

Irracionalidades urbanas e requalificação de áreas centrais

Letícia Gaders¹
Clóvis Ultramar²
Denis Alcides Rezende³

RESUMO

Este artigo anuncia a discussão das chamadas irracionalidades urbanas contemporâneas por meio de um cenário composto por: (1) uma baixa aplicabilidade do interesse social da propriedade defendido, entre outros, pelo Estatuto da Cidade, e, (2) uma degradação, com o decorrente abandono e subutilização das áreas centrais das cidades. Ambas as irracionalidades, a despeito de serem recorrentemente discutidas e criticadas na literatura científica, permanecem ostensivas no cenário urbano nacional. Este artigo posiciona os dois fenômenos em um contexto aparentemente único de irracionalidades urbanas, prioriza o debate sobre o segundo, discutindo a implementação de projetos de requalificação de áreas centrais. Fica para um trabalho futuro o aprofundamento do outro fenômeno de referência, com discussão mais apropriada após a implementação de um conjunto maior de Planos Diretores⁴ e, que vem ocorrendo em atendimento à lei federal. Priorizam-se aqui os aspectos básicos que têm envolvido a justificativa e a elaboração de projetos para áreas centrais, seus riscos e potenciais. A fonte de informações utilizada é secundária e primária e, em vários momentos, os autores fazem referência ao caso da cidade de Curitiba e São Paulo.

Palavras-chave: centros urbanos; centralidade; requalificação.

INTRODUÇÃO

A degradação de áreas urbanas centrais tem sido um fenômeno recorrente em cidades de grande e mesmo de médio porte. Antes um fato restrito a países de urbanização mais pretérita, onde esse fenômeno se mostrou consolidado (com histórias de construção, desconstrução, mais uma vez construção, abandono e ocupação por outros usos), a partir dos anos 70, tornou-se familiar também no espaço urbano brasileiro. Assim, ainda que com algumas décadas de atraso, as áreas centrais de muitas de nossas cidades começaram a vivenciar a substituição

¹ Arquiteta e Urbanista. Mestranda em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR.

² Arquiteto e Urbanista. Doutor em Meio Ambiente. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana na Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR

³ Pós-doutor em administração. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana na Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR

⁴ É na figura do Plano Diretor que se estabelecem os parâmetros para o exercício da função social da propriedade, conforme já anunciado na Constituição Federal de 1988.

por outras regiões da cidade nas suas funções de centro de atração de investimentos e de consumo de setores mais abastados. Seus espaços se desvalorizam, suas construções se esvaziam e suas funções de centralidade se dirigem para os chamados "novos centros" (VILLAÇA, 1986), bairros próximos a antigos centros que vêm seu uso residencial valorizado pelo uso comercial e de serviço, e agora capazes de assumir uma função central na cidade. O fator locacional é, pois valorizado mais uma vez: edifícios de valor histórico ou arquitetônico rejeitados na área central, quando localizados nos novos centros, despertam interesses que os valorizam a partir da utilização por outros usos. Na realidade, um fenômeno que se sintetiza em novos usos em novas áreas, deixando para trás, irracionalmente, recursos públicos e privados em muito similares aos a serem implantados.

Do ponto de vista do capital imobiliário, esse fenômeno justifica-se por procurar responder aos interesses do mercado por novos produtos, por áreas de melhor acesso e por áreas cuja imagem indica uma simbologia de atualidade e de inovação, fazendo com que o centro tradicional perca importância relativa e que diminuam os investimentos privados neste compartimento. Do ponto de vista do poder público, a justificativa para o abandono irracional de áreas já consolidadas, com o redirecionamento de seus recursos, em princípio objetivando as demandas sociais para outras áreas, só pode ser entendida a partir da concretização de interesses escusos em satisfazer o capital imobiliário. De fato, o agente público que poderia coibir um movimento de esvaziamento de áreas centrais, ou seja, um abandono de recursos anteriormente realizados, em inúmeros casos observados, estranhamente reforça o caminho seguido do mercado. Na realidade, mesmo o fato de as áreas centrais contarem com localização privilegiada caracterizada por um importante nóculo de transporte coletivo capaz de garantir aos usuários as funções aí disponíveis, e, por um forte ícone referencial para a atividade econômica, seja comércio seja serviço, esse fato não se faz suficiente para a reversão de um cenário conhecido e criticado.

Dessa maneira, tem-se um binômio formado pelo abandono de áreas centrais estruturadas e pela construção de periferias mal servidas. Tem-se, como diz Júlio Neves (2003), "50 mil medidores de luz e 40 mil medidores de gás desligados no centro da cidade [São Paulo], enquanto pessoas estão morando cada vez mais longe". Ermínia Maricato (2003), complementa que "segundo o IBGE, há cerca de 420 mil imóveis vagos e fechados na cidade; número muito maior do que o déficit habitacional de São Paulo, que é de 380 mil. Ou seja, tem alguma coisa muito errada aí. Isso é um escândalo".

As conseqüências da degradação das áreas centrais das cidades não se resumem aos aspectos econômico-financeiros de uma gestão urbana deficitária. O que importa ressaltar aqui é que áreas centrais se distinguem, sobretudo, pela importância simbólica que tradicionalmente agregam nas cidades que as contêm; é o lócus onde normalmente se concentra grande parcela do patrimônio histórico, artístico e arquitetônico e, por isso mesmo, sua degradação produz efeitos negativos sobre a identidade e cultura da sociedade e da cidade como um todo.

