

I ENANPARQ

I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Simpósio Temático: Projetos urbanos e a reinvenção do espaço-mundo na cidade contemporânea.

REGENERAÇÃO URBANA NA AMÉRICA LATINA: OS CAMINHOS DO FINANCIAMENTO DOS PROJETOS

Autor: Sílvio Mendes Zancheti,

Titulação: Arquiteto e Urbanista, Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Filiação: Professor Titular, Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU),
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Resumo

O trabalho apresenta um quadro do processo de financiamento da regeneração de áreas urbanas patrimoniais (centros históricos e outros tipos de áreas) na América Latina no período 1990 – 2005. Esse financiamento vem se desenvolvendo de maneira a se adaptar à descentralização das responsabilidades de gestão e, especialmente, a utilizar recursos locais sem, contudo, abdicar de fontes de financiamento externas. As novas formas de financiamento da regeneração são baseadas: na elaboração de novos projetos de desenvolvimento urbano, na formação de articulações de atores econômicos e políticos locais e nacionais para parcerias público-privadas e na formação de sistemas de gestão mais próximos das empresas privadas.

Palavras Chave: Financiamento, regeneração urbana, áreas urbanas patrimoniais

Abstract

This work presents a picture of the financing of the regeneration of urban heritage areas in Latin America during the period 1990 – 2005. This financing has been developed in such a way to adapt to the decentralization of the management process and especially to the use of local resources, without abandoning the external sources of financing. The new of regeneration financing are based on: the elaboration of new projects of urban development, in the articulation of economic and political actor in public/private partnerships and in the new systems of management close to the private enterprises.

Key words: Financing, urban regeneration, heritage urban areas

Introdução

O financiamento é um tema árduo para planejadores e gestores urbanos, pois não atrai os especialistas em finanças, existem poucos estudos de casos e a literatura especializada é escassa. Entretanto, na atualidade é um problema muito importante para a pesquisa e a prática devido às mudanças ocorridas na forma de financiar o desenvolvimento urbano em geral e, especificamente, a conservação das áreas urbanas patrimoniais.

A regeneração urbana¹ é uma ação de desenvolvimento das cidades típica dos últimos vinte anos do século XX nos países da América Latina. É uma forma de enfrentar o desafio do desenvolvimento, segundo preceitos do desenvolvimento sustentável, da valorização da cultura local e dos bens patrimoniais.

Na América Latina, esse processo foi abrangente, atingindo muitos países do continente e ainda não está encerrado. O financiamento da regeneração vem sendo organizado de maneira a se adaptar à descentralização das responsabilidades de gestão e a utilizar recursos locais sem, contudo, abdicar de fontes de financiamento externas. As novas formas de financiamento são baseadas: na elaboração de novos projetos de desenvolvimento urbano, na formação de articulações de atores econômicos e políticos locais e nacionais para parcerias público-privadas e na formação de sistemas de gestão com uma abordagem mais próxima das empresas privadas.

O presente trabalho apresenta um quadro sistemático desse processo no período 1990 – 2005. Para sua realização foram realizados seis estudos casos de projetos de regeneração das seguintes cidades: México; Havana, Quito, Bogotá, Santiago e Buenos Aires.

1 Estudos de caso

1.1 Centro Histórico do México

O financiamento da revitalização do Centro Histórico do México baseia-se na separação entre financiamento público e privado (Delgadillo-Polanco 2008). O financiamento público realiza-se por meio do *Fideicomiso Del Centro Histórico*. Do início dos anos 1990 até 2002, o Fideicomiso atuou como entidade privada composta por investidores que aplicariam em um fundo de revitalização do Centro Histórico e obteriam o retorno de suas cotas pela operação comercial dos negócios realizados pela entidade com os imóveis recuperados. Em 2002, foi transformado em uma entidade pública, dependente diretamente do Governo do Distrito Federal, que aportou à entidade aproximadamente 45 milhões de dólares para o financiamento de suas

¹ Regeneração urbana é um termo surgido na segunda metade dos anos 1990 para abarcar, de forma compreensiva, todos os programas de conservação/transformação de áreas urbanas consolidadas, em termos físico, espaciais e arquitetônicos, que buscavam imprimir uma nova dinâmica econômica. O termo está, paulatinamente substituindo os de revitalização, reabilitação, recuperação e outros similares. Contudo, o termo não abarca a renovação urbana que está associado à idéia de substituição das estruturas existentes.

ações iniciais. Todos os recursos vieram do tesouro do Governo do Distrito Federal. Para melhorar o desempenho da entidade, a área geográfica de atuação foi reduzida a 34 quadras do Centro Histórico.

O financiamento privado tem na Fundación Centro Histórico e na *Inmobiliaria Centro Histórico* os atores que determinam a dinâmica dos investimentos na área. Entre 2001 e 2004, a Fundación recebeu dos seus sócios um aporte de 90,2 milhões de dólares, praticamente o dobro do financiamento concedido ao Fideicomiso. No período considerado, a Fundação utilizou cerca de dez por cento do aporte inicial. No mesmo período, a Inmobiliaria investiu 135,8 milhões de dólares na aquisição de cento e oito imóveis no Centro Histórico.

A gestão da regeneração, realizada pelo Fideicomiso, garante a articulação entre as iniciativas públicas e as privadas, apesar de não existir um organismo unificador das ações dos dois grupos.

1.2 Havana

A Oficina do Historiador da Cidade de Havana (OHCH) é a responsável pela regeneração da cidade. Apesar de existir desde os anos 1930 como entidade subordinada à Municipalidade de Havana, a partir de 1993 a Oficina passou a ter um novo estatuto jurídico deu a OHCH independência total da gestão financeira de suas operações, reunindo características típicas de uma entidade pública às de uma empresa privada. A base de sua operação foi a transferência total do Estado Cubano para a Oficina do patrimônio imobiliário do centro histórico de Havana o que conferiu à Oficina poderes para recuperar, incorporar e comercializar os imóveis por vinte e cinco anos.

