas de um novo programa do governo federal de preservação do patrimônio, dessa vez voltado para questões como o desenvolvimento urbano e a política habitacional (SANT'ANNA, 2004).

No final da década de 1970, o Banco Nacional de Habitação – BNH – sofria fortes críticas à política habitacional executada pelo mesmo. Uma crítica recorrente, por exemplo, era que a construção de conjuntos habitacionais nas franjas da cidade consolidada era uma operação muito onerosa, visto que esse tipo de intervenção necessitava de uma grande aplicação de recursos financeiros em infra-estrutura. Diante dessa situação, o BNH, influenciado por trabalhos que indicavam a recuperação do patrimônio habitacional existente nos centros urbanos como alternativa para a solução do problema de moradias no Brasil, começou a desenvolver estudos nesse sentido em parceria com a SPHAN. No início da década de 1980, foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o recém-criado Ministério da Cultura e o Ministério do Desenvolvimento Urbano, com participação do BNH e da SPHAN, onde o BNH ficou encarregado pela elaboração de um programa de recuperação do parque habitacional dos centros históricos. Nos anos 1980, o BNH patrocinou a execução de um projeto-piloto em Olinda/PE, que tinha como principal componente a recuperação de imóveis de uso habitacional, com participação ativa e permanente da comunidade local⁶⁶. Esta experiência era a base para o Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos – PRRNH, que se encontrava pronto para ser lançado, quando o BNH foi extinto e absorvido pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, em 1986, fazendo com que a questão da reabilitação urbana de centros históricos fosse deixada de lado pelo governo federal por muitos anos (CAIXA, 2008; GALIZA; SILVA, 2008).

Na década de 1990, diante do “sucesso” das operações de reabilitação urbana desenvolvidas nas cidades européias e americanas, os especialistas e estudiosos do assunto passaram a defender a idéia de que as experiências latino-americanas não deram certo por financiarem exclusivamente a reabilitação do patrimônio público e não saberem

⁶⁶ Sobre essa experiência pioneira ver Galiza e Silva (2008).

atrair a iniciativa privada. Assim, “o envolvimento do setor privado e, conseqüentemente, sua inclusão nos esquemas de financiamento seriam, portanto, a chave para se promover processos sustentáveis de preservação nas cidades históricas latino-americanas” (SANT’ANNA, 2004, p. 255).

Foi com essa mentalidade que o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – intensificou sua atividade no campo da conservação do patrimônio cultural, passando a financiar uma série de projetos de reabilitação urbana nos países da América Latina, investindo não só em infra-estrutura, na melhoria do espaço público e na conservação de monumentos, mas também no fomento de novas atividades econômicas e no financiamento da restauração de imóveis privados. A experiência desenvolvida pelo BID, em parceria com o governo do Equador, na cidade de Quito serviu como referência às outras intervenções realizadas por essa instituição nos países latino-americanos⁶⁷ (SANT’ANNA, 2004).

Assim, a problemática da reabilitação de centros históricos urbanos foi retomada pelo governo federal na década de 1990, quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e o governo brasileiro, através do Ministério da Cultura – MinC, começaram a trabalhar no desenvolvimento de um programa de reabilitação urbana semelhante aquele desenvolvido no Equador. Os trabalhos de elaboração do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta – começaram em 1995 e o seu lançamento oficial se deu em dezembro de 1999⁶⁸. Entretanto, durante o desenvolvimento do programa Monumenta, as funções secundárias delegadas ao IPHAN e à CAIXA, bem como os objetivos e os critérios de seleção do programa, geraram

⁶⁷ Apesar de ter como premissa a associação equilibrada entre os setores público e privado, na prática, no desenvolvimento do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito, o poder público teve de investir muito mais do que o previsto para poder demonstrar a viabilidade de investimentos privados no centro histórico e também teve dificuldades em encontrar candidatos para comprar as unidades imobiliárias reabilitadas pela Empresa do Centro Histórico (uma empresa de capital misto, responsável pela promoção dos negócios, em parceria com os proprietários e os investidores privados, e pela execução de obras em parceria com o município). Para Márcia Sant’Anna “a experiência equatoriana pôs em evidência, em suma, que o modelo ancorado na atração de investimentos privados é problemático, porque supõe um cenário de vitalidade econômica, disponibilidade de investimentos, boa distribuição de renda e valor de mercado do patrimônio que inexistem na maioria dos países da América latina” (SANT’ANNA, 2004, p. 257). Como o convênio entre o BID e o governo brasileiro foi firmado antes de estarem mais perceptíveis os resultados do Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito, essas lições não foram incorporadas pelo programa Monumenta (SANT’ANNA, 2004).

⁶⁸ Esse programa será analisado no próximo item.

divergências entre esses órgãos, culminando na criação de mais dois programas: o PRSH e o URBIS (SANT’ANNA, 2004).

Nesse contexto, outro programa do governo federal voltado para a salvaguarda de áreas históricas foi lançado, no ano de 2000: o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal – CAIXA em parceria com o Ministério da Cultura – MinC, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, além de estados, municípios e outras instituições públicas e privadas. Parceiros internacionais também contribuíram para o desenvolvimento do programa, como o governo francês, por exemplo, devido às experiências de “sucesso” desenvolvidas naquele país (CAIXA, 2008).

O PRSH tem como objetivo “promover a revitalização de sítios históricos por meio de ações que integrem preservação de patrimônio e desenvolvimento urbano” (CAIXA, 2008, p. 1). Sendo a CAIXA o banco federal responsável pelo financiamento e execução da política habitacional brasileira, a componente habitacional possui um papel de destaque no PRSH, pois é considerada “o principal estimulador da revitalização de um patrimônio urbano e cultural” (CAIXA, 2008, p. 3). Além de contribuir para a conservação do patrimônio, o estímulo à moradia nessas áreas é visto como uma alternativa de redução do déficit habitacional brasileiro, recuperando o estoque imobiliário em desuso ou subutilizado e garantindo condições de habitabilidade para as famílias residentes nas áreas históricas. Nesse sentido, a CAIXA financia as obras de recuperação dos imóveis históricos através das linhas de crédito habitacional disponíveis. Além do financiamento habitacional, o PRSH também envolve ações de geração de trabalho e renda, infra-estrutura urbana e educação patrimonial (CAIXA, 2008).

As principais premissas do Programa de Revitalização de Sítios Históricos são:

- enviar esforços para que as famílias moradoras na área, geralmente de baixa renda, sejam mantidas, preservando vínculos, raízes, relações sociais e econômicas e identificação que têm com o local;
- atrair novas famílias para os imóveis desocupados, após sua recuperação, promovendo diversidade sócio-econômica na área;
- contemplar imóveis de uso misto, por serem fundamentais à subsistência e preservação dos costumes da comunidade;
- preservar as características dos imóveis conforme normas dos órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio arquitetônico;

- conscientizar a comunidade do valor cultural do imóvel e do bairro - educação patrimonial;
- buscar parcerias para projetos de geração de trabalho e renda, como forma de manter os moradores de baixo poder aquisitivo na área e de possibilitar a manutenção dos imóveis recuperados (CAIXA, 2008, p. 2).

Para serem contemplados pelo PRSH, os sítios históricos candidatos ao programa devem atender a determinados requisitos, como a existência de legislação de preservação do patrimônio cultural (em qualquer dos três níveis de governo), a reunião de acervo arquitetônico expressivo, principalmente para fins de moradia, e a existência de uma parte significativa de moradias em condições precárias, habitadas por famílias de baixa renda (CAIXA, 2008).

Podem se beneficiar do PRSH tanto pessoas físicas quanto pessoas jurídicas que atendam às condições requeridas pelas linhas de crédito a serem adotadas. O programa engloba duas categorias: reforma/ampliação, com ou sem aquisição do imóvel, que contempla os projetos de recuperação externa e interna da edificação, as edificações projetadas a partir de fachadas ou ruínas existentes e as construções novas em vazios urbanos existentes em sítios históricos tombados, e a categoria comercial/industrial, que compreende os imóveis destinados às atividades não residenciais. As operações previstas pelo PRSH serão implementadas através das seguintes linhas de crédito operacionalizadas pela CAIXA: Programa de Arrendamento Residencial – PAR⁶⁹; linhas de financiamento com recursos CAIXA; operações enquadradas no programa com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e do Orçamento Geral da União – OGU (CAIXA, 2008). Salvador, São Luís, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife foram algumas das cidades brasileiras contempladas pelo PRSH (CAIXA, 2008).

A CAIXA tem procurado articular o PRSH com outros programas de reabilitação urbana, como o Programa Monumenta e o Programa URBIS, promovendo o financiamento da reabilitação de imóveis habitacionais nas áreas centrais (CAIXA, 2008).

⁶⁹ Programa destinado ao atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, prioritariamente concentrada nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de grande porte (municípios com mais de 100 mil habitantes), sob a forma de arrendamento residencial, com opção de compra ao final do prazo contratado (CAIXA, 2008).

O Programa de Revitalização de Sítios Históricos está em vigor até hoje. Entretanto, o número de experiências concretizadas pelo programa tem sido limitado. O PRSH conta apenas com as linhas de crédito já existentes, que tem se mostrado ineficientes para a viabilização do financiamento habitacional dos imóveis dos centros históricos diante de suas especificidades fundiárias, jurídicas, arquitetônicas, sociais e econômicas. Dessa forma, fica evidenciada a necessidade de criação de um programa específico para o financiamento da reabilitação de imóveis de usos habitacional nos centros históricos brasileiros (GALIZA; SILVA, 2008). Nesse sentido, Helena Menna Barreto Silva comenta:

Notou-se uma certa decepção das prefeituras e de algumas pessoas da Caixa com as experiências dos estudos de viabilidade para reabilitação dos imóveis. De fato, depois de estudos exaustivos, pouquíssimos foram viabilizados. Na minha opinião, as razões devem ser buscadas na deficiência das normas operacionais das linhas de financiamento disponíveis (formas de aquisição dos imóveis, tipo de empresas contratáveis, modo de remuneração dos projetos, etc.) em contextos de aumento de preços e na falta de instrumentos de política municipal para lidar com a retenção de imóveis vazios (SILVA, 2006, apud GALIZA; SILVA, 2008, p. 12).

Apesar das dificuldades observadas, o PRSH tem o mérito de fomentar a discussão e a conscientização dos gestores municipais sobre a importância da questão habitacional na reabilitação de centros históricos, através do desenvolvimento de estudos de viabilidade, da realização de pesquisas de identificação de demandas, de ateliês e da realização de oficinas técnicas e seminários, atividades promovidas pela CAIXA em parceria com o governo francês e com agentes locais envolvidos (prefeituras, universidades, etc.) (GALIZA; SILVA, 2008).

Também em 2000, o Ministério da Cultura lança um novo programa de reabilitação urbana: o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos – URBIS, com o intuito de ampliar a ação do MinC diante do grande número de sítios históricos degradados não atendidos pelo Programa Monumenta. Brito (2002) descreve esse cenário:

[...] diante da demanda represada ao longo de décadas, frente à necessidade de resposta do Governo Federal em atenção aos oitenta sítios urbanos de interesse para preservação, seria estratégico estruturar um outro programa, sob a sua gestão [MinC], porém sob a coordenação técnica e executiva do IPHAN, para permitir a ampliação do

atendimento de ações de preservação urbana no país (BRITO, 2002, p. 2).

Gerido pelo MinC e tendo como órgão técnico e executor o IPHAN, o Programa URBIS pretende contribuir para a preservação e o desenvolvimento de áreas urbanas históricas, tombadas em nível federal, através do fomento de uma cultura urbanística do patrimônio (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2001). Seus principais objetivos são:

- incentivo e apoio à formulação de planos de preservação de sítios históricos, incentivando uma nova prática preservacionista nessas áreas e consolidando uma cultura urbanística do patrimônio;
- concessão de financiamentos ao setor público, privado e cooperativo, voltados para a reabilitação urbana, propiciando meios para os detentores do patrimônio cultural empreenderem iniciativas que objetivem a sua preservação;
- assistência técnica ao poder local no desenvolvimento de projetos e na captação de recursos financeiros, promovendo o fortalecimento institucional dos gestores responsáveis pela preservação dos sítios históricos tombados;
- fomento à participação da população local no processo, inserindo-a e co-responsabilizando-a na ação preservacionista de seus sítios históricos (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2001, p. 4).

Para atingir esses objetivos, são previstas ações em diversas frentes, como o investimento na recuperação física da área (recuperação do patrimônio edificado, da infra-estrutura urbana e de espaços públicos), o investimento na revitalização das funções urbanas da área (fomento à gestão de negócios, apoio à dinamização de atividades sócio-culturais e formação e capacitação de mão-de-obra especializada) e também o suporte à gestão da reabilitação urbana (fomento à administração gerencial, logística institucional, suporte à implantação de sistema de informações e marketing institucional) (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2001).

A seleção dos sítios históricos contemplados pelo URBIS tem como base alguns critérios como representatividade regional, área protegida legalmente em nível federal, sítio histórico degradado ou em via de degradação, mobilização local em prol da preservação do sítio histórico, existência significativa de imóveis de uso habitacional, ampliação das ações de preservação urbana do Ministério da Cultura para áreas ainda não

atendidas, potencial turístico, entre outros (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2001).

As cidades selecionadas pelo programa devem definir a área de reabilitação urbana, implantar uma Comissão Gestora Local, elaborar um Plano de Preservação do Sítio Histórico e também oferecer uma contrapartida local. A Comissão Gestora Local possui natureza interinstitucional (formada por representantes da prefeitura, do governo do estado e do MinC/IPHAN), consultiva, deliberativa e de gestão local do sítio histórico contemplado pelo Programa URBIS. Dessa forma, caberá à Comissão Gestora Local articular as ações das instituições competentes de forma integrada, desenvolver e implementar o Plano de Preservação e seu correspondente Projeto de Intervenção, captar os recursos necessários, fiscalizar e acompanhar as ações desenvolvidas no local, entre outros. O Plano de Preservação é um instrumento normativo, estratégico e operacional que servirá de base para o desenvolvimento das ações do programa no sítio histórico selecionado. Esse plano deve conter: zoneamento da área, uso e ocupação do solo, plano de massas, estratégia de intervenção, projetos executivos, sistema de monitoramento e avaliação, relatório de progresso e informe de avaliação do projeto de intervenção. Já a contrapartida local deve incluir a implantação da Comissão Gestora Local, o desenvolvimento do Plano de Preservação, campanha dirigida à valorização do patrimônio local e à sensibilização da população em relação ao mesmo, bem como outras iniciativas requeridas pelo URBIS (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2001).

Em relação ao financiamento do programa, existia uma expectativa de arrecadação de recursos de diversas fontes, como MinC, IPHAN, CAIXA, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento, Ministério do Trabalho, entre outros. Entretanto, durante o funcionamento do programa, apesar da sinalização favorável de várias instituições para o financiamento das ações previstas, poucos recursos foram disponibilizados, fazendo com que os recursos financeiros do URBIS se restringissem basicamente aqueles liberados pelo Ministério da Cultura (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2002).