A força imagética dessa centralidade é tão significativa que a despeito de uma degradação urbana, redução do número de famílias aí residentes e

substituição de um comércio mais sofisticado por um mais popular, esse compartimento persiste em atrair usuários, o que o transforma em importante endereço para atividades econômicas (ainda que voltadas para uma população de menor poder aquisitivo, porém importante em números). Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se observa decadência e subutilização em termos de heterogeneidade funcional, a centralidade do compartimento urbano em questão parece ser algo de difícil redução, havendo mesmo uma resistência para a relocação de determinadas funções urbanas aí localizadas para outras áreas da cidade.

Vale notar, pois que este artigo trabalha com um entendimento diferenciado para o esvaziamento demográfico das áreas centrais – fenômeno mais comumente discutido – e permanência de centralidades, ou seja, manutenção imagética do centro como importante referencial social, econômico e até mesmo político.

A PERMANÊNCIA DA CENTRALIDADE - O COMPARTIMENTO CENTRAL DE CURITIBA

Para exemplificar a idéia de que os compartimentos centrais de cidades de médio e grande porte convivem com decadência - já confirmada por inúmeros estudos e em alguns casos motivo de projetos de requalificação -, e ao mesmo tempo com a permanência de suas centralidades, remete-se ao caso da cidade de Curitiba. Ao se observar os volumes demográficos relativos a moradores no bairro do centro de Curitiba, tal qual o de outras grandes cidades brasileiras, com quedas acumuladas nas décadas de 70, 80 e 90, confirma-se a já conhecida desertificação de áreas que teriam condições de abrigar novos moradores sem necessariamente maiores dispêndios em termos de infra-estruturas urbanas. Todavia, chama a atenção para o fato de que é estabilizado ou mesmo crescente o número de consumidores diários advindos de áreas cada vez mais distantes para esse compartimento. Uma primeira fonte de dados para essa constatação foi o número de fiéis que para aí se dirigem no atendimento a eventos das três principais igrejas católicas localizadas nas proximidades do marco zero desta capital. Tais números, de fato, são reveladores por confirmarem a permanência e mesmo o acréscimo de afluência ao destino central da cidade. Os dados trabalhados pelos autores têm como fonte o movimento sacramental de três igrejas católicas centrais da cidade de Curitiba⁵ para um período de 1980 a 2004. Em todos os casos, caem os serviços específicos com batizados, crismas e primeira comunhão (o que pode refletir mudanças comportamentais dos usuários desses serviços). Todavia, em termos de afluência de fiéis nos cultos, tem-se uma tendência de crescimento generalizada e a uma média entre 10% e mesmo 80% (Cúria Metropolitana de Curitiba. Livros de Registros, 1980, 1990, 2000, 2004).

⁵ Paróquia Nossa Senhora da Luz (Catedral Basílica), Paróquia Senhor Bom Jesus e Paróquia Nossa Senhora de Guadalupe. Foram utilizados os dados referentes ao chamado movimento sacramental composto de Batizados, Crismas, 1ª Comunhão e Comunhões.

Com isso, tem-se que essas Igrejas ainda mantêm uma forte atração sobre áreas que vão muito além de uma delimitação geográfica de bairro, ou mesmo de cidade. Reconhece-se aqui a atomização de funções urbanas concorrentes em diferentes espaços das cidades, o que, em princípio, parece colocar em dúvida a centralidade de funções tradicionais. Portanto, verifica-se a permanência e mesmo a valorização de focos referenciais tradicionais, ou seja, de funções centrais tradicionais, ainda que, concorrendo com funções similares em outros compartimentos urbanos da mesma cidade.

Um outro exemplo utilizado na confirmação da hipótese aqui lançada é a ocorrência de grandes eventos culturais e políticos no compartimento central de Curitiba. Estes eventos se mostram crescentes e superiores em número a qualquer outro evento realizado em outros bairros da cidade, excetuando-se aqueles que ocorrem em estádios de futebol. Assim, agregam um total de pessoas entre, no mínimo, 1.000 pessoas (como comemorações de resultados de vestibular), a eventos específicos com 30.000 a 50.000 pessoas (como em comemorações do Dia do Trabalhador) e mesmo com mais de 200.000 pessoas, como o caso dos espetáculos de natal na Rua das Flores (Polícia Militar do Paraná, 2005)⁶.

De fato, a partir de análises feitas pelos setores responsáveis pela segurança desses eventos⁷, a demanda para a sua autorização na área central tem crescido nos últimos anos. Todavia, aumentam também as restrições, sobretudo devido à produção de ruídos, o que demonstra um incremento na disputa pelo uso desses espaços centrais. Assim, alguns eventos têm sido permitidos em áreas próximas ao centro, mais especificamente no Centro Cívico, o qual conta com esplanadas que se adequam ao uso coletivo de grandes concentrações. Distante aproximadamente 800 metros do Marco Zero da capital paranaense, o espaço usado no Centro Cívico ainda permite a apropriação pela população usuária das funções de transporte público disponíveis no centro. Isso significa que, a despeito de uma possível concorrência funcional para grandes eventos exercida pelo Centro Cívico, mais uma vez, a centralidade do compartimento central é reforçada.