Entre 1994 e 2004, o financiamento para o investimento inicial e a operação da Oficina baseou-se em um conjunto de empréstimos, no valor total de 64,5 milhões de dólares e um coinvestimento do Estado Cubano de 13 milhões de dólares, aproximadamente.

A Oficina tem conseguido doações de fontes externas, especialmente do Programa de Desenvolvimento Humano Local (PDHL) das Nações Unidas para projetos de desenvolvimento local, meio ambiente, saúde e educação dos residentes, formação profissional do centro histórico. No período, essa fonte injetou aproximadamente 16,1 milhões de dólares (Rodrigues Aloma 2005).

Os recursos da Oficina vêm dos lucros obtidos na operação do seu sistema empresarial e dos impostos obtidos com as atividades econômicas instaladas nos imóveis revitalizados. Os impostos são importantes para o financiamento da Oficina, dado que cobram 5% sobre o faturamento bruto das atividades que operam com moeda estrangeira e 1% das que operam com o peso nacional. No período analisado, foram recolhidos cerca 16,2 milhões de dólares.

A base do financiamento das operações da OHCH é a gestão de seu sistema empresarial. São mais de sete empresas, que operam com o peso livremente conversível, que administram todo o sistema de serviços e comercialização de bens e produtos ligados a promoção do turismo (agências de viagens, hotelaria, restaurantes, lojas, museus, transporte, construtoras, fábrica de móveis, dentre outros) e das atividades de apoio no centro histórico. Os lucros totais do sistema empresarial com as atividades são canalizados para a Direção Econômica da OHCH, que redistribui os resultados na forma de novos investimentos. No período analisado, o sistema empresarial gerou resultados líquidos no valor de 216,2 milhões de dólares. Nos últimos cinco anos de operação, o sistema empresarial da OHCH vem gerando lucros médios anuais de 25 milhões de dólares, aproximadamente.

A alta rentabilidade dos empreendimentos da OHCH permitiu que o empréstimo inicial fosse pago no prazo previsto e gerasse lucros de mais de US\$ 100 milhões em menos de 10 anos.

1.3 Quito

O processo de financiamento da revitalização é complexo, mas é claramente coordenado pelo Município do Distrito Metropolitano Quito. Entre 1996 e 2004, quatro foram as fontes principais de financiamento das ações: a Zona Centro, o Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito, a Empresa do Centro Histórico e as contribuições que vêm do exterior

A *Administración Zona Centro* (AZC) trabalhou com recursos transferidos do MDMQ. Entre 1998 e 2005, as transferências do MDMQ somaram apenas 2,4 milhões de dólares.

O *Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito* foi o principal financiador da recuperação do patrimônio histórico da cidade. A instituição atuou em todo o Município e não somente na Zona Centro, ou Centro Histórico. Entretanto, entre 1994 e 2004, devido à concentração patrimonial no Centro Histórico, a maioria dos

projetos financiados por esse fundo foram para essa área. Entre 1994 e 2000, o Fonsal recebeu ingressos inferiores a 10 milhões de dólares por ano. A partir de 2000, as entradas passaram a ser crescentes, atingindo em 2004 quase 30 milhões de dólares por ano. No período considerado, o Fonsal emprestou aproximadamente 36,2 milhões de dólares de recursos para 230 obras. A grande maioria estava localizada no Centro Histórico. As obras de maior vulto foram realizadas pela Empresa do Centro Histórico, por meio de transferências.

A *Empresa do Centro Histórico* (ECH) foi a maior financiadora de projetos para a revitalização do Centro Histórico de Quito depois do Fonsal. A Empresa iniciou suas atividades 1996 com a gerência dos recursos de empréstimo que o MDMQ tomou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de 41 milhões de dólares, e com uma contrapartida do Ministério das Finanças, no valor de 10,3 milhões de dólares. Esses recursos foram utilizados para executar o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito, durante os primeiros seis anos de operações da empresa. Em 2005, a ECH foi beneficiada como uma nova negociação com o BID para um novo empréstimo de 8 milhões e uma contrapartida de 2 milhões de dólares.

O Centro Histórico de Quito foi beneficiado por uma série de projetos financiados pela União Europeia nas áreas de apoio à saúde, ao meio ambiente, à educação infantil, às mulheres e crianças e à formação profissional. Entre 1999 e 2003, esses investimentos somaram quase 9,5 milhões de dólares.

A revitalização do Centro Histórico de Quito representou a primeira grande incursão de uma agência multilateral de fomento, o BID, na regeneração urbana.

1.4 Candelária

O financiamento do sistema de regeneração está centrado nos instrumentos de financiamento dispostos pela Municipalidade de Bogotá e pelos recursos orçamentários da *Corporación*. Estes últimos, por sua vez, são dependentes das transferências que a Municipalidade realiza anualmente à *Corporación*.

Os principais instrumentos municipais de financiamento da regeneração são: a isenção do imposto predial e territorial para edifícios tombados; a isenção de impostos e taxas para a aprovação de projetos e construção em edifícios dentro da área tombada; a isenção de impostos municipais para a conversão ao uso residencial de imóveis na área tombada, e a transferência do direito de construir dos imóveis na área tombada (Jaramillo 2003).

Os instrumentos de financiamento tiveram pouco impacto na regeneração da Candelária devido à sua pouca eficácia face aos preços dos imóveis e dos mecanismos de mercado que favoreceram a reforma dos imóveis existentes para a habitação e os negócios, principalmente os serviços educacionais.