Na primeira fase do programa, foram selecionadas sete cidades, divididas em duas etapas (por motivos operacionais): Mariana (MG), Pirenópolis (GO), Sobral (CE) e

Laguna (SC) na primeira etapa e Parati (RJ), Cuiabá (MT) e Manaus (AM) na segunda etapa. Durante a atuação do URBIS (2000-2003), apenas as cidades da primeira etapa foram contempladas pelo programa. Em Mariana e Pirenópolis foram concluídos os trabalhos de desenvolvimento dos termos de referência para o plano de preservação dos seus sítios históricos e em Sobral, Mariana e Laguna foram implementadas operações-piloto nos respectivos sítios históricos (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, et al, 2002).

Apesar do grande interesse dos gestores locais, na prática, a inexistência de verbas próprias, a falta de compromisso de algumas instituições financiadoras envolvidas e a aplicação restrita às áreas históricas tombadas em nível federal, limitou o alcance desse programa, resultando em intervenções pontuais e de pequena escala. Além disso,

[...] a estrutura do URBIS, ancorada em estudos aprofundados, planejamento e programação, não se coadunou muito com a prática, com o ritmo político e com a função promocional que as intervenções no patrimônio adquiriram nos anos 90. Os Planos de Preservação e seus termos de referência foram vistos como complexos de mais, e, menos do que importantes instrumentos de programação e de garantia de bons resultados, foram criticados como peças que retardavam o processo de intervenção (SANT'ANNA, 2004, p. 295).

Com a criação do Ministério das Cidades – MCidades em 2003, o governo federal passou a contar com um ministério voltado especificamente para as questões urbanas, desenvolvendo políticas gerais de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. E é nesse contexto de integração política que é criado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, órgão vinculado ao MCidades, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Esse programa tem como objetivo:

[...] promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais em municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e capitais, propiciando a permanência de população residente e a atração de população não residente por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural, a vitalidade econômica e a preservação do patrimônio histórico e cultural (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2008b, p. 4).

As diretrizes gerais do programa são:

Promoção da melhoria da qualidade de vida da população e dos usuários das áreas urbanas centrais;
 Estímulo e consolidação da cultura da reabilitação urbana e edilícia nas áreas urbanas centrais;
 Contribuição para a redução do déficit habitacional por meio da ocupação dos vazios urbanos e da recuperação do acervo edilício, preferencialmente para o uso residencial, articulando este uso a outras funções urbanas;
 Incentivo à permanência e inclusão social da população de baixa renda que reside ou trabalha na região, por meio de melhoria das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos;
 Incentivo à atração de novos contingentes populacionais de diversos segmentos sociais para as áreas centrais;
 Contribuição para o exercício da função social da propriedade por meio da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, bem como da criação de instrumentos complementares que disponibilizem o estoque imobiliário ocioso e que estabeleçam mecanismos de regulação sobre a valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos na reabilitação urbana;
 Participação da sociedade nas decisões, acompanhamento e controle dos planos de reabilitação, por meio da gestão democrática e compartilhada;
 Compatibilidade com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, e o atendimento às normas de preservação ambiental e cultural (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2008b, p. 4).

As ações do Programa de Reabilitação de áreas Urbanas Centrais compreendem três frentes. A primeira é o apoio direto à reabilitação urbana através da alocação de recursos financeiros. Para essa componente, são previstos dois tipos de ações. A primeira diz respeito ao apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais, com o objetivo de estimular a utilização de imóveis urbanos vazios ou subutilizados, recuperar moradias localizadas em áreas de risco e insalubres, adequar a situação fundiária dos imóveis, readequar áreas centrais e equipamentos urbanos e estimular o aproveitamento do patrimônio cultural nas áreas centrais. A segunda consiste no apoio a projetos de infra-estrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais, através de ações integradas que resultem na construção e melhoria da infra-estrutura dos espaços públicos e na melhoria das condições de vida da população residente e usuária das áreas urbanas centrais. A segunda frente envolve a disponibilização de imóveis públicos, através da alienação de terrenos e imóveis públicos, vazios ou subutilizados, que poderão ser utilizados para fins habitacionais e/ou outros previstos nos planos

municipais de reabilitação urbana. Já a terceira frente de ação diz respeito à coordenação setorial e o fomento às ações federativas. Nesse sentido, o Ministério das Cidades tem procurado firmar acordos de cooperação técnica e convênios com outros Ministérios, como o do Turismo, o da Cultura, o do Planejamento e Transportes e também a Caixa Econômica Federal, integrando e potencializando os investimentos nas áreas urbanas centrais. Os governos da França e da Espanha também têm contribuído para o programa através do apoio técnico aos municípios envolvidos (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2008a, 2008b).

A seleção dos municípios para o programa é baseada nos seguintes critérios: ser parte integrante de Regiões Metropolitanas e das capitais; ter plano diretor atualizado, aprovado ou em processo de aprovação; possuir estrutura técnica para gestão dos projetos/programa; possuir acervo edificado subutilizado, preferencialmente público, com potencial de uso habitacional; sofrer evasão de população e/ou de atividades da área central; ter bens integrantes do patrimônio histórico arquitetônico e/ou paisagístico; apresentar, em sua área central, processos de degradação física relativa à infraestrutura e ao ambiente construído; apresentar, em sua área central, áreas deterioradas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental; integrar Programas de assistência e desenvolvimento urbano e social com ações previstas para sua área central; já ter desenvolvido planos de reabilitação ou similar (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2008b). Dessa forma, a área de abrangência do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais é mais ampla, pois, diferentemente dos outros, esse programa envolve não só a recuperação de áreas degradadas de valor patrimonial, mas também outras áreas urbanas degradadas. Os recursos do programa são provenientes do Orçamento Geral da União, da contrapartida dos agentes executores, entre outros, repassados aos municípios através de solicitação ao Ministério das Cidades ou de emenda parlamentar (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2008b).

Atualmente, as cidades do Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA), Recife (PE), Olinda (PE), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), Natal (RN), Fortaleza (CE), Vitória (ES), Amparo (SP), Piracicaba (SP), Pelotas (RS) e Aracajú (SE) contam com o apoio do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Entretanto,

a maioria desses municípios ainda está em fase de elaboração do plano de reabilitação (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, et al, 2005).

Existe uma grande expectativa a respeito do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, criado pelo Ministério das Cidades, pois, pela primeira vez no Brasil, o governo federal desenvolveu uma política nacional de reabilitação urbana dentro da própria política urbana federal. Até então, a reabilitação de centros históricos urbanos era exclusividade da política cultural, com exceção da iniciativa da Caixa Econômica Federal, que, de forma pioneira, abordou a preservação do patrimônio histórico dentro da política habitacional federal.

Apesar dos avanços trazidos pelo programa do Ministério das Cidades, como o fomento à gestão integrada, a consolidação da habitação social na agenda da reabilitação urbana e o atendimento às áreas urbanas degradadas, históricas ou não, a maioria dos municípios não dispõe de recursos suficientes para a implantação das ações previstas. Além disso, a questão da habitação social nos centros urbanos continua sendo um problema. Os recursos provenientes do Orçamento Geral da União variam de acordo com as prioridades tanto do governo federal quanto do próprio Ministério das Cidades. Já o financiamento habitacional disponibilizado pela CAIXA continua com o mesmo problema já identificado no PRSH: a não existência de uma linha de crédito específica para a reabilitação de imóveis de uso habitacional nos centros urbanos.

QUADRO 03: PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO URBANA – BRASIL

Programa	Ano	Órgão Gestor	Instituição / Órgão Financiador(a)	Objetivos
PCH – Programa de Cidades Históricas	1973	SPHAN;	Governo Federal – Fundo de Desenvolvimento Integrado;	Promover a conservação permanente do patrimônio, através da sua integração em políticas de desenvolvimento do turismo e da criação de órgãos estaduais e municipais de preservação do patrimônio;
MONUMENTA – Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano	1999	Ministério da Cultura;	Governo Federal; BID;	Incentivar a utilização econômica, social e cultural da área de intervenção, através da preservação do patrimônio cultural nacional, da conscientização da população e do aperfeiçoamento da sua gestão, garantindo assim a sua sustentabilidade;
PRSH – Programa de Revitalização de Sítios Históricos	2000	CAIXA;	CAIXA;	Promover a revitalização de sítios históricos por meio de ações que integrem preservação de patrimônio e desenvolvimento urbano;
URBIS – Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos	2000	IPHAN;	Ministério da Cultura, IPHAN, CAIXA, BNDES, etc.	Contribuir para a preservação e o desenvolvimento de áreas urbanas históricas, tombadas em nível federal, através do fomento de uma cultura urbanística do patrimônio;
PRAUC – Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	2003;	Ministério das Cidades;	Ministério das Cidades;	Promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais em municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e capitais, propiciando a permanência de população residente e a atração de população não residente por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural, a vitalidade econômica e a preservação do patrimônio histórico e cultural.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos regulamentos operativos dos respectivos programas.

5.2.3.1. O programa Monumenta

Desde 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Ministério da Cultura – MinC – vêm trabalhando no desenvolvimento do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta, lançado oficialmente em dezembro de 1999. O programa também conta com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. De acordo com o arranjo institucional do programa, cabe ao BID, na condição de principal fonte de recursos, estabelecer as regras básicas de funcionamento do programa, desempenhando funções de supervisão geral e monitoramento. A UNESCO também possui funções de controle e supervisão do programa, contratando consultores, especialistas e serviços e organizando licitações e pagamentos. Já ao Ministério da Cultura cabem as funções de coordenação, supervisão, orientação e fiscalização, funções estas desempenhadas através da Unidade Central de Gerenciamento – UCG, sediada no próprio MinC, mas formada por uma equipe terceirizada de consultores contratados pela UNESCO. O IPHAN possui um papel puramente técnico, de orientação e fiscalização dos aspectos relacionados à conservação do patrimônio cultural. Aos estados e municípios são delegadas as tarefas de preparação e execução dos projetos, através das Unidades Executoras de Projeto – UEP (SANT’ANNA, 2004).

O programa Monumenta tem como princípio fundamental a idéia de que a ação do Estado não é suficiente para garantir a conservação do patrimônio cultural, sendo necessária uma ação conjunta entre os setores público e privado, além da mobilização da sociedade civil. Nesse contexto, o programa Monumenta associa a sustentabilidade de suas ações à atração de parceiros do setor privado e à capacidade dessas ações de promover a dinamização da economia e a renovação dos investimentos privados na área. Assim, a idéia de sustentabilidade empregada no discurso do programa está intimamente associada ao aspecto econômico, como explicita o seu Regulamento Operativo.

Entende-se por sustentabilidade a geração permanente de receitas suficiente para garantir o equilíbrio financeiro das atividades e manter conservados todos os imóveis da Área de Projeto, inclusive monumentos cujas receitas sejam insuficientes para sua conservação. Tratando-se, via de regra, de áreas economicamente deprimidas, a sustentabilidade é tributária da intensificação do fluxo de freqüentadores e turistas à Área de Projeto, bem como da

intensificação do uso de seus imóveis. Para tanto as intervenções devem focar a melhoria da acessibilidade e da atratividade da Área (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b, p. 38).

Seus objetivos são de curto e longo prazo. A curto prazo, o Monumenta tem como objetivo o incentivo à utilização econômica, social e cultural da área de intervenção. A longo prazo, o programa visa preservar o patrimônio cultural nacional, conscientizar a população sobre a sua importância e aperfeiçoar a sua gestão, garantindo assim a sua “sustentabilidade”. Para alcançar esses objetivos, o Monumenta apóia ações em cinco componentes: investimentos na área de projeto; fortalecimento institucional; promoção de atividades econômicas na área de projeto; capacitação de artífices e de agentes locais de cultura e turismo; e programas educativos sobre o patrimônio histórico (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Os investimentos na área de projeto compreendem: conservação de monumentos nacionais e outros monumentos; melhoria de ruas, calçadas e estacionamentos; iluminação, paisagismo, sinalização histórica, programação visual e mobiliário urbano; pequenas obras no sistema de água, esgotos sanitários e drenagem quando necessárias à conservação do monumento nacional e de seu entorno; apoio ao município ou ao estado para o financiamento para reforma de fachadas, telhados, estruturas e instalações elétricas de prédios de propriedade particular situados em áreas de projeto; investimentos nos interiores de prédios de propriedade particular situados em áreas de projeto, para proprietários com renda familiar inferior a três salários mínimos; 50 % do custo de instalação subterrânea de redes elétricas e de telefonia, aplicáveis apenas às áreas de projeto inseridas em conjuntos declarados patrimônio da humanidade pela UNESCO. Essa é a principal componente do Monumenta, para a qual são destinados 42,4% dos recursos do programa (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

O fortalecimento institucional dos executores públicos – MinC, IPHAN, estados e municípios participantes, envolve as seguintes ações: para o MinC: capacitação, assessorias e estudos para o setor do patrimônio histórico no Brasil, sob o ponto de vista institucional, técnico e econômico, nas esferas federal, estadual e municipal; para o IPHAN: inventários, normas, banco de dados, manuais técnicos; aquisição de equipamentos e serviços de informática, treinamento e capacitação de pessoal e a

concepção de um sistema para o estabelecimento de prioridades de conservação; para o Município ou o Estado: a atualização legislativa e a capacitação de gestores de funções públicas, nos aspectos atinentes ao objeto do Programa. São destinados 6,5% dos recursos do programa à essa componente com o objetivo de aprimorar os modelos institucional, legal e de gestão do patrimônio no país, distribuindo melhor as responsabilidades com a conservação do patrimônio nacional entre as três esferas do poder público e a sociedade⁷⁰ (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Para a promoção de atividades econômicas na área de projeto são destinados 6% dos recursos do programa Monumenta, através das seguintes ações: incentivos à participação de empresas privadas, moradores e outros grupos não governamentais na promoção de atividades culturais e turísticas voltadas para a intensificação do uso econômico do patrimônio histórico habilitados; atividades de promoção turística das áreas elegíveis para o Programa, no Brasil e no exterior; seminários para captação de parcerias privadas (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

A capacitação de artífices e de agentes locais de cultura e turismo envolve: apoio à criação de núcleos de formação de artífices em técnicas de conservação de edificações nas regiões das áreas de projeto, de acordo com a demanda específica dessas regiões; o treinamento de instrutores para os centros de formação antes referidos, inclusive no exterior; o treinamento e capacitação de agentes locais de cultura e turismo, onde se incluem trabalhadores e pequenos empresários do setor de restaurantes, hotéis, agências de viagens, guias, artesanato, assim como produtores culturais e gestores de bens culturais, museus etc., desde que referentes a aspectos que concorram para os objetivos do Programa; apoio à elaboração de cursos de curta duração, para qualificação profissional de nível básico e médio para o restauro e a conservação, de acordo com a demanda específica do município/região. Para essa componente foram destinados 6,3% dos recursos (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

⁷⁰ Durante os estudos de preparação do programa Monumenta foram identificadas fragilidades nas estruturas do IPHAN e do próprio Ministério da Cultura. Essas deficiências, somadas à baixa qualidade da maioria dos projetos apresentados pelos municípios, colocaram em evidência a necessidade de fortalecimento institucional do IPHAN e de reestruturação do setor do patrimônio, que compreende o conjunto das instituições públicas, das organizações privadas e dos profissionais que atuam nessa área (SANT'ANNA, 2004).