A idéia que se quer lançar aqui é a de que: (1) diminui o volume demográfico das áreas centrais, (2) crescem demograficamente as áreas da cidade que lhe garantem centralidade, ou seja, as periferias da metrópole, (3) o compartimento central se especializa no atendimento às demandas desses espaços metropolitanos distantes, e (4) o tecido intra-urbano reproduz o modelo na rede de cidades brasileiras onde há sinais de baixa conexão entre volume demográfico e polarização⁸. A partir desses quatro fenômenos observam-se sinais de confirmação da hipótese lançada neste artigo: o da manutenção da centralidade funcional dos compartimentos centrais.

⁶ Fonte: Polícia Militar do Paraná, Comando do Policiamento da Capital 12º B P M. 3ª Seção do 12ºBPM. Obs.: os dados referentes ao Natal HSBC foram obtidos no *site* do evento: www.hsbc.com.br/hs/quem_somos/natal2005. Os dados referentes ao evento Natal do Palácio Avenida correspondem a uma média de 20.000 pessoas por 11 dias (total de dias do evento).

⁷ Para tanto, os autores realizaram entrevistas e coleta de dados junto à Polícia Militar do Estado do Paraná.

⁸ Faz-se referência aqui à relação ideal de proporcionalidade entre número de habitantes e complexidade e volume de funções urbanas: quanto maior a população de uma cidade ou de um compartimento intra-urbano, mais complexas e mais numerosas deveriam ser suas ofertas de serviços e comércios.

REVITALIZAÇÃO DO COMPARTIMENTO CENTRAL

Historicamente, muitas intervenções nas áreas centrais das cidades ocorreram sob a ótica de ações de embelezamento ou de grandes projetos de renovação urbana. Essas intervenções se caracterizaram por sobrepor os aspectos funcionais e os interesses imobiliários a outros fatores de caráter mais social, como por exemplo, a proposta de se requalificar os centros urbanos como locais de moradia. Na discussão que se segue, observa-se que ainda são incipientes as propostas que tenham como base a valorização de uma função inerente dessas áreas que é o atendimento de funções ainda não disponíveis nas áreas mais periféricas de uma metrópole, ou seja, aquelas que seriam consumidas por uma população de menor poder aquisitivo.

Os princípios de revitalização de centros urbanos que se têm observado em inúmeras cidades, como resposta ao período que segue à decadência das atividades ligadas ao setor produtivo, sobretudo o comercial, de serviços e industrial, e que inauguram a chamada Renascença Urbana, são de caráter tão-somente saneador, produzindo edificações e espaços públicos marcados pela monumentalidade. Arte, cultura e lazer, desde o início desta fase, constituem, pois os principais objetivos de revitalização das áreas centrais, o que permitiu a crítica em termos de prioridade, de desnecessária museificação, de custos elevados, dentre outros. De forma genérica, os críticos desse tipo de intervenção no espaço urbano acusam-na de atender mais aos interesses do capital imobiliário que propriamente aos interesses de uma população mais carente, a qual utiliza o centro como local de compra, de trabalho, de serviços, de acesso por transporte coletivo, mas não como local de habitação.

A partir dos anos 90, busca-se alterar os paradigmas que formatam a requalificação de áreas centrais e algumas cidades se lançam no comprometimento social (pela proposição de intervenções de outro caráter que não apenas o de embelezamento, turismo e cultura) e mesmo financeiro por buscarem o correto aproveitamento de recursos disponíveis, no caso, as infra-estruturas aí presentes. Os novos modelos de intervenção urbana nas áreas centrais a partir de então - mais no discurso que na prática - invertem, pois a lógica modernista até então vigente e que defendia um ideal racional e ao mesmo tempo tecnicista ao implantar renovações urbanas de forma estanque, aparentemente sem permitir a convivência de funções diferenciadas num mesmo compartimento urbano.

A partir de então, a revitalização de centros urbanos deveria se caracterizar não somente pela heterogeneidade funcional, mas também por preocupações sociais e ambientais. Esses critérios conferem a esse tipo de intervenção uma nova vitalidade não só econômica, a partir do atendimento ao interesse do mercado imobiliário e de construção civil, mas também social, a partir do atendimento, no centro, de demandas básicas da população. Segundo Carlos Vaz (1995):

“Cinco características básicas devem estar presentes nas intervenções de revitalização de centros urbanos: Humanização dos espaços coletivos produzidos; Valorização dos marcos simbólicos e históricos existentes; Incremento dos usos de lazer; Incentivo à instalação de habitações de

interesse social; Preocupação com aspectos ecológicos; e Participação da comunidade na concepção e implantação”.

O corolário do *bom urbanismo* nas áreas centrais parece agora simples de ser obtido: as intervenções que se praticam nessas áreas devem envolver a participação de todos os setores interessados, tendo o poder local a responsabilidade de coordenar e articular essas ações. Para tanto, por meio de uma ação entre poder público (viabilizadores e detentores do compromisso e da capacidade de definir diretrizes, de coordenar, e de controlar), poder privado (investidores capazes de disponibilizar recursos hoje escassos nas administrações públicas) e comunidade (usuários finais), é possível, verdadeiramente, revitalizar espaços centrais e garantir impactos positivos para toda a cidade. Se capazes de instrumentalizar essa difícil equação, onde os interesses podem ser antagônicos, as intervenções de requalificação agora parecem desviar-se de críticas que historicamente acompanham grandes gastos públicos ou mesmo mudanças de uso em áreas urbanas de referência. Adicionalmente, tais intervenções caracterizadas como Grandes Projetos, envolvem recursos financeiros de grande monta e, na prática, também em decorrência de suas complexidades projetuais, recorrentemente superiores ao valor originalmente projetado. Isso significa que tem sido comum, devido à complexidade do projeto e da obra, da imprevisibilidade das medidas mitigadoras que resultam de negociações com agentes contrários ao projeto, e, arrisca-se dizer, de eventuais malversação do dinheiro público com desgaste nos seus processos de implantação. Pesquisas feitas por Althuler e Luberoff (2003) demonstram acréscimos de custos da ordem de 600% entre 1960 e 1980 na execução de artérias urbanas expressas e de quatro vezes no custo de estádios de esporte entre 1950 e 1990. Do mesmo modo, afirmam os mesmos autores, a diferença entre o aprovado e o a ser despendido no projeto do Big Dig⁹ é de três vezes, assim como o do Aeroporto Internacional¹⁰ de Denver teve seus custos dobrados desde a sua aprovação nos anos 80 até sua implementação atual.