A autonomia relativa da *Corporación La Candelária* explica seu sucesso na regeneração urbana, apesar de ser uma instituição pública e depender quase exclusivamente de recursos transferidos do Governo Municipal para financiar os seus projetos. Entretanto, a autonomia confere à instituição poderes de decisão para aplicar os recursos advindos dos projetos imobiliários que desenvolve. Isso gera recursos próprios que dão certa autonomia financeira à entidade. Além disso, desfruta também de liberdade de negociação com os *stakeholders* dos projetos, que sempre atendem a objetivos claros, definidos no Plano Mestre. A continuidade administrativa entre os sucessivos governos locais e um sistema legal que facilita e regulariza a parceria público-privada é mais um fator de êxito, além da credibilidade que a instituição conseguiu na sociedade ao longo de seus anos de atuação.

1.5 Santiago

O financiamento da regeneração de Santiago articula recursos públicos municipais, subsídios governamentais e recursos privados. A Cordesan desempenha um papel central nessa articulação.

O Município de Santiago basicamente realiza duas atividades de financiamento: organiza os recursos necessários para a realização de obras públicas e de infraestruturas, assim como aloca recursos para a operação da Cordesan.

A Cordesan realiza os trabalhos necessários à incorporação imobiliária, tais como: os ajustes entre a oferta e a demanda por residências, e a oferta e a demanda por imóveis para reabilitação e por terrenos vagos; os estudos de viabilidade econômica e financeira dos empreendimentos; a intermediação com os bancos para as hipotecas imobiliárias e a alocação dos subsídios habitacionais para os novos proprietários dos imóveis residenciais.

A *Corporación* desempenha um papel importante na alocação de um subsídio para a habitação na área central da cidade. Esse subsídio foi concebido como um instrumento para promover o “repovoamento” da área central pela reinserção de moradias. O subsídio é concedido aos compradores de residências em edificações novas ou reformadas. A *Corporación* faz o papel de organizador da demanda por residências criar listas de potenciais compradores de imóveis e identificando os

imóveis mais apropriados para cada família, segundo as suas condições econômicas, sociais e culturais, de acordo com a oferta das incorporadoras.

O subsídio para a habitação teve sucesso na primeira metade do período de existência da *Corporación*. Os mecanismos de mercado, como o aumento do tempo do financiamento, a queda da taxa de juros e a diminuição da demanda nos extratos de mais baixa renda por habitação na área central, fizeram com que esse instrumento perdesse sua importância, apesar de continuar existindo e sendo aplicado na área (Trivelli Oyarzún 2000).

A iniciativa privada é o principal agente financiador da incorporação das edificações novas e reabilitadas. Os seus custos de operação são menores devido às tarefas realizadas pela Cordesam, que ajusta a oferta e a demanda, e que pode oferecer preços competitivos para uma ampla gama de consumidores.

Trata-se de uma instituição de direito privado sem fins lucrativos. Assim, ao efetuar atividades econômicas, pode obter excedentes que devem ser destinados integralmente aos fins corporativos. A *Corporación* conta ainda com a possibilidade de receber fundos da municipalidade e possui autonomia para atuar na captação de recursos para investimentos na gestão de empreendimentos urbanos, na incorporação imobiliária e na promoção do desenvolvimento local. Conta ainda com arranjos institucionais estáveis de negociação entre atores e instituições, sistema legal claro para regular a parceria público-privado, liderança legitimada da instituição face à sociedade e se organiza por objetivos ou projetos. A grande ênfase dada aos programas de habitação e repovoamento foi decisiva para o sucesso dos projetos, que reverteram o quadro de deterioração das edificações e dos espaços públicos, o que permitiu atrair mais residentes e usuários para a área.

1.6 Puerto Madero

Ao ser criada, a *Corporación Puerto Madero* recebeu do Governo Nacional a propriedade dos terrenos da antiga área portuária.

A *Corporación* cobre os seus custos de operação com as operações de venda, aluguel e *leasing* que ela realiza com os bens imóveis que são parte de seu patrimônio. Também obtém recursos pela prestação de serviços especializados, como assessoria, gerenciamento de projetos, auditoria, locação de obras, urbanização, construção, direção de obra e administração fiduciária.

A *Corporación* vende os terrenos conforme o processo de urbanização da área avança e segundo uma estratégia escalonada de vendas, qual procura

paulatinamente elevar o preço do solo e obter um máximo de lucro para a entidade. A venda se realiza por meio de leilões públicos. Depois de 1997, os leilões deixaram de exigir garantias sobre o tipo de projeto arquitetônico a ser realizado. Os leilões passaram também a comercializar quadras em vez de lotes urbanos, o que possibilitou aos incorporadores maximizarem o uso da terra disponível. Ambas as medidas levaram a uma queda na qualidade arquitetônica dos edifícios (Iglesias 2006).

Todos os custos de operação e investimentos da *Corporación* devem ser cobertos com os fundos arrecadados nos leilões de terrenos. É também obrigada contratualmente a financiar a urbanização e a infraestrutura da área, incluindo a reforma e o agenciamento dos espaços livres e do grande parque metropolitano. O estoque de terrenos postos à venda alcançou a área de 1,4 milhões de metros quadrados, após a retirada das áreas para espaços públicos, infraestruturas e parques, o que representou, aproximadamente, metade do disponível.

Está previsto que no final da venda de todos os terrenos a *Corporación* será dissolvida e os lucros resultantes repartidos entre os dois sócios.