Para a última componente do Monumenta foram disponibilizados 16,4% dos recursos. Essa componente diz respeito aos programas educativos sobre o patrimônio histórico, que compreende: campanhas nacionais, regionais e locais; produção de vídeos escolares para televisão educativa; filmes documentários colocados à disposição de redes de televisão aberta e por assinatura; vídeos interativos de informação turística; ações e publicações relacionadas à educação patrimonial; criação de rede de comunicação. (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Como pode ser observado, muitas das ações desenvolvidas pelo Monumenta são voltadas à promoção dos usos turístico e cultural da área de projeto, acreditando-se que estas atividades possam dinamizar a economia local. Entretanto, essas intervenções podem levar a uma homogeneização funcional da área, como alerta Márcia Sant'Anna:

Através de seus componentes, o programa implanta, assim, um modelo de intervenção que tende a homogeneizar funcionalmente as áreas de Projeto, favorecendo a formação dos enclaves turísticos que se vê em várias cidades brasileiras. Como visto no caso de Salvador, esses enclaves não têm se mostrado sustentáveis por estarem, na maioria das vezes, apoiados numa avaliação super otimista do potencial turístico da localidade e por estarem dissociados da dinâmica econômica e de demandas locais (SANT'ANNA, 2004, p. 270).

O Programa Monumenta possui um custo estimado em 125 milhões de dólares. Desse custo total, 50% dos recursos financeiros são provenientes do BID e os outros 50% da contrapartida nacional distribuída entre 24% de recursos da União, 16% de recursos dos estados e/ou municípios e 10% de recursos da iniciativa privada. Dessa forma, o Monumenta se caracteriza como um programa de investimentos públicos a fundo perdido com apenas uma pequena parte reembolsável, que corresponde ao financiamento das intervenções em imóveis privados. Em termos globais, a previsão é que o Monumenta opere com 90% dos recursos provenientes do setor público e 10%, sujeitos a variação, provenientes do setor privado (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

O MinC, com o apoio da UNESCO e do BID, elaborou uma lista de prioridades do programa com base no elenco de todas as áreas elegíveis. Essas áreas elegíveis compreendem os sítios históricos urbanos e os conjuntos urbanos de monumentos, tombados pelo IPHAN em nível federal. De acordo com a disponibilidade de recursos do

programa, os municípios e/ou estados nos quais estão localizados esses monumentos são convidados a participar do Monumenta (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Os municípios ou estados convidados precisam passar por várias etapas antes de assinar o convênio de financiamento com o MinC. O primeiro passo é a elaboração de uma espécie de plano estratégico, denominado Carta Consulta. Nesse documento, deverão ser apontadas a área de projeto e a área de influência⁷¹, identificando os monumentos nacionais existentes alvos de intervenções, a problemática da área, bem como os objetivos para a sua recuperação, objetivos estes traçados através de oficinas de planejamento participativo. Nesse documento também deverá ser comprovado o interesse do setor privado em participar do projeto (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

O segundo passo após a aprovação da Carta Consulta pela Unidade Central de Gerenciamento (UCG) do programa Monumenta é a assinatura do Acordo de Cooperação para a Participação no Programa e do Acordo de Cooperação para a Elaboração do Projeto. Nessa fase, é desenvolvido um diagnóstico da área de projeto e de influência, baseado nos seguintes estudos: caracterização e diagnóstico urbanístico e sócio-econômico e ambiental, avaliação do patrimônio cultural, inventário dos imóveis e logradouros, estudo de mercado imobiliário; levantamento da arrecadação tributária municipal. Esses estudos, juntamente com os estudos de viabilidade (técnica, institucional, econômica, financeira e sócio-ambiental) do projeto, subsidiarão a elaboração do perfil do projeto (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Após a aprovação do perfil do projeto, é assinado o convênio de financiamento entre o MinC e o município ou o estado. A comprovação da capacidade técnica e organizacional para o gerenciamento e a execução do projeto, da capacidade de contrapartida financeira, do interesse do setor privado em participar do projeto e da capacidade da área de projeto de gerar recursos para a sustentabilidade financeira do projeto também são condicionantes para a assinatura do contrato. Nesse contrato, entre o MinC e o município ou estado, serão estabelecidas as atribuições das entidades

⁷¹ A área de projeto é o perímetro urbano no qual serão aplicados os recursos do programa. A área de influência é um outro perímetro urbano, definido no entorno da área de projeto, que, apesar de não receber investimentos diretos, poderá se beneficiar das sinergias geradas pelas intervenções.

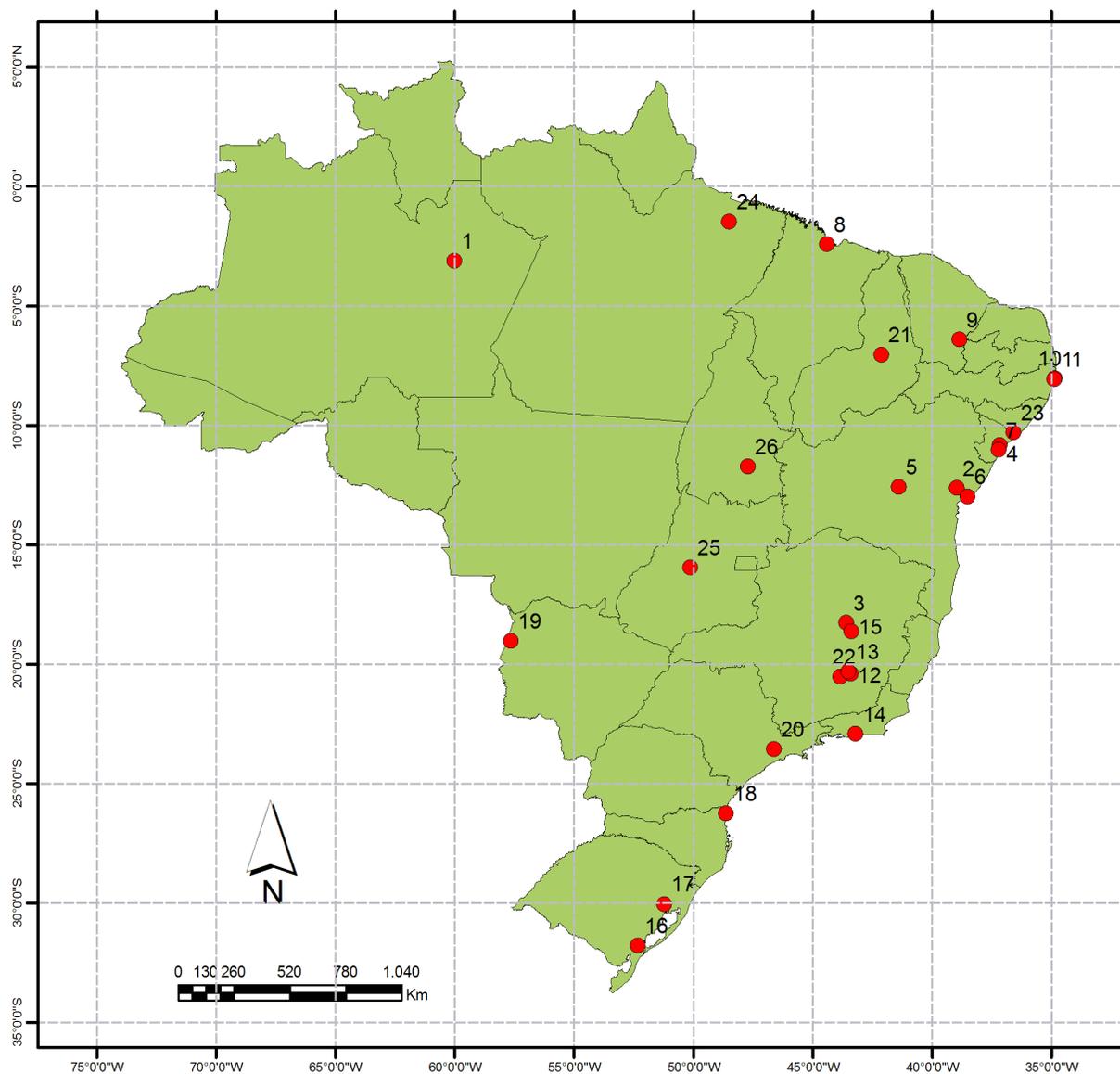
envolvidas, os valores a serem repassados⁷² e os prazos de execução das obras. Equipes compostas por técnicos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e do município ou estado serão formadas para conduzir e fiscalizar as ações do programa. Essas equipes compõem a Unidade Executora do Projeto – UEP, subordinada à UCG. Além disso, o município ou estado deverá criar um fundo de preservação, onde serão aplicados os recursos financeiros gerados direta ou indiretamente pelo projeto, incluindo parte da receita gerada pelo uso de imóveis reabilitados, parte do acréscimo na arrecadação do IPTU gerado pela valorização imobiliária e pelo retorno do financiamento dos imóveis privados restaurados, garantindo assim a sustentabilidade financeira do projeto. O prazo de execução do projeto é de 3 anos, podendo ser prorrogado desde que devidamente justificado pelo município ou estado e aceito pelo MinC (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2008b).

Apesar desse complexo processo de seleção, na prática, a influência política dos gestores municipais e/ou estaduais teve um peso considerável na escolha das cidades contempladas pelo programa Monumenta. Além disso, a mobilização e a participação do setor privado e da sociedade civil ficaram muito aquém do esperado. O Monumenta também apresentou sérios problemas relacionados ao gerenciamento e à execução do programa. As principais causas do baixo desempenho e dos gastos excessivos com administração do Monumenta foram: os custos, a complexidade e a morosidade na preparação de documentos como a Cartas Consulta e o Perfil do Projeto; a falta de integração entre a UCG e as UEP; problemas burocráticos e de comunicação relacionados com a ausência de servidores públicos na gerência do programa; a falta de adaptação do programa às diferentes realidades dos municípios; a dificuldade de alguns municípios em garantir a sua contrapartida financeira; e a falta de acompanhamento da evolução e dos desdobramentos do projeto (SANT’ANNA, 2004).

Olinda, Recife, Salvador, São Luís, Ouro Preto, Rio de Janeiro e São Paulo foram escolhidas como cidades prioritárias de implementação do Monumenta. Posteriormente, esse quadro foi ampliado e, atualmente, 26 cidades participam do Programa Monumenta.

⁷² Na definição da verba destinada a cada área de projeto, quanto maior o número de monumentos nacionais existentes na área, maior a verba, e quanto menor o perímetro da área de projeto, melhor o aproveitamento da verba e maior a visibilidade dos investimentos empregados (KARA-JOSÉ, 2007).

MAPA 04: INTERVENÇÕES DO PROGRAMA MONUMENTA - BRASIL



LEGENDA

1 Manaus	11 Recife	21 Oeiras
2 Cachoeira	12 Mariana	22 Congonhas
3 Diamantina	13 Ouro Preto	23 Penedo
4 Laranjeiras	14 Rio de Janeiro	24 Belém
5 Lençóis	15 Serro	25 Goiás
6 Salvador	16 Pelotas	26 Natividade
7 São Cristovão	17 Porto Alegre	
8 Alcântara	18 São Francisco do Sul	
9 Icó	19 Corumbá	
10 Olinda	20 São Paulo	

Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados obtidos no site do Programa Monumenta (www.monumenta.gov.br).

Como forma de enriquecer a análise do programa Monumenta, duas intervenções concretas serão abordadas de forma sucinta, a da cidade de São Paulo e a da cidade do Recife, sem, no entanto, pretender se configurar como um estudo de caso.

Como grande metrópole brasileira que é, São Paulo não podia ficar de fora do Monumenta. O convite do programa para a participação da cidade de São Paulo foi visto com grande entusiasmo. Diferentemente dos projetos anteriores de caráter pontual, o Monumenta parecia ser “a solução para a transformação da região e recuperação de seu patrimônio dentro de uma escala metropolitana” (KARA-JOSÉ, 2007). Em São Paulo, a área de intervenção do programa foi a região do conjunto histórico da área da Luz, abrangendo trechos dos bairros do Bom Retiro, Santa Ifigênia e Campos Elíseos (mapa 05).

Os critérios de seleção da área tiveram como base o fato de já existir uma mobilização em prol da reabilitação da Luz, envolvendo os governos estadual e municipal e também a Associação Viva o Centro, “representando” a sociedade civil e o terceiro setor. Além disso, também contou a “experiência” acumulada na década de 1980, através de iniciativas como o projeto Luz Cultural. Entretanto, a assinatura do convênio esbarrou em alguns obstáculos: a dificuldade em atestar a capacidade financeira de contrapartida local, visto que o município se encontrava altamente endividado na gestão do prefeito Celso Pitta (1997-2000), e o pequeno número de monumentos tombados pelo IPHAN em nível federal, o que limitava a verba destinada para a área, pois essa é diretamente proporcional ao número de monumentos tombados. Como forma de aumentar a verba destinada a São Paulo, novos monumentos foram tombados pelo IPHAN, como a Pinacoteca do Estado, a Estação da Luz, o Museu de Arte Sacra e a Estação Júlio Prestes. O problema da contrapartida local, equivalente a 30% do valor do projeto dividida igualmente entre o Estado e o Município, foi solucionado na gestão de Marta Suplicy (2001-2004) (KARA-JOSÉ, 2007).

Diante da possibilidade de São Paulo ser contemplada pelo Monumenta, a partir de 1997, diversos estudos sobre o perfil da área de projeto e os objetivos e a viabilidade das ações previstas passaram a ser desenvolvidos pelo Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura. Durante esse processo de definição da área de projeto, foi realizada uma oficina de planejamento participativo com a finalidade de

elaborar uma estratégia de ação para o programa. Apesar de “participativa”, diversos setores da população local, como o movimento de moradia da área central, de moradores de baixa renda da região e dos comerciantes do Bom Retiro, não participaram da oficina. Dessa forma, “se a UEP não inclui desde o início setores diversos da população local no processo, os interesses dos setores ausentes, especialmente dos grupos mais vulneráveis, correm sério risco de ficarem excluídos na formulação do Projeto” (KARA-JOSÉ, 2007, p. 223). Nessa oficina, ficou estabelecido que o estímulo à atividade cultural seria o foco estratégico do projeto, devido ao “perfil cultural da área”. O perímetro da área de projeto foi modificado algumas vezes até atingir a sua configuração atual com o objetivo de “otimizar” o uso dos recursos disponíveis. Na sua forma definitiva, a área de projeto envolve 231 imóveis de propriedade privada e 26 monumentos.