Todavia, o que mais importa é que os esperados resultados positivos sejam decisivos na realimentação do processo de revitalização urbana, atraindo novos investidores, novos moradores e novos consumidores, enfim, gerando novos projetos.

Ao se respeitar esse corolário moral de um urbanismo inclusivo, os projetos que se têm pensado para áreas centrais ou quaisquer outras sujeitas a projetos de requalificação, valorizam a habitação social (aproveitando edifícios desvalorizados) e distancia-se de iniciativas que buscam a simples valorização dessas áreas para referências culturais, construção de imagens positivas da cidade, renovação de valores histórico-arquitetônicos e construção de sítio adequado para grandes

⁹ Importante obra viária na área central de Boston, EUA, que permitirá a liberação de área hoje ocupada por via rodoviária. A obra pode ser considerada uma das mais importantes em termos de valor e de impacto urbano da atualidade. Neste caso, os autores se referem mais especificamente a Grandes Projetos Urbanos, ou *Large-scale Urban Interventions*, como são conhecidos em inglês. De fato, as intervenções de requalificação de áreas centrais.

¹⁰ Neste caso, os autores se referem mais especificamente a Grandes Projetos Urbanos, ou *Large-scale Urban Interventions*, como são conhecidos em inglês. De fato, as intervenções de requalificação de áreas centrais.

empresas e instituições públicas. Simplificadamente tem-se, de um lado, um corolário de difícil implementação, porém de caráter inclusivo na elaboração da proposta, na implementação e na diversidade funcional, podendo mesmo avançar para ações de economia urbana solidária¹¹; de outro, ações pouco compromissadas e com riscos ostensivos de uma gentrificação¹² ironicamente implementada com recursos de toda a população.

As críticas para cada uma dessas duas tipologias de intervenção parecem já contar com larga discussão entre pesquisadores urbanos. Para o caso de habitação inclusiva, há críticas referentes a possíveis incompatibilidades do interesse imobiliário, o que, como acreditam alguns empresários do setor, causaria uma depreciação no valor da massa construída no centro da cidade e uma fuga dos moradores que ainda hoje aí se encontram, além de uma redução na atratividade comercial de determinadas empresas. Em pesquisa realizada com 400 moradores do centro de Curitiba, 47% deles desaprovavam projetos de resgate imobiliário com projetos de habitação de interesse social (Blascovi e Duarte, 2005). Para o caso das chamadas reformas urbanas com a simples valorização imobiliária, são recorrentes as críticas a respeito da *gentrification* gerada, de simples museificações de espaço com potenciais para lazer, cultura e história e, sobretudo, da construção de ícones com ganhos para grupos de interesse específico. Neste debate, parece haver pouco espaço para conciliações, vistas as imposições de mercado, altamente seletivas, e dificuldades de convivência entre o rico e o pobre, entre a valorização e a desvalorização, entre projetos de interesse do mercado e de construção de imagem.

INSTRUMENTOS DE REQUALIFICAÇÃO

A revitalização das áreas centrais (seja em países que há muito investem recursos para a recuperação de suas cidades, como é o caso dos EUA, a iniciar como exemplo clássico da cidade de Baltimore, ou mesmo de países como o Brasil, onde esses recursos são disputados com outras demandas prioritárias, de modo geral) pode ser executada por meio de formas variadas, considerando os muitos setores envolvidos e as diversas variáveis em questão. As principais iniciativas observadas na análise de casos mais conhecidos de requalificação urbana são:

- Reabilitação de áreas abandonadas por atividades econômicas que agora são mais produtivas ou competitivas no mercado internacional;
- Restauração do patrimônio histórico e arquitetônico, buscando no passado uma conciliação de interesses de difícil obtenção no presente;

¹¹ Por economia solidária entende-se aquela que valoriza não a apropriação individual dos lucros e sim coletiva. Por gentrificação, do inglês *gentrification*, entende-se a mudança da população local por novos moradores com maior poder aquisitivo a partir de intervenções de requalificação urbana.

¹² Por gentrificação, do inglês *gentrification*, entende-se a mudança da população local por novos moradores com maior poder aquisitivo a partir de intervenções de requalificação urbana.

- Reciclagem de edificações, praças e parques, demonstrando uma grande preocupação com a imagem da cidade;
- Tratamento estético e funcional das fachadas de edificações, mobiliário urbano e elementos publicitários;
- Redefinição de usos. Esta é, de fato, uma das iniciativas mais polêmicas e mesmo de difícil implementação devido à sua complexidade social que gera e aos interesses imobiliários que desperta;
- Melhoria do padrão de limpeza e conservação dos logradouros, impondo-se novos padrões do serviço público, a partir de uma imagem mais empresarial;
- Reforço da acessibilidade por transporte individual ou coletivo. Nos casos brasileiros, essa complementaridade projetual nem sempre pode ser observada devido aos custos envolvidos;
- Organização das atividades econômicas. Tal ação envolve mudanças de uso das edificações e, portanto, gera implicações sociais e imobiliárias de difícil controle.