Entre 1991, ano do primeiro leilão, e 2006, a *Corporación* recebeu 240 milhões de dólares pela venda dos terrenos. Os preços finais dos primeiros leilões foram quatro vezes maior que as expectativas iniciais de venda, o que permitiu um caixa que possibilitou à entidade investir facilmente na infraestrutura para colocar novos terrenos à venda a preços ainda mais elevados. O preço de venda dos imóveis construídos na área estabilizou-se no final do período analisado no valor de 2.000 dólares por metro quadrado (Garay 2007).

Puerto Madero, em Buenos Aires, é um exemplo de uma ampla articulação política e institucional de instituições públicas locais, regionais e nacionais para arregimentar recursos para um projeto de revitalização. A venda de edifícios e áreas livres constitui a forma de reposição e ampliação dos fundos de financiamento da empresa: portanto, os resultados positivos da empresa dependem do aumento do valor da terra e dos imóveis do projeto.

2. INSTITUIÇÕES, INSTRUMENTOS E PARCERIAS

Os estudos de casos indicam que não existe um sistema de financiamento da regeneração urbana na região capaz de suprir as demandas e necessidades específicas para esse tipo de projeto.

2.1 As instituições

A gestão da regeneração ainda depende de entidades públicas, apesar dos casos importantes de participação da iniciativa privada (Quadro 1). Em todos os casos, exceto Puerto Madero, a administração pública direta manteve o controle da regulação urbanística e da estratégia da gestão da regeneração. No caso argentino, a *Corporación Puerto Madero*, recebeu poderes para fiscalizar o cumprimento das normas urbanísticas durante a fase de construção das edificações. Nos outros casos, os municípios não chegaram a um acordo político para essa transferência ou estavam impedidos de fazê-lo devido à legislação vigente.

Quadro 1

Tipos de instituição de gestão de programas de regeneração de áreas urbanas patrimoniais

Entidades	Centro Histórico do México	Centro Histórico de Havana	Centro Histórico de Quito	Bairro da Candelária	Centro de Santiago	Puerto Madero
Empresa pública				Corporación La Candelaria		Corporación Puerto Madero
Empresa mista			Empresa Centro Histórico			
Empresa Privada	Inmobiliaria Centro Histórico					
Entidade privada sem fins lucrativo	Fundación del Centro Histórico				Corporación de Desarrollo de Santiago	
Entidade pública	Fideicomiso Centro Histórico	Oficina del Historiador de Habana	Município do Distrito Metropolitano	Município de Bogotá	Município de Santiago	

Fonte: Elaboração do autor

O controle do processo pelas entidades públicas está associado ao financiamento, pois esse ainda depende de garantias dadas pelas instituições públicas. Em Quito e Havana o financiamento inicial da regeneração foi de empréstimos. Assim, administração pública é a garantidora junto aos bancos. No caso

de Puerto Madero o financiamento deu-se pela venda de terra pública, portanto, também, uma empresa pública que recebeu o ativo do governo central argentino. Havana é caso extremo do modelo de financiamento com base na propriedade pública do solo, pois todas as propriedades da área estão sob o controle direto da OHCH. Por sua vez, a *Corporación La Candelária* não realiza financiamento externo. Quase todos os seus recursos vêm de transferência direta do Município de Bogotá. Sua autonomia restringe-se a administrar os recursos da venda ou aluguel dos imóveis reformados com os recursos transferidos.

O único caso que foge a essa regra é o da cidade do México, onde duas entidades privadas (uma ONG e uma empresa) atuam de modo paralelo ao poder público, mas aceitam uma coordenação estratégica das ações dos dois setores, para que não aja uma competição que sobreponha a aplicação de recursos das ações setoriais. Em Santiago do Chile, como o Município não pode, por lei, comercializar propriedades públicas, a *Corporación de Desarrollo de Santiago* faz um papel de intermediação entre proprietários do solo e incorporadores imobiliários, ajustando a oferta e a demanda por espaço construído, segundo as normas do planejamento de uso e ocupação do solo municipal.

2.2 Os parceiros

Os parceiros privados são importantes nos projetos analisados, especialmente os atores que trabalham de forma direta ou indireta com a incorporação imobiliária. Na Tabela 2, os incorporadores imobiliários aparecem como os principais parceiros nos projetos, com a mesma frequência que outras instituições governamentais. É muito importante notar que os bancos vêm logo a seguir, fato explicado pela ênfase dos projetos na reativação do mercado imobiliário área urbana patrimonial.

Tabela 2

Parceiros mais freqüentes das instituições de gestão no projetos de regeneração urbana

Entidades	Centro Histórico do México	Centro Histórico de Havana	Centro Histórico de Quito	Bairro da Candelária	Centro de Santiago	Puerto Madero	SOMA
Instituições governamentais	1	-	1	1	1	-	4
Incorporadores imobiliários	-	1	1	-	1	1	4
Comunidade local	1	-	-	-	1	1	3
Bancos	-	-	1	1	-	1	3
Universidades	1	-	1	-	-	1	3
Empreendedores culturais	1	-	-	1	1	-	3
ONGs ambientais e sociais	-	-	1	1	1	-	3
Proprietários de imóveis	1	-	-	-	1	-	2
ONGs proteção patrimonial	-	-	1	-	-	1	2
Cooperativas habitacionais	-	1	-	-	-	1	2
Instituições internacionais	-	-	-	1	1	-	2
Comerciantes	-	-	-	-	-	1	1

Fonte: Banco de Dados Revitaliza. Tabulações do autor.

O papel dos atores sem poder econômico como comunidades, ONGs, produtores culturais e universidades é bastante significativo porque indica que a gestão depende do envolvimento daqueles atores para a transformação dos recursos físico/materiais em ativos econômicos. A área ganha valor pela incorporação dos valores imateriais que esses grupos agregam ao patrimônio.