Desse universo, foram selecionados 15 monumentos para intervenção, já que alguns monumentos já haviam sido restaurados ou suas obras estavam em fase final, e também 103 imóveis particulares, residenciais, comerciais ou mistos, de interesse de restauração. O grau de intervenção nos monumentos e nos imóveis selecionados varia. Pode ser desde um restauro global até um restauro parcial ou apenas a limpeza (KARA-JOSÉ, 2007).

Na avaliação da viabilidade econômica, são identificados os custos e os benefícios gerados pelo programa. O custo do projeto, envolvendo os investimentos realizados na restauração e na manutenção dos monumentos e demais edificações, foi avaliado em aproximadamente 19,4 milhões de reais. Já o principal retorno previsto para o Monumenta-Luz foi a valorização imobiliária da área de intervenção⁷³. A seleção das edificações particulares de interesse para intervenção teve como objetivo obter o máximo de valorização imobiliária, com base em estudos realizados. O aumento médio do valor imobiliário do conjunto dessas edificações foi estimado em 28,3%⁷⁴. Como forma de garantir a sustentabilidade financeira da área de projeto, foi criado o Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, gerido pelo município e por um conselho

⁷³ Na avaliação dos possíveis retornos financeiros gerados pela atividade turística, foram considerados apenas a receita da bilheteria dos monumentos, no caso do Monumenta-Luz restrita ao Museu de Arte Sacra, onde parte do valor arrecadado deverá ser destinado ao Fundo de Preservação (KARA-JOSÉ, 2007).

⁷⁴ Vale lembrar que o aumento no valor dos imóveis é acompanhado do aumento do valor dos aluguéis, principalmente nas áreas mais degradadas, onde a intervenção tem maior impacto. E é justamente nessa área onde reside a população de menor poder aquisitivo.

curador, com o objetivo de financiar a manutenção dos monumentos públicos e investir o excedente na área de influência do projeto. Tanto os monumentos públicos quanto os imóveis privados contemplados pelo programa deverão contribuir para o fundo através das seguintes fontes: parte da receita arrecada nas bilheterias; parte da renda gerada pela concessão de usos de imóveis públicos disponibilizados para a exploração comercial; retorno dos empréstimos para a recuperação de imóveis privados e parte do acréscimo na arrecadação do IPTU gerado pela valorização imobiliária (KARA-JOSÉ, 2007).

Na prática, até o ano de 2004, apenas a obra de restauração da Chaminé da primeira usina elétrica de São Paulo havia sido concluída. Nesse período, apenas 30 mil dos 19,4 milhões de reais previstos para o programa haviam sido gastos. Apesar de instituído legalmente, o fundo de preservação não foi regulamentado. Até o ano de 2005, apenas um proprietário havia adquirido o empréstimo, a juros zero, para a recuperação do seu imóvel privado. Diante da baixa execução do programa, o contrato com o município de São Paulo foi revisto, resultando no corte de aproximadamente R\$ 10 milhões dos recursos disponibilizados pelo Ministério da Cultura, o que culminou na exclusão de algumas intervenções e na diminuição da verba destinada às obras previstas. A burocracia, a alta rotatividade de coordenadores da UEP (quatro coordenadores em dois anos) e a dificuldade de articulação entre os diversos setores da prefeitura são alguns dos fatores apontados para a morosidade do processo e a baixa execução do programa na cidade de São Paulo (KARA-JOSÉ, 2007).

No período entre os anos 2006 e 2008, o ritmo das obras de restauração previstas parece ter acelerado. De acordo com informações divulgadas no site do programa Monumenta⁷⁵, foram concluídas as obras de restauração da Praça Coronel Fernando Prestes, Edifício Paula Souza, Edifício Ramos de Azevedo, Edifício “Ponto Chic”, do Museu de Arte Sacra, da Casa do administrador, do Coreto nº 2, do Ponto de Bondes no parque da Luz. Para o ano de 2009, são previstas novas obras no conjunto do jardim da Luz tendo como objeto de intervenção a recuperação de algumas esculturas, de jardins e das ruínas da Torre do Observatório, obras essas estimadas em R\$ 1.713.807,27. Entretanto, a execução do programa Monumenta na cidade de São Paulo ainda está muito aquém do que foi planejado.

⁷⁵ www.monumenta.gov.br

MAPA 05: ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA MONUMENTA - SÃO PAULO



Sem escala

LEGENDA

 Área de intervenção

- | | |
|---|--|
| 1. Pinacoteca | 9. Mosteiro da Luz / Museu de Arte Sacra |
| 2. Jardim da Luz e Conjunto Escultórico | 10. Edifício Paula Souza (FATEC) |
| 3. Estação da Luz | 11. Edifício Ramos de Azevedo |
| 4. Estação Júlio Prestes / Sala São Paulo | 12. Portal de Pedra |
| 5. Museu do Imaginário do Povo Brasileiro (antigo DOPS) | 13. Pontilhão de ferro forjado |
| 6. Igreja de São Cristóvão | 14. Hotel federal Paulista |
| 7. Antigo Seminário Episcopal | 15. Hotel Queluz |
| 8. Batalhão Tobias de Aguiar | 16. Chaminé |
| | 17. Praça Coronel Fernando Prestes |

Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de dados obtidos em Kara José (2007).



Figura 27: Região da Luz. Edifício da Pinacoteca de São Paulo à frente, Jardim da Luz à direita e Estação da Luz à esquerda.
Fonte: Wanderlei Celestino.



Figura 28: Estação da Luz.
Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Esta%C3%A7%C3%A3o_da_Luz.jpg



Figura 29: Mosteiro da Luz / Museu de Arte Sacra.
Fonte: Wanderlei Celestino.



Figura 30: Edifício Paula Souza (FATEC).
Fonte: Rogério Silveira.



Figura 31: Casa do Administrador após as obras do Monumenta.
Fonte: <http://www.monumenta.gov.br/site/?p=313>



Figura 32: Detalhe da Chaminé restaurada.
Fonte: <http://www.monumenta.gov.br/site/?p=313>

Em Recife, a prefeitura da cidade encontrou no programa Monumenta a oportunidade de captação dos recursos financeiros necessários para o processo de reabilitação do bairro do Recife Antigo que, juntamente com os bairros de Santo Antônio, São José e Boa vista, compõe o centro histórico da cidade. O processo de reabilitação do bairro do Recife já vinha sendo desenvolvido pela prefeitura desde a década de 1990. A área de intervenção do Monumenta na cidade do Recife é um triângulo delimitado pela Avenida Cais da Alfândega, Avenida Alfredo Lisboa e Avenida Marquês de Olinda, compondo o chamado Pólo Alfândega⁷⁶ (mapa 06) (ZÁRATE; MOREIRA, 2008).

Semelhante ao ocorrido em São Paulo, em Recife, a área de intervenção escolhida possuía apenas um monumento tombado em nível federal, a Igreja Madre de Deus, o que restringia consideravelmente os recursos financeiros disponibilizados pelo programa. Para solucionar o problema, a prefeitura do Recife encaminhou ao IPHAN, em maio de 1998, a solicitação de tombamento de parte do bairro do Recife. O polígono tombado (em tempo recorde) abrange uma área de 186 mil m² com 51 imóveis de destaque. Resolvido esse primeiro impasse, foram iniciadas já no final de 1998, as negociações para o fechamento do convênio (AGUIAR; MELO, 2008).

A intervenção do Monumenta no bairro do Recife tinha como objetivo estabelecer um novo pólo dinamizador de atividades, o Pólo Alfândega, um mix de lazer, entretenimento e comércio, contribuindo para o processo de reabilitação do bairro. As principais ações previstas foram: a recuperação de monumentos e a urbanização das áreas de entorno, a reabilitação de edifícios para uso comercial e residencial, a capacitação de mão-de-obra especializada, o desenvolvimento de programas educativos e a promoção do turismo na área (AGUIAR; MELO, 2008).

As principais obras concretizadas pelo programa foram: a reurbanização do Cais da Alfândega, da Rua Madre de Deus e da Rua da Moeda; a restauração da Igreja Madre de Deus; a restauração do edifício da antiga sede da Alfândega do Recife, que passou a

⁷⁶ Em 1993 foi elaborado pela prefeitura da cidade o Plano de Revitalização do Bairro do Recife. A parceria público-privada foi a estratégia adotada pelo Plano para garantir que o processo de revitalização do Recife Antigo não dependesse exclusivamente de recursos públicos. Dentro da área de intervenção foram estabelecidos três pólos de interesse com o objetivo de orientar as ações dos investidores no bairro: o Pólo Bom Jesus, o Pólo Alfândega e o Pólo Pilar. O Pólo Bom Jesus e o Pólo Alfândega concentram a maior parte das edificações históricas do bairro. Já o Pólo Pilar é uma área bastante degradada, onde estão localizadas atividades industriais, portuárias, além de vazios urbanos e favelas (ZÁRATE; MOREIRA, 2008).

abrigar um *shopping center* (o Shopping Paço da Alfândega) e a construção de dois edifícios-garagem, que abrigam atualmente uma livraria, uma faculdade e uma casa de recepções (AGUIAR; MELO, 2008).

A restauração do edifício Chanteclair, exemplar significativo da arquitetura eclética no bairro do Recife, envolveu uma parceria público-privada, onde o programa Monumenta e a prefeitura do Recife financiaram a restauração das fachadas e a iniciativa privada ficou responsável pelo resto da obra. A proposta era transformar o Chanteclair em um espaço cultural, com sala de cinema, de exposição, cafés e restaurantes, parte do mix do Pólo Alfândega. A obra de restauração do edifício Chanteclair, iniciada em 2003, foi paralisada por falta de recursos (ZÁRATE; MOREIRA, 2008).

Já a restauração da Igreja Madre de Deus, que manteve o seu uso original, incluiu a recuperação da fachada, da cobertura, do piso e das instalações hidráulicas da edificação. Para o desenvolvimento da obra, o Monumenta promoveu o treinamento especializado da mão-de-obra empregada, contribuindo para que a restauração desenvolvida na Igreja Madre de Deus mantivesse a integridade arquitetônica e a autenticidade da edificação. A obra, iniciada em 2003, só foi concluída em 2008 (ZÁRATE; MOREIRA, 2008).

Duas obras promovidas pelo Monumenta levantaram polêmicas: a restauração do edifício da alfândega e a construção do edifício garagem.

Estudos de mercado desenvolvidos para a área de projeto apontaram para a viabilidade do estabelecimento de um *shopping center* voltado para a população de alto poder aquisitivo. Seguindo essa sugestão, o edifício da antiga alfândega foi recuperado, passando a abrigar o Shopping Paço da Alfândega. A idéia era que o shopping Alfândega juntamente com outros edifícios vizinhos restaurados, onde estão previstos cinemas, teatros, cafés, etc., constituíssem um grande pólo comercial: o chamado Pólo Alfândega. Porém, o shopping Alfândega não atingiu as expectativas. Muitas das lojas tiveram de fechar devido à falta de clientes. O fluxo de clientes só melhora durante a hora do almoço, quando a circulação de pessoas na área é mais intensa, principalmente por aquelas pessoas que trabalham na área. Além disso, a obra de restauração do edifício acarretou na descaracterização do mesmo, principalmente na sua área interna, comprometendo, assim, a sua autenticidade. Seguindo o padrão das edificações do

gênero, boa parte dos materiais e das técnicas construtivas tradicionais foi substituída por correspondentes contemporâneos. Na parte interna, uma parede de tijolos desconecta do resto da edificação foi conservada, “evidenciando a utilização de vestígios do antigo prédio como elementos de mera decoração” (AGUIAR; MELO, 2008, p. 13). Alguns ornamentos e detalhes construtivos foram bastante prejudicados pela adaptação da edificação ao novo uso. Segundo Zárate e Moreira “podemos observar arcos em alvenaria quebrados, partes superiores de arcos isolados por andares, detalhes decorativos destruídos, paredes em bom estado que foram completamente derrubadas e outras mantidas sem destaque dentro do Shopping” (ZÁRATE; MOREIRA, 2008, p. 19).

Já o edifício garagem foi construído para atender a demanda do Shopping Alfândega e do próprio bairro, carente de áreas de estacionamento. Nesse sentido, foram ocupados dois terrenos para tal fim; um ao lado do Shopping e outro do outro lado da rua. Com o objetivo de otimizar a ocupação dos terrenos, permitindo assim outro usos no local (como a livraria, a faculdade e a casa de recepções), foram criadas passarelas de circulação de veículos entre os prédios. Entretanto, as passarelas geraram um impacto negativos sob a paisagem local, obstruindo a visão de alguns prédios históricos, contribuindo assim para a descaracterização da área (AGUIAR; MELO, 2008).

Após oito anos de implementação do programa Monumenta no bairro do Recife Antigo, pouco mudou na dinâmica local. Apesar de ter sido prevista pelo programa a recuperação de imóveis privados para uso habitacional, até agora nada foi feito. A recuperação do patrimônio arquitetônico ao invés de garantir a sua conservação, acabou, em muitos casos, por comprometer a sua integridade e autenticidade. O fundo de preservação, um dos principais instrumentos do programa responsáveis pela sustentabilidade econômica do projeto, não foi criado. Nesse sentido, diante do alto custo do programa para a municipalidade e da lentidão na sua execução, o Monumenta ainda não teve os retornos esperados.



Figura 33: Shopping Alfândega e Edifício Garagem às margens do rio Capibaribe.

Fonte: http://farm4.static.flickr.com/3272/2672716749_702af9a737.jpg?v=0

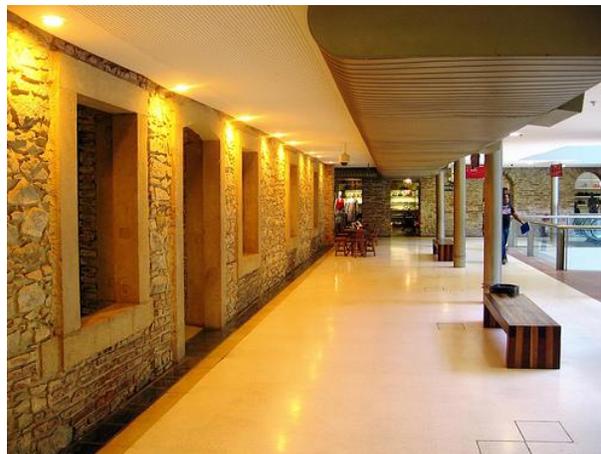


Figura 34: Contraste entre o antigo e o novo no interior do Shopping Alfândega.

Fonte: Pedro Valadares.



Figura 35: Parede original no interior do Shopping Alfândega servindo como elemento decorativo.