Da lista acima, conclui-se que, de fato, requalificações por meio de propostas de uso habitacional ainda são tímidas. No Brasil, o governo federal, por meio do Ministério das Cidades, criou o Programa Nacional de Reabilitação que tem como uma de suas principais diretrizes promover a habitação social, procurando também introduzir a diversidade de usos na área central. Com o apoio de recursos da União, disponibilizados a fundo perdido, esse programa objetiva a recuperação de áreas subutilizadas no mercado imobiliário, procurando promover o acesso à habitação a diferentes classes sociais, principalmente a de baixa renda, diversificando a tipologia de usuários desse espaço e as suas funções. Dessa forma, busca a complementaridade das funções desenvolvidas no centro urbano, além da recuperação de atividades econômicas e preservação do patrimônio histórico e ambiental. O Programa intenciona apoiar Estados e Municípios em duas ações: apoio à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais e apoio a projetos de infra-estrutura e requalificação de seus espaços de uso público. Coordenado pelo Ministério das Cidades, e com a participação dos Ministérios do Turismo, Cultura, Planejamento e Transportes, e Caixa Econômica Federal, o Programa teria suas ações em acordo com a política urbana prevista no Estatuto da Cidade, compreendendo a função social da propriedade, com a otimização e recuperação de áreas insalubres, vazias, abandonadas ou subutilizadas.

Pela própria natureza da revitalização urbana, a participação de todos os setores envolvidos é, teórica e concretamente, considerada importante, independentemente do uso que se proponha adotar uma vez requalificada a área central. Partindo da idéia de respeito às aspirações e necessidades dos cidadãos que se utilizam da área central da cidade para morar, trabalhar ou se divertir, é preciso encontrar mecanismos para garantir sua participação na formulação das políticas de revitalização urbana, na elaboração de projetos e na sua implantação. Para tanto, é recomendável que a primeira iniciativa seja a articulação com a sociedade civil e o contato com os setores envolvidos. Todavia, a crise da capacidade de investimento dos governos locais e nacionais - sobretudo em países como o Brasil - impede que se operem grandes intervenções apenas com recursos

próprios. A situação impõe a busca de parcerias para o financiamento dos projetos junto à iniciativa privada e isso incrementa e polemiza os interesses envolvidos. Em teoria, e algumas vezes na prática, é possível realizar ações de forma integrada com as empresas beneficiadas, fazendo com que elas assumam parte dos custos. Recursos para a recuperação da área central também podem ser por meio de Operações Urbanas, conforme definido no Estatuto da Cidade, em que empreendedores imobiliários compram o direito de construir na área. Em troca, os recursos arrecadados são utilizados para investimento na própria área. Todavia, as críticas a esse tipo de parceria são freqüentes. Segundo Harvey (2000):

“This is what is called “feeding the downtown monster”. Every new wave of public investment is needed to make the last wave pay off. The private public partnership means that the public takes the risks and the private takes the profits.”

A despeito das críticas, parece indiscutível que a revitalização de centros urbanos subutilizados ou deteriorados, em princípio, racionaliza recursos tanto do ponto de vista imobiliário quanto social. Do mesmo modo que pode oferecer usos diferenciados a um maior número de pessoas que afluem para os compartimentos centrais, pode também melhor utilizar a infra-estrutura urbana implantada com recursos públicos ao longo de décadas pretéritas, diminuindo desperdícios e reduzindo investimentos de expansão em outras áreas.

O processo de revitalização do centro de uma cidade pode também, conforme afirmado acima, fortalecer a identidade cultural local, na medida em que prevê ações de preservação do patrimônio histórico e arquitetônico. Na realidade, é a criação de novos espaços de lazer e convivência, a partir de uma preocupação com o patrimônio, mais do que um processo participativo e inclusivo que está na origem recente dos processos de requalificação aqui discutidos.

Adotado em maior ou menor grau em diversas cidades no mundo todo, o movimento na direção desse tipo de intervenção urbana destacou-se a partir de experiências bem sucedidas de diversas cidades norte-americanas e européias, em particular das pioneiras Boston, Baltimore e São Francisco, nos EUA, e Londres e Glasgow, na Grã-Bretanha. No Brasil, projetos de intervenção em áreas centrais, minimamente utilizando alguns dos conceitos de revitalização disseminaram-se a partir do final da década de 70: São Luís, Maranhão, com o Projeto Reviver, por exemplo, promove ações de revitalização do centro e em outros setores históricos da cidade; Recife / PE, com a reforma do Recife antigo; Rio de Janeiro / RJ, com o programa do Corredor Cultural, dirigido para quatro áreas do centro da cidade (Cinelândia/Lapa, Praça XV, Largo de São Francisco, Saara); Curitiba / PR, com ações constantes nas últimas décadas de valorização de sua área central, como por exemplo, a revitalização de sua tradicional via para pedestres, a requalificação de outras vias centrais e o projeto Cores da Cidade; São Paulo / SP, também com ações diversas em seu centro tradicional; Belém /PA, com a revitalização da área das docas; São Sebastião / SP, com a recuperação do seu centro histórico; Santos / SP, com a requalificação central com vistas ao desenvolvimento turístico; Rio Branco/ AC, com seu Parque da Maternidade; Poço de Caldas / MG, para a revitalização da atividade turística, dentre outros. Nesta lista, de fato muito mais

extensa, poderiam, ainda, ser adicionadas as incontáveis iniciativas observadas em cidades brasileiras e estrangeiras de pequeno porte, cujos projetos contam com baixa inserção na mídia ou nos debates científicos, porém podem ser considerados de grande impacto para as suas populações usuárias e moradoras.