2.3 Os instrumentos de financiamento da regeneração

O setor público municipal na América Latina historicamente teve poucos instrumentos para financiar as atividades de desenvolvimento local. Basicamente, dependeu de: a) recursos orçamentários, especialmente os recursos fiscais; b) transferências de outros níveis de governo e 3) recursos de empréstimo de outros níveis de governo ou obtidos diretamente no mercado de capitais, por meio de títulos, bônus etc. (Rojas et al. 2004).

O estudo dos casos mostra que a gama de instrumentos de financiamento da regeneração é ainda reduzida. O Quadro 3 sintetiza os principais instrumentos utilizados para financiar planos, projetos e ações.

Quadro 4

Instrumentos de financiamento da regeneração de áreas urbanas patrimoniais

Casos	Centro Histórico do México	Centro Histórico de Havana	Centro Histórico de Quito	Bairro da Candelária	Centro de Santiago	Puerto Madero
Subsídios e isenções de impostos				Isenções de impostos municipais	Subsídio à habitação	
Instrumentos urbanísticos	Transferência do direito de construir			Transferência do direito de construir		
Empréstimos		Governo Central	Externo			
Doações	Doações privadas à Fundación	Entidades estrangeiras	Entidades estrangeiras			
Transferências governamentais	Distrito Metropolitano			Município de Bogotá	Município de Santiago	
Bens comercializáveis públicos		Aluguel de imóveis		Venda ou aluguel de imóveis		Venda de terrenos
Bens e serviços comercializáveis	Venda e aluguel de imóveis privados	Venda de serviços de apoio ao turismo	Estacionamentos e ingressos em museus e centros culturais	Venda de serviços e publicações	Venda de serviços de intermediação imobiliária	
Arrecadação de impostos		Impostos sobre atividades comerciais e imóveis				
Fundos específicos	Fundo do Fideicomiso		Fundo de Salvamento			

Fonte: Estudos de casos. Elaboração do autor

Os *subsídios e isenções de impostos* são instrumentos em desuso. Antes dos anos 1990, apreciam como os principais instrumentos da recuperação de centros históricos. Foram importantes no caso do centro histórico do México e do de Santiago. A perda da importância deu-se pelo desenvolvimento de instrumentos de mercado que facilitaram o financiamento da compra e reforma de imóveis e pela valorização dos imóveis. Esse último movimento foi acompanhado pela atualização dos impostos sobre a propriedade imobiliária fazendo com que o subsídio perca valor relativo e se torna pouco atrativo. No caso de Santiago o subsídio à habitação continua como um complemento dentro de pacote de financiamento, mas sem grande importância.

Os *instrumentos urbanísticos* ainda são uma promessa na América Latina. A aplicação desses instrumentos é muito difícil para sistemas de gestão da regeneração pouco sofisticados. Os instrumentos requerem uma engenharia financeira complexa, que esteja apoiada em um sistema de controle do uso e ocupação do solo, que não crie muitas alternativas, para os incorporadores imobiliários, de obtenção de altos lucros em várias áreas das cidades. No caso do México a transferência do direito de construir foi importante para a atuação do *Fideicomiso Centro Histórico* nos anos 1980 e 1990. Entretanto, a forte entrada de capitais privados, a conseqüente valorização dos imóveis e a possibilidade de aplicação de recursos em inúmeras partes do centro histórico, levaram a que os investidores privados, praticamente, retirassem esse instrumento das opções de financiamento.

Por outro lado, os *empréstimos* são um instrumento em ascensão. No início dos anos 1990, a entrada do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento no mercado de empréstimos abriu possibilidades para projetos de regeneração de centros históricos (BID 2001) e desde então o número de municípios vem crescendo. A modalidade mais comum tem sido a do empréstimo internacional com aval do governo nacional, como foram os dois casos de Quito. Nos casos estudados o outro empréstimo geral foi o realizado por bancos cubanos para o início das operações da OHCV.

As *doações* foram bastante utilizadas pela Agência de Desenvolvimento Espanhola e pela Junta da Andaluzia (também da Espanha) para fornecer uma espécie de *seed money* para alavancar as primeiras fases dos projetos de regeneração de Quito e de Havana. No México as doações, também, tiveram um papel importante, especialmente para financiar projetos sociais complementares à regeneração. Normalmente as doações vêm de grandes empresas que estão associadas aos investidores no mercado imobiliário da área central.

As *transferências governamentais* são a forma mais corrente de financiar a regeneração na América Latina. Em quase todos os casos, os esquemas de financiamento dependem, em maior ou menor importância, desse instrumento. O caso de Bogotá é o mais clássico desde que as transferências chegam a alcançar 87% do orçamento anual da entidade. Havana e *Puerto Madero* fogem do padrão pois não recebem transferência alguma.

Os *bens públicos comercializáveis* públicos são ativos cuja venda financia projetos de regeneração. São, em geral, imóveis residenciais ou comerciais e terras

públicas loteadas. O caso de Havana e de *Puerto Madero* mostram que esse instrumento pode ser eficaz para montar um esquema de longo prazo. No caso argentino, o estoque de terras posto a comercialização está chegando ao fim e a empresa será encerrada quando do esgotamento do estoque. No caso de Havana, os alugueis dos imóveis foram pensados como uma fonte de receita permanente para o financiamento das atividades da Oficina do Historiador. Em Bogotá esse instrumento é utilizado e tem certa importância no financiamento das operações da *Corporación La Candelaria*.