Fonte: Omar Júnior.



Figura 36: Rua da Moeda após obras de reabilitação do espaço urbano (Shopping Alfândega ao fundo).

Fonte: Pedro Valadares.



Figura 37: Interior da Igreja Madre de Deus após obras de restauração.

Fonte: Omar Júnior.



Figura 38: Fachada do Edifício Chanteclair em estágio avançado de degradação.

Fonte: Pedro Valadares.

5.3. A REABILITAÇÃO DOS CENTROS HISTÓRICOS E OS CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Antes de serem promovidas as primeiras ações de reabilitação de centros históricos pelo governo brasileiro, foi necessário criar um corpo jurídico sobre o tema. Foi com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, que surgiu a primeira lei de salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro: o Decreto nº 25 de 1937. Apesar da equipe do SPHAN ser composta por intelectuais modernistas, que compartilhavam uma visão avançada sobre o conceito de patrimônio e sobre a sua conservação, uma idéia mais complexa sobre o patrimônio cultural só será incorporada ao plano legislativo brasileiro com a Constituição Federal de 1988. Além de superar a idéia de excepcionalidade e monumentalidade contida no Decreto nº 25/37, incorporando assim os avanços teóricos das cartas patrimoniais internacionais, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização administrativa da conservação do patrimônio brasileiro, que passou a ser competência tanto da União quanto dos Estados e Municípios.

Outra lei importante para a conservação do patrimônio cultural brasileiro foi a Lei nº 10.257 de 2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades, responsável pela regulamentação da política urbana brasileira. Ao versar sobre a política urbana e de ordenamento do território, o Estatuto das Cidades destaca a preocupação com a subutilização e a deterioração de áreas urbanizadas e com a conservação do patrimônio cultural como parte das suas diretrizes. Outro ponto importante desta lei é a criação de instrumentos urbanísticos de normatização e indução de usos e ocupação do solo, como o plano diretor municipal, o zoneamento do solo urbano, a transferência do direito de construir, entre outros. E foi com a regulamentação do plano diretor como instrumento urbanístico obrigatório que a conservação do patrimônio cultural começa a aparecer como um dos principais objetivos do planejamento urbano dos municípios brasileiros.

No campo da ação, foi na década de 1970 que surgiu o primeiro programa de reabilitação de centros históricos do governo federal, o Programa de Cidades Históricas – PCH, lançado pelo IPHAN, que na época tinha o *status* de secretaria. Esse programa

associava a conservação do patrimônio cultural ao fomento do turismo. Entretanto, com o passar do tempo, as intervenções promovidas pelo PCH não atraíram nem os investimentos privados, nem os públicos esperados. Assim, a falta de retorno dos investimentos públicos evidenciou insustentabilidade do programa. Diante dessa problemática, o governo federal começou a desenvolver na década de 1980 um programa de reabilitação de centros históricos com um novo foco de ação: a recuperação do parque habitacional dos centros históricos. Porém, com a extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH, órgão encarregado pelo programa, o Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos – PRRNH – foi deixado de lado pelo governo. Apenas no final da década de 1990, essa questão foi retomada pelo governo federal.

Na década de 1990, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – passou a financiar projetos de reabilitação de centros históricos na América Latina, que tinham como premissa o envolvimento do setor privado como forma de promover processos sustentáveis de conservação do patrimônio cultural. Foi nesse contexto que, em 1995, o governo brasileiro, através do Ministério da Cultura – MinC, iniciou as negociações com o BID para o desenvolvimento do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta. A falta de entendimento entre o Ministério da Cultura e dois órgãos federais envolvidos, a Caixa Econômica Federal – CAIXA e o IPHAN, resultou na criação de mais dois programas distintos de reabilitação de centros históricos: o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, sob a responsabilidade da Caixa, e o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos – URBIS, vinculado ao IPHAN. O PRSH disponibiliza linhas de crédito para o financiamento da recuperação de imóveis históricos e possui uma forte componente habitacional, reaproximando a reabilitação de centros históricos e a política habitacional brasileira. Todavia, as linhas de crédito existentes têm se mostrado inadequadas para esse tipo de financiamento, devido às especificidades fundiárias, jurídicas, arquitetônicas, sociais e econômicas dos imóveis localizados nos centros históricos. Já o URBIS foi um programa inovador, que pretendia promover a salvaguarda do patrimônio cultural através do desenvolvimento de uma cultura urbanística do patrimônio, onde o planejamento urbano aparecia como um elemento de destaque. Entretanto, a falta de recursos financeiros limitou o alcance desse programa, resultando no encerramento do mesmo.

Atualmente, a “política” de reabilitação de centros históricos está associada tanto à política cultural quanto à política urbana e habitacional do governo federal. O programa Monumenta está inserido na política cultural desenvolvida pelo Ministério da Cultura. Já o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC – e o PRSH estão vinculados à política urbana promovida pelo Ministério das Cidades, sendo que o PRSH está diretamente associado à política habitacional desenvolvida pela Caixa.

O Monumenta é um programa emblemático dos caminhos que vem seguindo o desenvolvimento urbano no Brasil. Primeiro pelas instituições envolvidas, visto que o Monumenta conta não só com órgãos do governo federal, como o Ministério da Cultura, o IPHAN e Caixa, mas também com instituições internacionais, como o BID e a UNESCO. Além disso, o envolvimento do setor privado é visto como peça-chave para a “sustentabilidade” do processo de reabilitação do patrimônio cultural. Entretanto, a idéia de sustentabilidade empregada no discurso do programa está intimamente associada ao aspecto econômico, como explicita o seu Regulamento Operativo já citado⁷⁷.

O foco econômico é reforçado nos requisitos para a assinatura do contrato de financiamento entre o Ministério da Cultura e o município, entre os quais circulam a comprovação do interesse de participação da iniciativa privada e do retorno financeiro do projeto, principalmente através do turismo e da valorização imobiliária da área. O aumento do valor dos imóveis e, conseqüentemente, do valor dos aluguéis, tem efeitos perversos, resultando na “substituição” (ou melhor, expulsão) da população de baixa renda por moradores e usuários solváveis (processo conhecido como gentrificação). A falta de prioridade em relação aos aspectos sociais do processo de reabilitação fica ainda mais evidente nas chamadas oficina de planejamento participativo. Em São Paulo, por exemplo, setores da comunidade local, principalmente os mais vulneráveis como o movimento de moradia, o movimento de moradores de baixa renda e dos comerciantes do Bom Retiro, não foram convidados a participar da oficina, na qual são estabelecidos os objetivos da intervenção.

Além disso, as intervenções no patrimônio cultural são bastante questionáveis, tanto na escolha dos monumentos quanto na forma de intervenção. Tanto em São Paulo como em Recife, edificações, esculturas e outros artefatos históricos foram tombados às

⁷⁷ Ver página 142.

pressas, não necessariamente pela sua representatividade para a cultura local e/ou nacional (já que, para serem alvos de intervenções do Monumenta, eles devem ser tombados em nível federal), mas sim para garantir um maior montante de recursos financeiros para as intervenções do programa nessas cidades. A forma de intervenção do Monumenta nos prédios históricos da cidade do Recife também exemplifica a falta de cuidado com o artefato histórico em si. O projeto de restauração do edifício da antiga sede da Alfândega do Recife resultou na descaracterização arquitetônica e na perda da autenticidade do mesmo. Já a construção de rampas de circulação de veículos ligando os dois edifícios-garagem contribuiu ainda mais para a descaracterização do centro histórico da cidade.

Outro ponto negativo é que a intervenção do Monumenta na área de projeto é pontual e limitada. Nesse sentido, o programa prioriza a restauração (total ou parcial) dos monumentos e não a recuperação da área como um todo, pois acredita-se que essas intervenções pontuais irão promover a valorização do local, produzindo um efeito multiplicador através da atração de investimento privados que garantirão a recuperação da área. Além disso, no caso de edificações particulares, as obras são restritas à restauração de fachadas, de esquadrias e da rede elétrica. Entretanto, no caso de São Paulo e de Recife, as intervenções do programa Monumenta não mobilizaram o setor privado da forma como se esperava. Em Recife, por exemplo, a restauração da fachada do edifício Chanteclair pelo programa Monumenta não atraiu os investimentos privados necessários para a conclusão do resto da obra, que se encontra paralisada.

Dessa forma, sob o pretexto de incentivo à “cultura”, o Monumenta, um dos principais programas de reabilitação de centros históricos do governo federal na atualidade, mascara o foco real de suas ações: a economia. Nesse processo, os interesses e necessidades da população local são negligenciados em favor da beneficiação do setor privado, encarregado da tarefa de “recuperação” do patrimônio cultural da área em questão através do desenvolvimento do turismo e do mercado imobiliário.

Nos últimos anos, o governo federal parece ter atentado para essa realidade. A criação do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC – pelo Ministério das Cidades coloca novamente em pauta a importância da promoção da habitação social associadas às políticas de reabilitação urbana. No entanto, a burocracia

da administração pública brasileira, a falta de recursos municipais para execução das ações e a inexistência de linhas de crédito específicas para a reabilitação de imóveis de uso habitacional nos centros urbanos continuam sendo um problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como a maioria das cidades ocidentais, as cidades brasileiras e portuguesas passaram por um processo de intensa expansão e descentralização urbana após a Segunda Guerra Mundial, impulsionado pelo desenvolvimento econômico e tecnológico, especialmente pelo desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação. Entretanto, esse modelo de desenvolvimento urbano resultou em grandes transformações para os centros históricos tanto das cidades brasileiras quanto das portuguesas. Após a Segunda Guerra Mundial, seus centros históricos se caracterizaram pela crescente evasão populacional e de atividades econômicas, bem como pela degradação do seu espaço físico, associada, principalmente, à negligência do poder público em relação a essas áreas. Nesse sentido, a mobilidade espacial proporcionada pelo desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação fez com que a população mais abastada e as atividades econômicas a ela relacionadas migrassem para áreas urbanas mais afastadas. Em paralelo, os centros históricos foram sendo apropriados pela população de baixa renda e pelo comércio e serviços populares, fazendo com que os investimentos públicos nessas áreas fossem cada vez mais escassos, contribuindo, assim, para a sua crescente degradação física. Vale destacar, que a evasão populacional foi mais intensa nos centros históricos das cidades brasileiras do que nos centros históricos das cidades portuguesas, que têm se caracterizado também por um crescente envelhecimento da população residente.

Além das transformações na economia mundial, associadas ao desenvolvimento tecnológico, as políticas habitacionais nacionais também contribuíram de forma decisiva para a atual configuração dos centros históricos portugueses e brasileiros. A política habitacional portuguesa tem promovido a expansão urbana através da construção de novas habitações e das facilidades de crédito para a aquisição da casa própria, contribuindo para o deslocamento da população para outras áreas da cidade. Além disso, o congelamento dos valores dos aluguéis (as chamadas rendas habitacionais) pelo governo português colaborou para o estrangulamento do mercado de locação habitacional e para a descapitalização dos proprietários, com a conseqüente degradação de seus

imóveis. Dessa forma, a política habitacional do governo português contribuiu de forma decisiva para a evasão populacional e para a degradação do parque habitacional dos centros históricos de Portugal. A cultura nacional de valorização da casa própria e a falta de capacidade técnica e científica e de mão-de-obra especializada do setor de construção civil são outros fatores que contribuíram para esse cenário. Dessa forma, a falta de investimentos do poder público nas áreas urbanas consolidadas e a descapitalização dos proprietários tem resultado na degradação do espaço físico dos centros históricos. Estas edificações também apresentam problemas associados ao seu estado de conservação, onde 40% desses edifícios necessitam de reparações médias ou grandes ou já se encontram muito degradadas.

A política habitacional brasileira também tem seguido caminhos muito semelhantes aos da política habitacional portuguesa. A construção de habitações em áreas de expansão, via conjuntos habitacionais, e a oferta de crédito para a aquisição da casa própria, também têm sido estratégias recorrentes do governo brasileiro. A população brasileira, da mesma forma que a população portuguesa, possui uma forte cultura de valorização da casa própria em detrimento da moradia de aluguel. Já a falta de empresas e de mão-de-obra especializadas na recuperação de imóveis históricos é ainda maior do que em Portugal. Esse cenário tem levado a uma crescente diminuição da população residente nos centros históricos brasileiros, bem como à degradação do seu espaço físico. Apesar dessas áreas consolidadas das cidades contarem com infra-estruturas e equipamentos urbanos, a apropriação desses espaços pela população de baixa renda contribuiu para a proliferação de cortiços e outros tipos de co-habitação. Nessas moradias, muitas famílias residem no mesmo edifício, que, normalmente, não possui a infra-estrutura necessária para abrigar tantas pessoas. Dessa forma, a inadequação dos imóveis para esse tipo de habitação tem contribuído para a degradação física dos centros históricos das cidades brasileiras.

Após décadas de promoção de um modelo de desenvolvimento urbano pautado em uma intensa expansão urbana, os planejadores urbanos e os gestores públicos parecem ter atentado para a necessidade de reabilitação dessas áreas urbanas consolidadas que vinham sendo subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada, como as zonas industriais, os portos e os centros históricos. Entretanto, antes da reabilitação de centros históricos

entrar na pauta das políticas públicas urbanas, a questão da salvaguarda do patrimônio cultural, mais especificamente da salvaguarda dos centros históricos, já vinha percorrendo um longo caminho.

Foi no início do século XX que surgiram as primeiras leis de salvaguarda do patrimônio cultural tanto no Brasil quanto em Portugal. A criação dessas leis foi um marco para a institucionalização da conservação do patrimônio cultural nesses países. No Brasil, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – (na época denominado SPHAN) foi o órgão federal responsável pela formulação da primeira lei brasileira de salvaguarda do patrimônio cultural, o Decreto-Lei nº 25 de 1937. Apesar dos avanços para a conservação do patrimônio brasileiro, uma concepção mais complexa sobre o conceito de patrimônio só viria a ser incorporada ao campo legislativo brasileiro com a Constituição Federal de 1988. Com essa Constituição, a idéia de patrimônio cultural enquanto um bem monumental e excepcional é abolida dando lugar a um entendimento mais complexo, em sintonia com as premissas das cartas patrimoniais internacionais, abrangendo conceitos como o de patrimônio natural e imaterial e o de conjuntos históricos. A Constituição de 1988 também promoveu a descentralização administrativa da salvaguarda do patrimônio nacional, que passou a ser de competência comum entre união, estados e municípios. Apesar da importância desse documento para a salvaguarda do patrimônio brasileiro, apenas um pequeno artigo (216) é dedicado ao tema. Além do conceito de patrimônio cultural, o artigo 216 também aborda a proteção do patrimônio cultural, o incentivo à sua preservação e o financiamento de programas e projetos culturais, porém, de forma superficial. Outra lei brasileira importante para a salvaguarda do patrimônio cultural nacional é a Lei nº 8.313 de 1991, também conhecida como Lei de Incentivo à Cultura ou Lei Rouanet, que instituiu o Fundo Nacional de Cultura, responsável pela captação de recursos para projetos culturais, entre eles, a conservação e a restauração de bens imóveis de reconhecido valor patrimonial.