Tais exemplos de requalificação ilustram, uns mais que outros, que construções monumentais nos grandes centros urbanos, ao se constituírem em ícones reveladores de um determinado projeto de sociedade, são capazes de catalisarem ações positivas diversas. A falta de estudos que avaliem esse tipo de impacto no entorno de áreas de projetos de requalificação não permite, porém, que se assegurem certas conclusões, todavia, parecem haver reflexos de revitalização nas áreas contíguas, uma vez implantados projetos âncora. Desnecessário dizer que exemplos onde tal prática não funcionou também são observados. Vale citar o caso de Baltimore, com sucesso impressionante quando das primeiras intervenções, e sua dificuldade atual em manter esses resultados. Do mesmo modo, vale lembrar o baixo impacto das obras milionárias no centro de Los Angeles¹³ incapazes de alterar o processo de esvaziamento de seu centro tradicional. Todavia, mesmo com o fracasso ou mesmo baixo significado de importantes iniciativas, não se evitou que se multiplicassem ações do chamado planejamento estratégico¹⁴ em diversas cidades: seja pelo interesse no símbolo da primeira intervenção (a âncora), seja pelo interesse em replicar para outras áreas adjacentes o impacto eventualmente positivo que se observou.

Dessa forma, a construção de ícones contemporâneos faz parte de uma empreitada levada a cabo por muitos poderes locais que visam não apenas revitalizar aquele espaço ou cidade, mas capturar novos incentivos que garantem a sua própria sobrevivência em termos políticos e econômicos. Assim, tal qual como outro produto numa economia de mercado, o projeto de revitalização de áreas centrais depende da promoção e da construção da confiança no processo, no lugar, e nos agentes que capitaneiam o projeto o que sempre é dependente de ações integradas, contínuas, constantes e, o que é prioritário, monitoradas pelo poder público.

OPERAÇÕES URBANAS E REQUALIFICAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS

Em termos de viabilização, para os projetos de recuperação de áreas centrais, muitas práticas foram ensaiadas para, sobretudo, solucionar a deficiência de recursos financeiros. No caso brasileiro, em termos legais, é importante mencionar a Operação Urbana, tal qual definida pelo Estatuto da Cidade, através

¹³ Vale citar as obras do Walt Disney Concert Hall, com projeto de Frank Gehry, o Museum of Contemporary Art, de Arata Isozaki, dentre outros que compõem o chamado New Downtown, Bunker Hill, ou Financial District.

¹⁴ Por Planejamento Estratégico entende-se uma modalidade de planejamento urbano que visa determinar objetivos, estratégias, ações e soluções de problemas. Ver mais informações em REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento Estratégico Municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006. (ISBN 85 7452 268 6).

da seção X, Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana. Com isso tem-se institucionalizada uma modalidade de parceria público/privada, com um período de vigência pré-determinado, onde o município vende ao particular o direito de construir acima dos limites do zoneamento e, em troca, compromete-se a aplicar o recurso obtido em obras e serviços na região onde a transação ocorre.

Desse modo, segundo o Estatuto da Cidade, pode ser previsto, nos trâmites de uma Operação Urbana Consorciada, a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alteração das normas edilícias, regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. No artigo 34 da referida lei, observa-se a necessidade de se especificar o responsável pela aprovação da Operação Urbana Consorciada em um município e emitir uma quantidade determinada de certificados que permitem o potencial adicional de construção. Os mesmos podem ser alienados em leilão ou utilizados para o pagamento das obras necessárias à própria Operação.

São Paulo talvez seja a cidade onde o instrumento da Operação Urbana possa ser mais bem avaliado devido a sua recorrência e complexidade. Esse instrumento foi implantado principalmente na região central da cidade, em áreas valorizadas e que já haviam recebido algum investimento prévio do poder público. Um exemplo referencial é o caso do Vale do Anhagabaú, primeira Operação Urbana aprovada na capital paulista. Com início em 1989 e aprovação pela Câmara em 1991, previu na área central a possibilidade de comprar potencial construtivo em modo superior aos limites estabelecidos pelo zoneamento, sendo os resultados financeiros obtidos aplicados na mesma área¹⁵. Todavia, talvez o ineditismo da iniciativa justifique os problemas de continuidade tal qual o planejado no início da Operação. Observando a tipologia das construções realizadas nessa área, observou-se que as edificações construídas anteriormente à lei de zoneamento vigente, já eram edificações que se serviam do maior potencial construtivo permitido; o que reduz as chances de negociação com a iniciativa privada. Outro fator determinante para o desinteresse imobiliário na área central é o vínculo à imagem degradada da área. Nesse sentido, a Operação Urbana Centro que segue a iniciativa anterior, busca a requalificação dessa mesma área sob uma ótica mais abrangente.