Os *bens e serviços comercializáveis* são os instrumentos mais utilizados apesar de não constituírem os de maior valor. São frutos dos esquemas de financiamento da década de 1990 quando as entidades de regeneração foram obrigadas a utilizar ativos locais para gerar rendas monetárias. Os equipamentos criados como os museus, centros culturais e estacionamentos foram geridos em bases empresariais e seus serviços foram comercializados, conforme as circunstâncias locais. Em Quito, os equipamentos culturais geram rendas significativas para a *Empresa Centro Histórico* e perfazem uma boa parcela do pagamento da dívida junto ao BID. No caso de Havana praticamente todos os imóveis recuperados, com a exceção dos residenciais, foram alugados para atividades de apoio ao turismo criando uma base muito ampla de rendas de alugueis, taxas de ingresso e venda de serviços que constitui o núcleo das receitas da Oficina do Historiador. No caso do México, a venda e aluguel de imóveis é o instrumento principal para reposição e ampliação dos fundos de financiamento da empresa privada que atua no centro histórico. Em Santiago, a *Corporación de Desarrollo* vende serviços de intermediação entre compradores e vendedores de imóveis no centro histórico.

A *participação na arrecadação de impostos* ocorre somente em Havana e com grande importância. A peculiaridade institucional da propriedade da terra em Cuba explica, em grande parte, a utilização desse instrumento.

Os *fundos específicos* aparecem em Quito e no México. Em Quito ele antecedeu o projeto de regeneração, mas teve um papel crucial no financiamento das obras de recuperação e conservação dos monumentos históricos. No México o fundo foi criado pelo Distrito Metropolitano e administrado pelo *Fideicomiso*. Os recursos gerados formam a base para a operação dessa entidade. Nos outros casos os fundos são menos importantes, mesmo naqueles onde o BID concedeu empréstimos e

promoveu a sua criação para manter o processo de regeneração após a fase dos investimentos principais.

2.4 As parcerias público-privadas

A teoria e a experiência internacional colocam a parceria público-privada como essencial para o sucesso dos projetos de regeneração, pois diminuem as incertezas e riscos dos financiamentos. Na América Latina a parceria público-privada é aparece com força a partir do ano 2000. O estudo de casos mostrou que o esquema teórico desenvolvido por Adair (2006 e 1999) representa bem como as instituições públicas e privadas estabelecem as suas parcerias. Os investidores privados tendem a ter uma maior participação que o setor público na fase final dos projetos (Fase 3, a de ocupação e gestão dos empreendimentos imobiliários). O setor público, por sua vez, é obrigado a atuar mais fortemente nas fases inicial e intermediária (Fase 2 de planejamento e pré-desenvolvimento e a Fase 1 de construção e desenvolvimento) reduzindo assim os riscos globais dos projetos de regeneração. O Quadro 5 abaixo mostra como essas fases são financiadas nos casos analisados.

Quadro 5

Fontes de financiamento nas parcerias público privado dos projetos de regeneração dos estudos de caso

Fases da intervenção	Centro Histórico do México		Centro Histórico de Havana		Centro Histórico de Quito		Bairro da Candelária		Centro de Santiago		Puerto Madero	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
FASE 1 Planejamento e pré-desenvolvimento												
Pré-projeto	Part. direta	Part. direta	Part. e doações		Part. e doações		Part. direta		Part. direta	Part. direta	Part. direta	
Licenças	Part. direta	Part. direta	Part. e doações		Part. e doações		Part. direta		Part. direta	Part. direta	Part. direta	
Desenvolvimento de projetos	Part. direta	Part. direta	Part. e doações		Part. e doações		Part. direta		Part. direta	Part. direta	Part. direta	
Busca de financiamento	Part. direta	Part. direta	Part. e doações		Part. e doações		Part. direta		Part. direta	Part. direta		
FASE 2 Construção e desenvolvimento												
Espaço Público, infraestruturas e equipamentos urbanos												
Projeto	Part. e doações		Part. e doações		Part. e empréstimos		Part. direta		Part. direta		Part. direta	
Reforma e construção	Part. direta		Part., doações, recursos de empréstimos		Part. e empréstimos		Part. direta		Part. direta		Part. direta	

Quadro 5

Fontes de financiamento nas parcerias público privado dos projetos de regeneração dos estudos de caso

Fases da intervenção	Centro Histórico do México		Centro Histórico de Havana		Centro Histórico de Quito		Bairro da Candelária		Centro de Santiago		Puerto Madero	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Imóveis												
Compra de imóveis	Transf. direito de construir	Part. direta	Part., doações e recursos de empréstimos		Part., doações e recursos de empréstimos		Part. direta			Part. direta		Part. direta
Projeto executivo	Part. e doações	Part. direta	Part., doações e recursos de empréstimos		Part., doações e recursos de empréstimos		Part. direta			Part. direta		Part. direta
Reforma ou construção	Part. e doações	Part. direta	Part., doações e recursos de empréstimos		Part., doações e recursos de empréstimos		Part. direta			Part. direta		Part. direta
FASE 3: Ocupação e gestão												
Espaço Público, infra-estruturas e equipamentos urbanos												
Manutenção	Part.		Part.		Part. direta		Part. direta		Part.		Part. direta	



Quadro 5

Fontes de financiamento nas parcerias público privado dos projetos de regeneração dos estudos de caso

Fases da intervenção	Centro Histórico do México		Centro Histórico de Havana		Centro Histórico de Quito		Bairro da Candelária		Centro de Santiago		Puerto Madero	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
	direta		direta						direta			
Imóveis												
Aluguel ou venda dos imóveis		Part. direta	Part. direta		Part. direta		Part. direta		Subsídios	Part. e empréstimo		Part. e empréstimo
Coleta das rendas		Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta		Part. direta		Part. direta
Administração e manutenção da propriedade		Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Subsídios	Part. e empréstimo		Part. e empréstimo		Part. e empréstimo
Gestão financeira		Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta	Part. direta		Part. e empréstimo		Part. e empréstimo		Part. e empréstimo