Em Portugal, desde o início do século XX, várias leis sobre a salvaguarda do patrimônio cultural foram criadas. A fim de sintetizar essas disposições legais, foi lançada a Lei nº 13 de 1985, também conhecida como Lei do Patrimônio Cultural Português. Essa lei já incorpora o atual conceito de patrimônio cultural, que passou a envolver os bens imateriais e também os conjuntos e sítios históricos, por exemplo. Além

de definir o conceito de patrimônio cultural, a Lei do Patrimônio Cultural aborda os princípios fundamentais da conservação do patrimônio, as formas e o regime de proteção do patrimônio cultural, o fomento da conservação e valorização do patrimônio cultural. Mas é na relação entre a conservação do patrimônio cultural e o ordenamento do território que a lei portuguesa apresenta um grande avanço em relação à brasileira. Para a Lei nº 13 de 1985, todos os planos de ordenamento do território, em especial os planos de urbanização, devem abordar de forma diferenciada as áreas históricas existentes, propondo a elaboração de Planos de Pormenor de Salvaguarda e Valorização e de Zonas de Proteção quando necessários. Dessa forma, a importância do ordenamento do território para a conservação do patrimônio cultural foi legalmente reconhecida e instituída através da Lei do Patrimônio Cultural Português. Em 2001, uma nova lei de salvaguarda do patrimônio cultural português foi criada em substituição à Lei nº 13 de 1985. A Lei nº 107 de 2001 foi além da antiga Lei do Patrimônio Cultural Português ao definir de forma mais detalhada não só o regime de proteção e valorização do patrimônio cultural, mas também ao estabelecer as bases da política de salvaguarda do patrimônio cultural português, que tem como um dos seus princípios fundamentais a articulação entre a política de conservação do patrimônio cultural e a política de ordenamento do território, de meio ambiente, de educação, de cultura, de turismo e outras políticas afins. Nesse sentido, diferentemente da legislação brasileira, a atual lei de salvaguarda do patrimônio cultural português institui o ordenamento do território e o planejamento urbano como instrumentos imprescindíveis à conservação do patrimônio cultural nacional. Também foi através dessa lei que o governo português pela primeira vez estabeleceu, de forma declarada, as bases da política de salvaguarda do patrimônio cultural nacional.

No entanto, apesar de não existirem leis no Brasil que instituem e regulamentem o planejamento como instrumento urbanístico obrigatório na salvaguarda de áreas históricas, a conservação do patrimônio cultural já vem sendo abordada na esfera do planejamento urbano. Nesse sentido, a criação do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 de 2001) representou um grande avanço. Ao tratar da política urbana brasileira, o Estatuto das Cidades levanta a questão da subutilização e da degradação de áreas urbanas consolidadas, como os centros históricos, por exemplo, além de abordar a importância da conservação do patrimônio cultural urbano. Para tal fim, o Estatuto das Cidades criou

instrumentos urbanísticos com o objetivo de garantir o ordenamento e controle do uso do solo urbano. Muitos desses instrumentos têm aplicação direta no planejamento e no ordenamento urbanístico de áreas históricas, tais como o plano diretor municipal, o zoneamento urbano, o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios do solo urbano, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamentos em títulos, o direito de preempção, o usucapião especial de imóvel urbano, a transferência do direito de construir e a operação urbana consorciada. Esses instrumentos urbanísticos têm proporcionado uma abordagem mais apropriada às áreas históricas pelos gestores públicos, definindo padrões e intervenções urbanísticas diferenciadas para essas áreas urbanas de características singulares, associando assim a conservação do patrimônio cultural ao planejamento urbano.

Mesmo antes da institucionalização dos Planos de Pormenor de Salvaguarda, os planos de urbanização portugueses, tais como o Plano Geral de Urbanização, o Plano Parcial de Urbanização e o Plano de Pormenor, já incidiam sobre os centros históricos. A existência de uma política de salvaguarda do patrimônio cultural e a obrigatoriedade do planejamento urbano para as áreas históricas do território português pode ser explicada, em parte, pela sua representatividade e dimensão. Nas cidades portuguesas, os centros históricos ocupam uma grande área dentro do perímetro urbano, o que não ocorre na maioria das cidades brasileiras. Dessa forma, em Portugal, é impossível encarar a problemática urbana sem tratar da questão da reabilitação de áreas históricas⁷⁸. Entretanto, foi com a criação do Plano de Pormenor de Salvaguarda que os gestores públicos puderam abordar, de forma mais incisiva e apropriada, o planejamento dos centros históricos. Nesse sentido, os Planos de Pormenor de Salvaguarda definem a ocupação e usos prioritários; as áreas a reabilitar; os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; a cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto; as normas específicas para a proteção do patrimônio arqueológico existente; as linhas estratégicas de intervenção, nos planos econômico, social e de requalificação urbana e paisagística. Todavia, estudos revelam que esses planos de salvaguarda de áreas históricas têm privilegiado uma parte do problema, a

⁷⁸ Um indício disso é a recente transformação do Instituto Nacional de Habitação em Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana.

reabilitação física das áreas históricas, negligenciando os aspectos sociais, ambientais e econômicos.

No campo da ação, o primeiro programa do governo português a promover a recuperação dos centros históricos surgiu na década de 1970, diante de um cenário de ascensão de um governo de esquerda sensibilizado com os problemas sociais. Nesse contexto, o governo criou o Programa para a Recuperação de Imóveis em Degradação – PRID, uma linha de financiamento habitacional voltada para a recuperação de imóveis degradados, os quais coincidiam, em muitos casos, com as edificações localizadas nos centros históricos. Apesar da disponibilização oportuna de linhas de crédito através do Fundo de Fomento para Habitação para a recuperação dos imóveis habitacionais degradados, a descapitalização dos senhorios impediu os mesmos de aderir ao programa, fazendo com que essas linhas de crédito fossem utilizadas quase que exclusivamente pelos municípios. Na década de 1980, o governo português lança um novo programa de recuperação de centros históricos, o Programa de Reabilitação Urbana – PRU. Esse programa, no entanto, tinha um formato inovador, pois além de conceder o apoio financeiro, também fornecia o apoio técnico necessário às operações de reabilitação urbana através da criação dos Gabinetes Técnicos Locais. No final da década de 1980 esse programa foi ampliado e transformado no Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas – PRAUD, passando a atuar não só sobre as áreas históricas, mas também em outras áreas urbanas degradadas. Esse foi o primeiro programa do governo central lançado através da sua política de ordenamento do território, e não da política habitacional, como ocorreu com o PRID e o PRU. Apesar da intensa atividade dos GTLs, a falta de recursos financeiros inviabilizou muitos dos projetos desenvolvidos, gerando frustrações e desmotivações para as equipes técnicas. Juntamente com o lançamento do PRAUD, o governo português criou um novo programa de recuperação de imóveis degradados dentro da sua política habitacional, o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Degradados – RECRIDA, nos moldes do extinto PRID. A partir de então, programas do governo de financiamento de recuperação de imóveis degradados foram sucessivamente remodelados, ampliando o seu campo e as formas de atuação. Nesse contexto foram criados na década de 1990 o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas – REHABITA, voltado especificamente para

áreas históricas, o Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal – RECRIPH, voltado para a recuperação de prédios urbanos com mais de um proprietário, e o SOLARH, voltado para a população de baixa renda. Essa proliferação de programas de recuperação de imóveis degradados teve como objetivo adaptar o financiamento dessas intervenções aos diversos tipos tanto de edificações quanto de proprietários candidatos aos programas. Em suma, os programas de reabilitação de centros históricos têm sido desenvolvidos pelo governo português através de duas frentes: a política habitacional e a política de desenvolvimento e ordenamento do território. Atualmente, o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR tem se encarregado dessas duas políticas através do Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU (antigo INH) e da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – DGOTDU. Entre os programas abordados, estão em vigor o RECRIPH, o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH, todos vinculados ao IHRU, e o PRAUD, vinculados à DGOTDU.

No Brasil, o primeiro programa de reabilitação de centros históricos difere (e muito) daqueles criados pelo governo português. O Programa de Cidades Históricas – PCH, criado na década de 1970, foi desenvolvido dentro da política cultural e da política de desenvolvimento turístico do governo federal. Nesse sentido, o PCH visava promover a conservação permanente do patrimônio cultural urbano através da recuperação do mesmo e do desenvolvimento do turismo local. Na prática, porém, os investimentos públicos não conseguiram promover uma conservação permanente dos centros históricos, que rapidamente voltaram ao seu antigo estado de degradação. Diante dos limites do aproveitamento turístico do patrimônio cultural urbano, o governo começou a estudar a criação de um programa de reabilitação de centros históricos voltado para a recuperação do parque habitacional através da participação ativa da comunidade local. Apesar do sucesso do projeto-piloto desenvolvido em Olinda, o programa foi deixado de lado pelo governo federal. Um novo programa de reabilitação urbana só foi desenvolvido pelo governo federal no final da década de 1990. Com a criação do Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta, o governo federal retomou a idéia base do PCH de associar preservação do patrimônio cultural ao desenvolvimento do turismo

local, porém com um novo modelo de financiamento. Durante os trabalhos de desenvolvimento do programa Monumenta, a falta de entendimento entre os órgãos federais envolvidos, gerou divergências entre os mesmos, resultando na criação de mais dois programas de reabilitação: o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal – CAIXA, e o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos – URBIS, vinculado ao IPHAN.

O PRSH é uma espécie de programa guarda-chuva que promove a recuperação dos imóveis históricos através das linhas de crédito habitacional disponíveis. Nesse sentido, o PRSH se assemelha aos programas do governo português, tais como o PRID, o RECRUA, etc. Entretanto, diferentemente dos programas desenvolvidos em Portugal, a inexistência de linhas de crédito específicas para o financiamento da recuperação de imóveis históricos, que apresentam especificidades fundiárias, jurídicas, arquitetônicas, sociais e econômicas, tem limitado o alcance desse programa. Já a criação do URBIS tinha o intuito de ampliar a ação do Ministério da Cultura diante da grande demanda de sítios históricos degradados não atendidos pelo Monumenta. O URBIS foi um dos programas de reabilitação urbana mais completos desenvolvido pelo governo federal, pois pretendia promover a conservação dos centros históricos através de uma cultura urbanística do patrimônio, ou seja, através do desenvolvimento de planos de preservação, da assistência técnica ao poder local e do fomento à participação da comunidade local, atuando em diversas frentes, como o investimento na recuperação física da área, na revitalização das funções urbanas e também o suporte à gestão da reabilitação urbana. A relevância dada pelo programa ao planejamento urbano e ao apoio técnico aos agentes envolvidos se assemelha, em parte, às premissas defendidas pelo programa português PRAUD. No entanto, a falta de recursos financeiros, principalmente devido à falta de compromisso de algumas instituições financiadoras envolvidas, a burocracia envolvida e a aplicação restrita às áreas históricas tombadas em nível federal, limitou o alcance desse programa, resultando em intervenções pontuais e de pequena escala e, posteriormente, na sua extinção. Em suma, a política habitacional e, principalmente, a política cultural têm sido os principais meios de desenvolvimento de programas de reabilitação de centros históricos do governo federal. Atualmente, o Ministério da Cultura e o recente Ministério das Cidades são os responsáveis pelo desenvolvimento desses programas. O Ministério

da Cultura tem sido encarregado do programa Monumenta e o Ministério das Cidades é responsável pelo desenvolvimento do PRSH, através da Caixa, e do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC. Com a criação do PRAUC, a reabilitação de centros históricos também foi incluída na agenda da política urbana brasileira.

Tanto os programas do governo brasileiro quanto os programas do governo português, voltados para a reabilitação de áreas históricas, tem enfrentado o problema da falta dos recursos financeiros necessários para viabilizar as intervenções propostas. A reabilitação de áreas históricas é uma operação complexa, que envolve grandes investimentos em diversas frentes. Além disso, as intervenções desenvolvidas no Brasil e em Portugal não geraram as sinergias esperadas, fracassando no sentido de promover uma conservação contínua e sustentável do patrimônio cultural urbano. Diante desse impasse, uma nova estratégia de financiamento vem sendo desenvolvida nesses países: o envolvimento de instituições internacionais no financiamento da reabilitação urbana, bem como a atração da iniciativa privada, a qual teria o papel de complementar e dar continuidade (e sustentabilidade) ao processo de reabilitação dos centros históricos. Nesse sentido, o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades – Polis, em Portugal, e o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta, no Brasil, se assemelham bastante. A União Européia, através do seu fundo comunitário, é responsável por mais de 50% do valor total do programa Polis. A Administração Central, as Autarquias Locais e a iniciativa privada também compõem o quadro de financiamento do programa. O quadro de financiamento do programa Monumenta é composto de forma muito semelhante ao do Polis, visto que 50% dos recursos financeiros são provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento e os outros 50% da contrapartida nacional são distribuídos entre a união, os estados e/ou os municípios, além da iniciativa privada. Apesar da maior parte dos recursos financeiros serem de origem externa, da União Européia no caso do Polis e do BID no caso do Monumenta, o poder público, especialmente os municípios, tem encontrado grandes dificuldades em conceder uma contrapartida financeira. Diante da incorporação de novas responsabilidades e da diminuição de receitas, os municípios portugueses e também os brasileiros muitas vezes têm de recorrer a outras fontes de recursos financeiros, como os

empréstimos de agências nacionais e internacionais, contribuindo ainda mais para os seus endividamentos.