A Operação Urbana Centro abrange as áreas chamadas de Centro Velho e Centro Novo, e parte de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia. Estabelecida por Lei Municipal de 1997, o objetivo dessa Operação é o de promover a recuperação da área central de São Paulo com fins de atrair investimentos imobiliários, comerciais, turísticos e culturais. Fazem parte desse processo intervenções coordenadas pela Prefeitura, por meio da Empresa Municipal de Urbanização / EMURB (responsável também pela administração dos recursos auferidos pela lei), e com o envolvimento de proprietários de imóveis, moradores locais, usuários e investidores privados. As principais diretrizes que regem esse processo dizem respeito à abertura de praças e passagens para pedestres no interior das quadras, estímulo ao remembramento dos lotes (o que

¹⁵ Por uma série de fatos, a conclusão da obra do Anhagabaú ocorreu independente dos recursos da operação, sendo realizada com recursos de fundo perdido pela Prefeitura.

permite uma renovação na volumetria construída), incentivo à construção de habitações de interesse social, garagens, conservação e restauro dos edifícios com valor histórico e arquitetônico, dentre outros. Ainda que tal operação possa ser considerada como um exemplo da fase mais recente e menos criticada do urbanismo que vê na requalificação de áreas centrais um importante instrumento de intervenção (aquele que destaca o papel inclusivo da operação), não deixa de atender também aos interesses do setor privado. Assim, para a viabilidade desse instrumento urbano serão concedidos incentivos como o aumento do potencial construtivo, regularização de edificações, cessão de espaço público aéreo ou subterrâneo.

Em termos operacionais, sendo a iniciativa um trâmite que envolve não apenas o interesse coletivo, mas igualmente a propriedade e o direito públicos, vale lembrar que uma Operação Urbana deve ocorrer segundo certos limites em função de procedimentos e de concessões ao setor privado. Primeiramente, define-se um perímetro de intervenção e estabelece-se um limite máximo de área construída a ser negociado com os interessados privados. Em termos teóricos, esse limite é definido em consideração com capacidade de suporte das infra-estruturas já instaladas na área a ser usada ou impactada. Considerando que uma Operação também possui a intenção de intervir no desenho urbano, seja de paisagem, seja em detalhes como o da geometria e dimensionamento das vias, por exemplo, critérios devem ser estabelecidos para o controle do gabarito e da volumetria dos edifícios. Além disso, uma Operação Urbana pode também atuar como incentivo a usos específicos, como por exemplo, a habitação de interesse social, o que pode impactar interesses e direitos de empresários locais.

De forma resumida, pode-se dizer que uma Operação Urbana serve-se de quatro formas de intervenção com custos diferenciados para o empreendedor. O primeiro diz respeito à permissão de exceções às leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. O segundo refere-se à regularização de edificações, reformas ou construções realizadas em desacordo com a legislação vigente, tal qual uma anistia urbanística¹⁶. O terceiro permite a transferência de potencial construtivo não utilizado dos prédios com valor histórico e arquitetônico para outros imóveis situados dentro da área da Operação. O último mecanismo propõe a reorganização e o aumento do espaço para pedestres através da cessão dos espaços públicos aéreos e/ou subterrâneos, permitindo a criação de passagens no interior das quadras, criando áreas de conectividade que se concretizam em galerias, passagens subterrâneas e passarelas.

Com os recursos obtidos na Operação é possível a realização de uma série de obras e melhorias no espaço e nos edifícios públicos, complementando os projetos de reurbanização em andamento, além de possibilitarem investimentos na melhoria das condições em sub-habitações e na construção de habitação de interesse social. Na síntese desses ganhos, tem-se uma ocupação mais intensa e qualificada do espaço urbano, o que pode contribuir de forma significativa para a democratização e racionalização das redes de infra-estrutura urbana.

¹⁶ A anistia para irregularidades cometidas no uso e ocupação do solo urbano pode, evidentemente, ser passível de críticas quando de sua adoção em Operações Urbanas.

PARTICIPANTES DO PROCESSO

Tem sido recorrente afirmar que a crise institucional do Estado brasileiro exige que se contestem os modelos tradicionais de atuação governamental, gerando a necessidade da proposição de novos modelos criativos e adequados para atender as demandas da população. Uma oportunidade para essa inflexão parece ter surgido com a disponibilidade do Estatuto da Cidade e sua compreensão social da propriedade. Passados cinco anos de sua aprovação, tal legislação dá sinais de que seus pontos mais estruturantes se mostram de difícil consecução. Aquilo que foi defendido em palavras parece impossível de se ver aplicado. Na busca por novas utopias de transformação positiva das cidades brasileiras, volta-se para soluções mais imediatas, concretas e de resultados em curto prazo.

Nas experiências mais recentes de revitalização de centros urbanos, são, pois inúmeros os exemplos onde a práxis indica a simples busca de soluções mais imediatas:

“O Estado não assume um papel inventivo forte, não desapropria e nem necessariamente desaloja. Ele procura coordenar e induzir as ações que em sua maioria deverão contar com a solidariedade e a co-participação financeira dos agentes diretamente envolvidos com o projeto de revitalização: moradores, comerciantes e, sobretudo, empreendedores imobiliários” (Simões Junior, 1994).

A partir dessa defesa, algumas, poucas ainda, propostas de recuperação de áreas centrais degradadas têm sido implantadas segundo a filosofia de participação social e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Todavia, nessa ação tripartite consorciada, é indispensável um papel atuante do Estado para garantir que os interesses do conjunto da população sejam atendidos, levando em conta, a um só tempo, o planejamento estratégico com sua visão de mercado, e um equilíbrio social eticamente recomendado.