Fonte: Elaboração do autor



Na Fase 1 a parceria público-privada é escassa. Somente nos casos do México e de Santiago existe uma cooperação entre os dois setores. No México, a coordenação foi estabelecida em uma Comissão do Governo do Distrito Metropolitano, onde empresários e o *Fideicomiso* tem assento. Em Santiago, a *Corporación de Desarrollo* faz um trabalho prévio de orientação dos incorporadores imobiliários para planejarem seus empreendimentos segundo demandas por imóveis captadas pela instituição, assim, a concepção privada do empreendimento já surge ajustada à demanda de mercado. Nos outros casos, todos os riscos da Fase 1 são assumidos pelo poder público.

Na Fase 2 o padrão observado na fase precedente se repete. Mas mesmo nos casos do México e de Santiago, os agentes privados, não investem nas atividades de projeto e reforma/construção do espaço público. Esse item essencial para o bom sucesso dos projetos de revitalização ainda está completamente sob a responsabilidade pública, apesar de a experiência de outros países indicar a viabilidade econômica da participação do setor privado nesse tipo de ação.

Na Fase 3, a participação da iniciativa privada no processo de financiamento é bastante generalizado. Mesmo com as características únicas de propriedade do solo urbano, o caso de Havana mostra que o setor privado desempenha um papel importante no financiamento da ocupação e da gestão dos imóveis.

2.5 Recursos locais ou externos para o financiamento?

Trabalho recente de Zancheti (2010) mostra que existem vários instrumentos a disposição dos gestores e que são amplamente utilizados em países com sistemas financeiros bem desenvolvidos. Esse fato pode ser atribuído, basicamente à: a) pela pequena capacidade dos municípios de gerar recursos financeiros para o investimento; b) pela baixa complexidade dos sistemas de financiamento da incorporação imobiliária e da construção civil em certos países e c) pela pequena experiência institucional e de gestão financeira na formação de parcerias público/privada para esse tipo de projeto.

Entretanto, apesar das limitações existentes quanto aos instrumentos, as experiências de financiamento da regeneração na América Latina indicam uma grande capacidade de utilização de recursos locais como motores para o financiamento. Por exemplo, a utilização controlada da especulação imobiliária em Buenos Aires, permitiu à *Corporación Puerto Madero* realizar um trabalho exemplar de urbanização de uma

área ociosa da cidade e criar infra-estruturas sem a utilização de recursos da Municipalidade ou do Governo Central. Caso similar pode ser observado em Havana, onde a Oficina do Historiador soube utilizar a propriedade estatal dos imóveis e da terra urbana como um ativo para gerar rendas imobiliárias, rendas de atividades econômicas, impostos e empregos.

A potencialização dos recursos locais também foi seguida pela iniciativa privada no centro histórico da Cidade do México, que percebeu que uma forte injeção de capitais na compra de imóveis poderia reativar um mercado que estava esquecido. Essa ação foi coordenada com a ação de entidades beneficentes e com o *Fideicomiso do Centro Histórico*, criando sinergias que elevaram os preços do solo na área e atraíram investidores para os imóveis reformados.

O caso de Santiago é interessante quanto a esse aspecto, pois a *Corporación de Desarrollo* realiza um trabalho importante com relação aos aspectos imateriais do desenvolvimento urbano. Ela põe a disposição, de compradores e produtores imobiliários, sua experiência e capacidade de mobilização dos atores da área central de Santiago. Desse modo consegue mostrar a esses atores aspectos que não são normalmente tratados no mercado e que podem agregar valor às edificações e ao espaço público. O trabalho dessa entidade é essencial para reduzir as incertezas e os riscos que surgem nas parcerias público/privada.

O caso de Quito mostra como a associação de recursos locais e externos pode gerar um financiamento da regeneração de longo prazo que crie bases para um investimento contínuo. O Fundo de Salvação é a prova de que um bom instrumento financeiro pode fazer toda a diferença em projetos de regeneração urbana.

Conclusões

Historicamente, a iniciativa privada teve pouca participação na conservação dos centros históricos na América Latina. A partir dos anos 1990, esse quadro mudou, pois o setor passou a ser parceiro fundamental no financiamento dos projetos de regeneração de áreas patrimoniais. A participação da iniciativa privada tende ainda a se concentrar nas fases finais da regeneração, quando os riscos para a entrada nos empreendimentos é menor. Os casos do México e de Santiago apontam, contudo, que esse padrão está mudando para um similar observado nos países anglo-saxões.

Os novos processos de gestão da regeneração têm conseguido criar novos ativos econômicos que atraem os capitais financeiros e que permitem a utilização de

veículos com maior capacidade de comercialização nos mercados. Nos casos analisados, não foi possível observar a participação dos capitais de risco e do uso de derivativos.

A existência de instituições intermediárias entre os financiadores e os beneficiários, nesse sentido, torna-se cada dia mais importante, pois elas reduzem os custos de informação e análise, permitindo que as grandes empresas possam financiar pequenos proprietários imobiliários e negociantes das áreas de regeneração, como pode ser observado no caso de Santiago.

Enfim, o trabalho traz evidências de que está sendo formada uma relação de mútua determinação entre gestão e financiamento nos projetos de regeneração de áreas patrimoniais da América Latina. Isso quer dizer que os sistemas de financiamento dos projetos de regeneração dependem dos esquemas de gestão, especialmente da composição dos organismos decisórias que controlam a aplicação dos recursos, isto é, da composição e do papel dos atores produtivos privados, especialmente os do mercado imobiliário. Por outro lado, a gestão é também determinada pelo tipo de oferta de financiamento que se apresenta às coligações de atores locais para a formatação de projetos de regeneração.