O envolvimento de recursos privados no financiamento dos programas é outro ponto em comum entre o Polis e o Monumenta. Em relação ao interesse do envolvimento da iniciativa privada, o Monumenta é ainda mais categórico, pois a comprovação do interesse do setor privado na participação do projeto é uma das condicionantes básicas para a assinatura do contrato entre o MinC e o estado ou município candidato. Esse interesse na participação da iniciativa privada identificado tanto no Polis quanto no Monumenta está associado à idéia de que o setor privado seria responsável pela continuidade do processo de reabilitação urbana. Nesse sentido, o poder público tem o papel de desenvolver “intervenções exemplares” no espaço urbano, capazes de gerar novas sinergias na área. Tendo como foco a cultura enquanto elemento capaz de iniciar um processo de “revitalização” local, são realizados investimentos, principalmente na reabilitação física do lugar e na promoção de eventos e atividades culturais, de entretenimento e lazer. Através de “melhorias” do seu espaço físico, os gestores urbanos procuram melhorar a imagem da cidade e valorizar os imóveis da área, contribuindo para uma maior arrecadação de impostos para o município. Essa reabilitação física, juntamente com a promoção de eventos e atividades culturais, também contribuiria para a atração de novos investimentos da iniciativa privada, que seria responsável pela inserção de novas atividades, principalmente aquelas ligadas ao turismo, à cultura, ao lazer e ao entretenimento, contribuindo para um processo permanente de reabilitação urbana. Além disso, a melhoria do espaço físico contribuiria para a construção de uma imagem positiva da cidade e para o fortalecimento da identidade local, aumentando a sua atratividade e a sua visibilidade no cenário internacional. Essa premissa de promover o desenvolvimento urbano através de intervenções no espaço físico que resultem na melhoria da imagem da cidade, na atração de novas atividades e, conseqüentemente, na dinamização da economia local está fortemente presente nos objetivos do programa Polis e também do Monumenta. Entretanto, na prática, essas intervenções promovidas por esses programas têm se mostrado limitadas em promover um processo sustentável de reabilitação urbana. A ênfase nos aspectos físicos da reabilitação em detrimento aos aspectos sociais e ambientais, por exemplo, o caráter pontual dessas intervenções exemplares, bem como a

homogeneização funcional promovida pela ênfase em atividades turísticas, culturais, de lazer e entretenimento são alguns dos fatores responsáveis pelo relativo fracasso dessas intervenções. Outro ponto que contribui pra isso é o envolvimento do setor privado abaixo das expectativas, apesar das vantagens e incentivos. Essa frustração em relação à participação do setor privado se deve principalmente à inadequação dos projetos às demandas locais e à realidade urbana da área, bem como algumas deficiências econômica de ambos os países⁷⁹. A promoção de atividades como o turismo, por exemplo, em contextos de desigualdades sociais e econômicas, como é o caso do Brasil e de Portugal, tende a se caracterizar como uma atividade predatória e estéril, incapaz de promover um desenvolvimento socioeconômico real. Já a valorização imobiliária esperada, presente principalmente no discurso do programa Monumenta, esbarra na falta de uma demanda efetiva e na falta de uma cultura de valorização de imóveis patrimoniais, principalmente no Brasil.

Além da composição do quadro de financiamento e da participação do setor privado, o Polis e o Monumenta também apresentam semelhanças quanto aos mecanismos e à estrutura operacional dos programas. Em primeiro lugar, em ambos os programas, boa parte das cidades candidatas foram pré-selecionadas pelos mesmos. No Polis, parte das cidades contempladas pela componente 1, relativa às operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental⁸⁰, pela sua relevância para o território português e pela natureza exemplar dessas intervenções. Já a componente 2 é limitada às cidades portuguesas que possuem áreas classificadas como patrimônio mundial (ou da humanidade) pela UNESCO. Inicialmente, o Monumenta era voltado a um número limitado de cidades pré-selecionadas. Posteriormente é que o programa foi aberto para outras cidades brasileiras. Essa postura do Polis e do Monumenta de pré-definir as cidades participantes limita a ação desses programas e aumenta o peso das influências políticas na definição dessas cidades, direcionando os investimentos para cidades que, muitas vezes, já foram contempladas por outros programas e deixando de fora outras cidades nunca receberam recursos nesse sentido. No Brasil, por exemplo, cidades contempladas pelo Monumenta, como Salvador, Recife, Olinda e Ouro Preto, têm

⁷⁹ Apesar de algumas deficiências que ainda existem na economia brasileira, nos últimos anos, o Brasil tem passado por um momento de grande crescimento econômico.

⁸⁰ A essa componente, que dá nome ao programa, é destinada a maior parte dos recursos do Polis.

sido alvos constantes de investimentos do governo federal. Em Portugal, Lisboa, Porto e Coimbra, três das principais cidades portuguesas, também recebem investimentos recorrentes do governo português. O peso da influência política e econômica de certos gestores urbanos na tomada de decisões também pode ser observado no programa Monumenta através das suas intervenções nas cidades de São Paulo e Recife. Essas cidades possuíam poucos monumentos tombados em nível federal, o que acarretaria em um volume de recursos financeiros insuficientes para viabilizar essas intervenções urbanas. Como forma de solucionar o problema, edificações e outros bens culturais foram tombados às pressas, com o principal objetivo de garantir um maior montante de recursos para os seus projetos, sem grandes preocupações com a real representatividade desses artefatos históricos para a cultura nacional.

Outro ponto em comum entre os programas é o grande número de relatórios, diagnósticos e projetos e outros estudos necessários para a aprovação da candidatura das cidades. O programa Polis prevê a apresentação, pelas cidades candidatas, do diagnóstico da situação socioeconômica e ambiental da área de intervenção, da justificativa da necessidade do investimento, do plano de gestão e de viabilidade econômica após a execução do projeto e do plano de monitoramento ambiental. Além disso, as intervenções enquadradas na componente 1 também devem desenvolver um plano estratégico da intervenção. Para a aprovação da cidade candidata ao programa Monumenta, é necessário o desenvolvimento da carta consulta (uma espécie de plano estratégico), do diagnóstico da área de projeto e de influência, de estudos de viabilidade do projeto e do perfil do projeto. O conhecimento aprofundado da área de intervenção e o detalhamento minucioso do projeto são fundamentais para o sucesso da intervenção. Entretanto, tanto no Polis quanto no Monumenta, tem se gastado muito mais tempo e dinheiro do que o previsto nessa fase do projeto. Em Coimbra, por exemplo, depois de quase oito anos após a assinatura do contrato com o governo português, boa parte das obras propostas pelo Polis não saíram do papel. Em São Paulo, diante da baixa execução do programa, o contrato com a cidade foi revisto, culminando em um corte significativo nas verbas destinadas à intervenção do Monumenta nessa cidade. Assim, os custos, a burocracia, a complexidade e a morosidade envolvidos no processo de desenvolvimento e aprovação

dos projetos têm resultado na baixa exequibilidade dos mesmos e também na frustração dos coordenadores dos programas, dos gestores públicos bem como da própria população.

Em relação à execução do projeto, o Polis e o Monumenta também possuem abordagens semelhantes. No Monumenta, essa tarefa é exercida pelo município ou estado através da Unidade Executora do Projeto – UEP, responsável pela coordenação, supervisão, execução e administração financeira do projeto. Também cabe à UEP a execução do procedimento licitatório e o controle do cumprimento de contratos de execução de obras e de provisão de bens e serviços. No programa Polis, essa tarefa é delegada a uma empresa, ou melhor, uma sociedade anônima de capital público, criada exclusivamente para a execução do projeto e que deverá ser desfeita seis meses após o término das obras. Tanto as UEPs vinculadas ao Monumenta quanto as sociedades anônimas criadas pelo Polis têm como principal objetivo garantir a agilidade do processo de reabilitação urbana, o que, como já foi dito, não vem acontecendo na prática.

Em suma, os dois grandes programas em vigor atualmente no Brasil e em Portugal, o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano – Monumenta – e o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades – Polis, possuem grandes semelhanças quanto aos seus objetivos, mecanismos, composição do financiamento, entre outros. Essas semelhanças não são mera coincidência, visto que esses programas seguem um modelo de reabilitação urbana difundido mundialmente, que vem ganhando cada vez mais espaço no cenário global: o modelo americano.

A emergência dessa modalidade de reabilitação de centros históricos tem sua origem nas transformações ocorridas na década de 1970. Nessa época, a crise político-econômica desencadeada, entre outros fatores, pela inadequação do modo de regulação e do regime de acumulação vigentes, bem como pelo aumento das despesas públicas e pela diminuição da capacidade fiscal do Estado, resultou na emergência do regime de acumulação flexível e do neoliberalismo. A consolidação da globalização como fenômeno mundial completou esse novo cenário político-econômico. Com a ascensão do neoliberalismo – segundo o qual a intervenção do Estado na economia deve ser mínima, já que esta deve ser regulamentada pelo próprio mercado – responsabilidades até então atribuídas ao governo central foram transferidas para outras instâncias governamentais. Diante desse cenário de diminuição de receitas e aumento de competências, novos

objetivos e novas estratégias passaram a permear as políticas municipais. Influenciados pelo empreendedorismo urbano e pelo planejamento estratégico de cidades, modelos de gestão e planejamento difundidos por consultores internacionais, os gestores urbanos passam a adotar uma postura “inovadora” e “empreendedora” a fim de atrair investimentos e aumentar a receita municipal. Assim, assumem a tarefa de promover um ambiente atraente para o desenvolvimento de novas atividades econômicas, e o setor privado colhe os benefícios de um “ambiente empreendedor”, dinamizando assim a economia local. Nesse modelo de gestão e planejamento urbanos, a reabilitação de centros históricos, bem como de outras áreas urbanas degradadas, aparece como uma das estratégias privilegiadas de desenvolvimento urbano. Um dos motivos são as características estéticas e simbólicas únicas dos centros históricos em relação a outros espaços da cidade. Essas características são vistas como mais um fator de diferenciação da cidade no cenário internacional.

O surgimento do modelo americano de reabilitação urbana, intimamente associado ao planejamento estratégico de cidades e ao empreendedorismo urbano, também pode ser analisado sob uma perspectiva mais ampla. A reestruturação político-econômica ocorrida na década de 1970 também veio acompanhada de mudanças sociais e culturais, forjando novos valores e uma nova forma de pensar e apreender o mundo, também conhecida como pós-modernidade. Nesse contexto, a emergência do empreendedorismo urbano e do planejamento estratégico de cidades está intimamente ligada ao surgimento da pós-modernidade, onde a ampliação da esfera mercadoria para os mais diversos âmbitos da vida humana faz com que a cidade e o seu patrimônio arquitetônico sejam vistos como mais um produto a serem vendidos no cenário internacional. E enquanto mercadoria dessa nova fase do capitalismo, a efemeridade, a supervalorização da imagem e do espetáculo, peças-chave da produção capitalista contemporânea, também passam a permear a produção/promoção da mercadoria-cidade. Essa ênfase na imagem e no espetáculo também servem como norte para a reabilitação de centros históricos promovida por esse tipo de gestão e planejamento. A supervalorização da aparência em detrimento do conteúdo faz com que muitas dessas intervenções urbanas se transformem em uma espécie de pastiche (outra característica pós-moderna), onde as edificações históricas são restauradas a um estado que, muitas vezes, nunca existiu

realmente, produzindo assim uma idéia estereotipada do passado. Luzes, cores berrantes e todo o tipo de animações culturais são algumas das estratégias utilizadas para tornar o patrimônio o mais consumível possível. Esse tipo de ação, no lugar de promover a democratização da cultura e a conservação do patrimônio, corrompe-o, transformando os centros históricos em um grande cenário espetacular a céu aberto a ser desfrutado por turistas solváveis. A mercantilização do patrimônio arquitetônico deturpa a sua própria razão de ser. Ele deixa de ser um bem dotado de sentido histórico-cultural e passa a ser mais uma mercadoria capaz de gerar lucro, porém vazia de conteúdo.

Além dos efeitos perversos para a conservação do patrimônio, esse tipo de intervenção urbana reduz a problemática da reabilitação de centros históricos à sua dimensão física, negligenciando as questões sociais. A degradação dos centros históricos urbanos é fruto da própria dinâmica da produção do espaço capitalista. De acordo com os interesses capitalistas, novos espaços são criados, outros são abandonados e outros são reinventados. Essa dinâmica faz parte da chamada destruição criativa, fenômeno indispensável à reprodução do capital. Dessa forma, os centros históricos das cidades ocidentais, que até a Segunda Guerra Mundial eram as áreas mais valorizadas e de maior dinâmica socioeconômica, passaram por um processo de desvalorização: as camadas mais abastadas da população, juntamente com as atividades econômicas a ela associadas, abandonaram essas áreas, as quais foram apropriadas pelas camadas menos favorecidas economicamente. Nesse sentido, a idéia de decadência e de falta de vitalidade dos centros históricos urbanos é relativa, pois essas áreas urbanas ainda possuem uma grande importância para a população de menor poder aquisitivo. Os centros históricos urbanos concentram um grande número de comércios e serviços populares. Além disso, as vantagens relacionadas à sua localização, como a proximidade do trabalho e de equipamentos públicos (escolas, hospitais etc.), contribuem para a manutenção da residência da população de baixa renda. E é justamente por ser um local de concentração das camadas menos favorecidas que os centros históricos urbanos não vinham recebendo investimentos públicos, o que resultou na degradação do seu espaço físico.

Após quase oito anos de atuação, o programa Polis e o Monumenta já mostraram as suas limitações em promover uma reabilitação sustentável do espaço urbano. O governo português e o brasileiro parecem ter atentado para essa questão, pois vêm

buscando, em paralelo ao desenvolvimento desses programas, novas alternativas. O governo português tem buscado novas formas de promover a reabilitação urbana, que promovam, principalmente, a agilização do processo de reabilitação. Nesse sentido, foram criadas em 2004 as Sociedades de Reabilitação Urbana – SRU, que têm como principal objetivo maximizar a captação de investimentos e mobilizar os agentes envolvidos, incentivando as parcerias público-privadas. Nesse sentido, as SRUs, além de desenvolver estudos e projetos de reabilitação urbana, também funcionam como uma espécie de ponte entre a população local e os outros agentes envolvidos, orientando os proprietários na preparação e na execução das operações de reabilitação dos seus imóveis e informando-os dos seus direitos e deveres, bem como de eventuais bonificações e linhas de crédito a que eles possam recorrer. Entretanto, a falta de verbas para o desenvolvimento dos projetos continua sendo um obstáculo. Já o governo brasileiro tem seguido outra linha de ação. Após a ascensão de um governo de “esquerda”, sensibilizado com as demandas sociais, foi criado, em 2003, o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC. Nesse programa, a questão do provimento de habitação para a população de baixa renda e da permanência e participação da população local são algumas das principais diretrizes do PRAUC, que possui um forte cunho social. Assim, além da disponibilização de recursos financeiros para o desenvolvimento de planos de reabilitação, para a recuperação da infra-estrutura urbana e dos espaços públicos, a disponibilização de imóveis públicos para fins habitacionais também faz parte das linhas de ação do PRAUC. Nesse sentido, o PRAUC retoma a idéia do Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos – PRRNH – de que o uso habitacional e a participação efetiva da população local nos processos decisórios são fundamentais para garantir um processo sustentável de reabilitação urbana. Entretanto, assim como nas SRUs, a falta de recursos financeiros, principalmente por parte dos municípios, ainda é um obstáculo. A inadequação das linhas de crédito existentes para o financiamento da recuperação de imóveis históricos de uso habitacional é outro problema, já identificado no PRSH, que perdura até hoje.