Com isso pode-se valorizar a substituição de iniciativas muito amplas - como em planos de desenvolvimento urbano para toda a cidade - por parcerias estratégicas e planejamento urbano focado em empreendimentos que produzam um benefício social para a cidade como um todo. Nesse sentido, as partes poderiam compor o todo, ou seja, a partir da ação pontual garantem-se melhorias no todo da cidade. Tal postura não pode descartar, todavia, a visão global da cidade de forma anterior a essa ação pontual, evitando-se a fragmentação social e geográfica existente. Isso significa que uma intervenção qualquer, por mais impactante que se acredite ser, deverá compor um projeto maior de cidade, respeitando um conjunto de idéias estratégicas, pragmáticas e obrigatoriamente inclusivas.

CONCLUSÃO

Este artigo procurou sintetizar uma série de conceitos, polêmicas e instrumentos ligados ao processo de Requalificação de Áreas Centrais, ora valorizando esse tipo de intervenção, ora alertando para riscos nas negociações necessárias para sua implementação e mesmo simplificações na estrutura conceitual de determinadas iniciativas.

Em um cenário onde o espaço urbano com qualidade parece se caracterizar de forma finita, fica cada vez mais clara a irracionalidade de se manter espaços subtilizados: seja pelo uso não social da propriedade, seja pelo abandono de áreas intensamente infra-estruturadas e de fácil acesso por grande parte da população. Ambos os casos de desperdício de recursos têm apresentado dificuldades para se verem implantados tal qual idealizados no mundo das idéias urbanas.

Por um lado, observam-se sinais de estagnação no sentido do modelo de cidade desejado por uma legislação federal, o Estatuto da Cidade, que se quer democrática e socialmente comprometida. Para a discussão dessa primeira irracionalidade, aguarda-se uma maior retrospectiva para que se possam analisar os resultados da aplicação de uma lei que se impôs como decisiva para uma esperada reforma urbana. Por outro lado, os recursos disponíveis para projetos de requalificação de áreas centrais - que poderiam fazer frente à segunda irracionalidade urbana aqui anunciada - parecem reduzidos e incapazes de fazer frente ao processo acelerado de degradação que caracterizam muitas das cidades brasileiras de médio e grande porte. Do mesmo modo, apenas recentemente, tais iniciativas de requalificação se têm mostrado interessadas em assimilar os ditames de um urbanismo necessariamente inclusivo.

Especificamente para os projetos em áreas centrais, tema precípua deste artigo, ainda nos debate com a discussão conceitual de como formatar essas intervenções. Anunciam-se, pois dificuldades diversas para atender às diferentes demandas, quase todas elas conflitantes, que se apresentam na elaboração e na implantação de projetos desse porte. Surgem, pois, dúvidas quanto à viabilidade de se requalificar áreas centrais com programas de habitação popular e de como atrair grandes corporações capazes de investir recursos em programas com essa preocupação social. Surgem dúvidas de como conciliar novas e maiores densidades na área central e a desejada otimização da infra-estrutura instalada. Surgem dúvidas, mais uma vez, quanto às maneiras de se potencializar a permanência de centralidades funcionais ainda que com perda de população moradora. De fato, uma equação procurada na teoria, porém de difícil observação na realidade.

Urban irrationalities and requalification of central areas

ABSTRACT

This article presents a scenario of contemporary urban irrationalities through the discussion of two different phenomena: (1) the low applicability of legislations concerning the social interest of urban land, such as the Statute of the City, and, (2) the degradation and under use of central areas in countries like Brazil. Both irrationalities are recurrently criticised in the scientific literature; they remain present in the national urban scene and with an increasing participation in the entire city. Although considering the two phenomena in a single context of urban irrationalities, this article prioritises the debate on the second one, more specifically the implementation of requalification projects in central areas. Future researches may deepen the discussion on the second phenomenon, once Municipal Master Plans, as proposed by the Brazilian Cities Ministry, are approved with the idea to respect social interests. Present article brings to discussion basic aspects usually adopted to justify interventions in central areas (Large Scale Projects), its risks and its potentials. Source of information is secondary and primary. Most of the time authors make use the cities of Curitiba and São Paulo, in Brazil, as reference.

Keywords: urban centres; centrality; requalification

REFERÊNCIAS

- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. The changing politics of urban Mega-Projects. Land Lines: Lincoln Institute of Land policy, Boston, n.4, v. 15, oct 2003.
- BLASCOVI, K.; DUARTE, F. Centro de Curitiba: a percepção de quem vive seu dia-a-dia. Associação Comercial do Paraná. Revista do Seminário Habitacional, n. p. 12-25, 2005.
- BRASIL. IBGE. Censo 2000. Brasília, 2000.
- HARVEY, D. Spaces of Hope. University of California Press. Berkeley, 2000.
- IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2001. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias>>. Acesso em 14 fev. 2006.
- Ministério das Cidades. Programa Nacional de Reabilitação. Descrição do Programa. Disponível em <www.cidades.gov.br/index> Acesso em 24 nov. 2006.
- NEVES, J. Entrevista. Folha de São Paulo, São Paulo, 06 dez. 2003. p C-8.
- SIMÕES JUNIOR, J. Revitalização de centros urbanos. Revista Polis, v.19, p.5-69, 1994.
- VAZ, José Carlos. Vida Nova para o centro das cidades. Publicado originalmente como Dicas nº. 31. Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas/DO31.htm>>. Acesso em 01 jul. 2007.
- VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Editora Global, 1986.