Bibliografia

Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hutchinson N. 2006. Institutional investment in regeneration: necessary conditions for effective funding. In: http://www.igloo.uk.net/content/library/institutional_investment_in_regeneration.pdf . (Acessado em 10 de março de 2008).

Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S. 1999. "Evaluation of Investor Behaviour". *Urban Studies*, vol. 36, n.12, pp. 2031 – 2045.

Arizaga D. 2006. Em busca de um desarrollo integral para El centro histórico de Quito: propuestas y acciones. In: Barros, César, Evelyne Labanca Corrêa de Araújo. *Reabilitação urbana de centralidades metropolitanas: reflexões e experiências na América Latina do século 21*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, pp. 67-79.

_____ 2002, *El centro histórico de Quito: una rápida mirada a los procesos de conservación y rehabilitación y a su financiamiento*. Mimeo.

BID 2001, *Uma obra en marcha*. Washington: BID

Burbano Paulina. sd. Proyecto de Rehabilitacion del Centro Historico de Quito – Prestamo BID 822 Oc/Ec: La Dimension Economica, Social y Política. <http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/sirchal4/BurbanoVES.htm> (acesso em 14 de março de 2010)

Carrasco Gustavo, Lira P. C., 2001, El Centro Histórico de Santiago: El modelo de una corporación en la gestión. In: Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp. 275 – 295.

Cohen Manuel Merló, Juliette Bonnafé 2007. Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento de centro histórico de la ciudad de México. In: Carrion F. (org). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. FLACSO - Lincoln Institute of Land Police – Innovar.UIO, Quito, pp. 113 – 149.

Delgadillo-Polanco Víctor Manuel 2008. “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”. *Economía, Sociedad y Territorio*, V. 8, n. 28, pp.817-845

Garay Alfredo 2007. On the Administration of Urban Projects: The lessons of Puerto Madero. In: Jorge F. Lienur, *Case: Puerto Madero Waterfront*. Prestel/Havard University, pp. 74 – 83.

Iglesias Norberto 2006. Acerca de La Gestión de Proyectos Urbanos: Las Enseñanzas de Puerto Madero. In: Cesar Barros, Evelyne Labanca Corrêa de Araújo. *Reabilitação Urbana de Centralidades Metropolitanas: Reflexões e Experiências na América Latina do Século 21*. Recife: Zoludesign, pp. 97 – 121.

Isaza Londoño, Juan Luis 2003. *La Corporación la Candelaria y la Conservación del Centro Histórico de Bogotá, D.C.*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia. (Disponível em: <http://www.manizales.unal.edu.co/modules/ununesco/admin/archivos/juanluisisaza.pdf> (acesso em 15 de março de 2010).

Jaramillo Luis Alberto Zuleta 2003. *Impacto económico del patrimonio del centro histórico de Bogotá D.C.*. Bogotá: Convenio Andres Bello.

Jaramillo Samuel 2007. Reflexiones sobre las políticas de recuperación Del centro (y del centro histórico) de Bogotá. In: Carrion F. (org). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. FLACSO - Lincoln Institute of Land Police – Innovar.UIO, Quito, pp.151 – 202.

Lira Pablo C. (2000) Repoblamiento del casco central de Santiago de Chile: Articulación del sector público y el sector privado. In: CARRIÓN, Fernando (Org.). *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*. Quito: Ed. FLASCO, p. 193-210.

Mora Reyes José Angel 2003. Proyecto de Rescate del Centro Historico de la Ciudad de Mexico. Fundación de estudios Urbanos y Metropolitanos Adolfo Christlieb Ibarrola. Mexico. Disponível em: <http://www.fundacion-christlieb.org.mx/estudios/estudio10.pdf> (Acessado em 5 de março de 2010)

Moreira Monica 2001, El centro histórico de Quito: um modelo misto de Gestão. In: Carrion F. (org.), *Centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia, pp.253-271.

OHCH - Oficina del Historiador de la Ciudad de Habana 1999, *Desafío de una utopia: una estratégia integral para la gestión de salvaguarda de la Habana Vieja*. Habana: OHCH.

Rodrigues Aloma Patricia 2005, Mecanismos financeiros aplicados em La rehabilitación Del centro histórico de La Habana. In: Carrion F. (org). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. FLACSO - Lincoln Institute of Land Police – Innovar.UIO, Quito, pp.391 – 402.

Rojas Eduardo, Eduardo Rodríguez Villaescusa, Emiel Wegelin 2004. *Volver al Centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

sd, *El sector privado en la conservación de centros históricos: lecciones de los tres casos analizados*. Disponível em: <http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/rojas.htm> (Acesso em: 5 de janeiro de 2006, às 17:37h)

y Comunicación de Francia, pp 15-22.

Samaniego Ponce Pablo 2007. Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito. In: Carrion F. (org). *El financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. FLACSO - Lincoln Institute of Land Police – Innovar.UIO, Quito, pp. 203 – 243.

Trivelli Oyarzún, Pablo 2000, El repoblamiento del centro de Santiago y el subsidio de renovación urbana; una experiencia positiva de gestión urbana. Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago, n.71, Primer Trimestre.

UNESCO, OHCH 2006. Una experiencia singular: valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, Patrimônio de la Humanidad. La Habana: Editorial Boloña.

Zancheti Sílvia Mendes, 2010. Financiamento da Regeneração de Áreas Urbanas Patrimoniais na América Latina. Ensaio para o Concurso de Professor Titular. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.