Dessa forma, o modelo europeu, baseado no uso habitacional e na permanência e participação da população local, e o modelo americano, pautado no uso turístico-cultural, na gentrificação e nas parcerias público-privadas, têm se revezado na pauta dos

programas de reabilitação urbana do Brasil e de Portugal. Tanto o modelo europeu quanto o americano apresentam pontos negativos e positivos. O modelo europeu tem se mostrado mais eficiente em dar continuidade ao processo de reabilitação, mas a sobrecarga dos cofres públicos, que nem sempre possuem a capacidade financeira necessária, tem sido um problema recorrente. Já o modelo americano tem conseguido levantar os recursos financeiros necessários para essas complexas operações urbanas, porém através de perdas sociais e culturais. Talvez, o caminho para um processo sustentável de reabilitação urbana seja um meio termo entre esses dois modelos, combinando a associação entre investimentos públicos e privados sem, no entanto, colocar em segundo plano as necessidades da comunidade local.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. O conceito de esclarecimento. In: _____. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 19-52.

AGUIAR, Bárbara Cortizo de; MELO, Raphael Ferraz Almeida de. A questão da sustentabilidade no Monumenta/BID. In: ENCONTRO NACIONAL DE ARQUITETOS SOBRE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.

ARENDT, Hannah. A crise na cultura: sua importância social e política. In: ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992. p. 248-281.

ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-73.

ARAÚJO, Marinella Machado; BORGES, Michele de Abreu Arroyo; CONRADO, Vanessa de Cássia Viegas; et al. Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural: interpretação à luz das Cartas de Preservação Internacionais. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (orgs). **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

ARAÚJO, Marinella Machado; BORGES, Michele de Abreu Arroyo; BICALHO, Carlos Henrique et al. Áreas de diretrizes especiais de caráter cultural: construção de modelo normativo para fixação das diretrizes e parâmetros urbanísticos de sua proteção. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (orgs). **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

BALSTON, Michael. Conservação versus preservação. In: URBE – Núcleos Urbanos de Pesquisa e Intervenção. **Habituação e reabilitação urbana**. Lisboa: URBE, 2005.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era da reprodutibilidade técnica. In: BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas: Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BERMAN, Marshall. Introdução: Modernidade ontem, hoje e amanhã. In: _____. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986. p. 15-35.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). **De volta à cidade:** dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BRASIL. **Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991.** Lei de Incentivo à Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 1991.

BRASIL. **Lei nº 1.027 de 10 de julho de 2001.** Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 25 de 30 de novembro de 1937.** Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **URBIS:** Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos. Brasília/DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Departamento de Proteção. Programa de Reabilitação de Sítios Históricos. **Relatório de gestão URBIS 2002.** Brasília/DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Monumenta.** Disponível em: <<http://www.monumenta.gov.br/site/>>. Acesso em: 28 jul. 2008.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Monumenta:** regulamento operativo. Disponível em: <http://www.monumenta.gov.br/upload/Regulamento%20Operativo_1160490107.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos.** Brasília/DF: 2005. 84 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais:** manual para apresentação de propostas - 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/manuais/Manual.Reabilitacaodeareasurbanascentrais%20-%202006.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

BRITO, Marcelo. URBIS, uma estratégia de atuação para a reabilitação urbana de sítios históricos. **Revista do Instituto de Arquitetos do Brasil**. Recife: 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Revitalização de Sítios Históricos**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/infra_estrutura_setor_publico/prsh/saiba_mais.asp>. Acesso em: 22 jul. 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Lei n.º 7165 de 27 de agosto de 1996**. Disponível em: <<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/cd8446d8f87886040325679a0057652c?OpenDocument>>. Acesso em: 21 de julho de 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Substitutivo n.º 3 ao Projeto de Lei Complementar n.º 25 de 2001**. Disponível em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/compur/pdf/PLC_0025_01-%20SUBSTITUTIVO%203%20-%20TEXTO%20DO%20PL.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994. 270 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. O turismo e a produção do não-lugar. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da (Orgs.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. v. 1. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CHAPAGAIN, Neel Kamal. Revisiting conservation charters in contexto of Lomanthang, Nepal: need to acknowledge local inhabitants and changing contexts. In: International Seminar on Urban Conservation: changing role and relevance or urban conservation charters, 5., 2007, Recife. **Anais...** Recife, 2007.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. 3. ed. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2006.

COIMBRAPOLIS S.A. **Viver Coimbra: Programa Polis**. Disponível em: <<http://www.coimbrapolis.pt/>>. Acesso em: 30 de jun. de 2008.

COIMBRAPOLIS S.A. **Plano Estratégico de Coimbra**. Disponível em: <http://www.coimbrapolis.pt/docs/plano_estrategico.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2008.

COMPANS, Rose. O paradigma das *global cities* nas estratégias de desenvolvimento local. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 1999, p. 91-114.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORREIA, Francisco Nunes; CRUZ, João Biencard; MARTINS, Rolando Borges; et al., **Programa Polis**: relatório do grupo de trabalho. Lisboa, 2000.

DE CERTEAU, Michael; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. Os fantasmas da cidade. In: _____. **A invenção do cotidiano**: morar, cozinhar. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

DUARTE, Rodrigo. **Teoria crítica da indústria cultural**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FÉRES, Luciana Rocha. A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (orgs). **Cidade, memória e legislação**: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FERREIRA, António Fonseca. Arrendamento urbano: em busca do tempo perdido. In: FERREIRA, António Fonseca. **Por uma nova política de habitação**. Porto: Afrontamento, 1987.

FRADE, Catarina Cláudia Ferreira. **A componente ambiental no ordenamento do território**. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

GALIZA, Helena Rosa dos Santos; SILVA, Maria Lais Pereira da. A reabilitação de centros antigos: debates e diretrizes sobre a questão habitacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ARQUITETOS SOBRE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.

GASPAR, Jorge; SIMÕES, José Manuel; BARROSO, Sérgio. Renovação urbana: frentes de água e intervenções POLIS. In: MEDEIROS, Carlos Alberto (dir.). **Geografia de Portugal**: planeamento e ordenamento do território. Cidade: Círculo de Leitores, 2006.

GOMBRICH, E. H. **A história da arte**. 16 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos. **Questões de pormenor no planeamento da salvaguarda**. In: Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente. Coimbra, 2006.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1997.

GUINSBURG, J. **O romantismo**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1985.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **Espaços de esperança.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ICOMOS. **Carta de Veneza.** Veneza: ICOMOS, 1964.

ICOMOS. **Carta de Burra.** Burra: ICOMOS, 1980.

ICOMOS. **Carta de Washington.** Washington: ICOMOS, 1986.

JAMESON, Fredric. Pós-modernidade e sociedade de consumo. **Novos Estudos CEBRAP.** n. 12. São Paulo, 1985.

_____. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio.** 2. ed. São Paulo: Ática, 2004. p. 13-79.

KARA-JOSÉ, Beatriz. **Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo (1975-2000).** São Paulo: Annablume, FAPESP, 2007.

KOSIK, Karel. A dialética da totalidade concreta. In: _____. **A dialética do concreto.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 7-54.

KRISHAN, Kumar. Modernidade e pós-modernidade I: a idéia do moderno. In: _____. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Zahar, 1997. p. 78-111.

KÜHL, Beatriz Mugayar. Viollet-le-Duc e o verbete restauração. In: VIOLLET-LE-DUC, Eugène Emmanuel. **Restauração.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

KÜHL, Beatriz Mugayar. Os *restauradores* e o pensamento de Camilo Boito sobre a restauração. In: BOITO, Camilo. **Os restauradores.** 2. ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

LEMOS, Carlos A. C. **O que é patrimônio histórico.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos, n. 51).

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1988.

LUCIO, Ramón López de. **Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX**. València: Servei de Publicacions de la Universitat de València, 1993.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MARQUES, Helena Maria Vaz da Silva. **Patrimônio cultural imóvel e coesão nacional: as competências do Estado e das autarquias locais**. Monografia (Curso de Auditores da Defesa Nacional) – Instituto da Defesa Nacional, Coimbra, 2005.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NUSSBAUMER, Gisele Marchiori. **O mercado da cultura em tempos pós-modernos**. Santa Maria: Ed. UFSM, 2000.

PAIVA, José Vasconcelos; AGUIAR, José; PINHO, Ana (coords.). **Guia técnico de reabilitação habitacional**. Lisboa: Instituto Nacional de Habitação: Laboratório Nacional da Engenharia Civil, 2006.

PARQUE EXPO. **Polis Coimbra**. Disponível em: <<http://www.parqueexpo.pt/vPT/Projectos/Pages/PolisCoimbra.aspx>>. Acesso em: 30 jun. 2008.

PARQUE EXPO. **Parque das Nações**. Disponível em: <<http://www.parqueexpo.pt/vPT/Projectos/Pages/ParquedasNa%C3%A7%C3%B5es.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

POLLACK, Michael. Memória e Identidade Social. **Revista de Estudos Históricos**, n. 3, v. 2, Rio de Janeiro, 1992.

PORTO 2001 S.A. **Plano Estratégico da Frente Marítima da Cidade do Porto**. Porto: Porto 2001 S. A., 2000.

PORTUGAL. Assembléa da República. **Lei n.º 13 de 06 julho de 1985**. Diário da República, 1ª Série, n. 153, p. 1865.

PORTUGAL. Assembléa da República. **Lei n.º 46 de 20 de setembro de 1985**. Diário da República, 1ª Série, n. 217, p. 3041.

PORTUGAL. Assembléa da República. **Lei n.º 107 de 08 de setembro de 2001**. Diário da República, 1ª Série A, n. 209, p. 5808.

PORTUGAL. Assembléia da República. **Lei Constitucional n.º 1 de 12 de agosto de 2005**. Diário da República, 1ª Série A, n. 155, p. 4642.

PORTUGAL. Instituto Português do Patrimônio Arquitectónico. **Legislação**. Disponível em: <http://www.ippar.pt/apresentacao/apresenta_legislacao.html>. Acesso em: 26 jun. 2008.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna; Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes; Ministério da Qualidade de Vida. **Decreto-Lei n.º 208 de 26 de maio de 1982**. Diário da República, 1ª Série, n.119, p. 1402.

PORTUGAL. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção. **Decreto-Lei n.º 704 de 30 de setembro de 1976**. Diário da República, 1ª Série, nº 230, p. 2240.

PORTUGAL. Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional. **Proposta de Lei de autorização legislativa para alterar o regime geral do arrendamento urbano**. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC16/Ministerios/MCALHDR/Comunicacao/Programas_e_Dossiers/20040924_MCALHDR_Doss_Arrendamento_Urbano.htm>. Acesso em: 16 jun. 2008.

PORTUGAL. Ministério das Finanças e do Plano. Ministério do Equipamento Social. **Decreto-Lei n.º 449 de 26 de dezembro de 1983**. Diário do Governo, 1ª Série, nº 296, p. 1921.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas. **Decreto-Lei n.º 560 de 17 de dezembro de 1971**. Diário do Governo, 1ª Série, nº 294, p. 1921.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas. **Decreto-Lei n.º 8 de 08 de janeiro de 1973**. Diário do Governo, 1ª Série, nº 6, p. 24.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. **Decreto-Lei n.º 4 de 14 de janeiro de 1988**. Diário da República, 1ª Série, nº 11, p. 114.

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação. **Decreto-Lei n.º 104 de 07 de maio de 2004**. Diário da República, 1ª Série A, nº 107, p. 2920.

PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. **Decreto-Lei n.º 105 de 31 de julho de 1996**. Diário da República, 1ª Série A, nº 176, p. 2191.

PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. **Decreto-Lei n.º 106 de 31 de julho de 1996**. Diário da República, 1ª Série A, nº 176, p. 2193.

PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. **Decreto-Lei n.º 7 de 08 de janeiro de 1999**. Diário da República, 1ª Série A, nº 6, p. 73.

PORTUGAL. Ministério do Equipamento Social. **Decreto-Lei n.º 329-C de 22 de dezembro de 2000**. Diário da República, 1ª Série A, nº 294-Supl, p. 7444-(10).

PORTUGAL. Ministério do Equipamento Social. **Decreto-Lei n.º 39 de 09 de fevereiro de 2001**. Diário da República, 1ª Série A, nº 34, p. 718.

PORTUGAL. Ministério do Planeamento. Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional. **Programa de Iniciativa Comunitária URBAN II (2000-2006)**: Porto/Gondomar. 2001.

PORTUGAL. Secretaria de Estado da Administração Local. Secretaria de Estado do Ordenamento do Território. Ministério do Plano e da Administração do Território. **Despacho n.º 1 de 20 de janeiro de 1988**. Diário da República, 2ª Série, nº 16, p. 493.

PORTUGAL. Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo. **Despacho n.º 4 de 04 de fevereiro de 1985**. Diário da República, 2ª Série, nº 29, p. 1158.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Resolução n.º 26 de 15 de maio de 2000**. Diário da República, 1ª Série B, nº 112, p. 2106.

PROGRAMA POLIS. **Programa Polis: viver as cidades**. Disponível em: <<http://www.polis.maotdr.gov.pt/>>. Acesso em: 30 jun. 2008.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigos.shtml>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

RUSKIN, John. *The seven lamps of architecture*. New York: Wiley & Halsted, 1857.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. n. 1. 1999.

SANT'ANNA, Márcia. **A cidade-atração: a norma de preservação de centros urbanos no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SANT'ANNA, Márcia. **A preservação de sítios históricos no Brasil (1937-1990)**. Disponível em: <<http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/marcia.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

SASSEN, Saskia. O impacto urbano da globalização econômica. In: _____. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p. 13-22.

_____. O lugar e a produção na economia global. In: _____. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. p. 23-45.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Processo legislativo do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigos.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. Processo de destruição criativa. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. p. 110-117.

SEVCENKO, Nicolau. **O renascimento**. 6. ed. São Paulo: Atual; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1988.

SILVA, Helena Menna Barreto. Apresentação. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. p. 11-25.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES. Escritório Internacional dos Museus. **Carta de Atenas**. Atenas: Sociedade das Nações, 1931.

UNESCO. **Recomendação de Nairóbi**. Nairóbi: UNESCO, 1976.

UNIÃO EUROPÉIA. **A UE num ápice**. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 04 jun. 2008.

UNIÃO EUROPÉIA. Comissão Europeia. **Quadro Comunitário de apoio: Portugal 2000/2006**. Disponível em: <http://www.qca.pt/n_qca/pdf/QCA_2000_06.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2008.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VALENÇA, Márcio Moraes. A respeito da política habitacional portuguesa. In: VALENÇA, Márcio Moraes. **Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. São Paulo: terceira Margem, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VIOLLET-LE-DUC, Eugène Emmanuel. **Restauração**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

ZANCHETI, Sílvio Mendes; LACERDA, Norma. **A revitalização de áreas históricas como estratégia de desenvolvimento local: avaliação do caso do bairro do Recife.** Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, 1999. vol. 30, n. 1, p. 8-24.

ZANCHETI, Sílvio Mendes. **Conservação integrada e novas estratégias de gestão.** Disponível em: <<http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/sirchal4/ZanchetiVPT.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

ZÁRATE, Diana P. Lira Llamoca; MOREIRA, Fernando Diniz. Conservação da autenticidade em centros históricos: um estudo sobre o Pólo Alfândega no Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DE ARQUITETOS SOBRE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO EDIFICADO, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, 2008.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)