

A Revitalização de Áreas Históricas como Estratégia de Desenvolvimento Local: Avaliação do Caso do Bairro do Recife¹

Sílvio Mendes Zancheti

Professor Doutor do Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial e do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

Norma Lacerda

Professora Doutora do Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial e do Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco.

Resumo

Avalia o desempenho da instalação do Pólo do Bom Jesus no interior do processo mais amplo de execução do Plano de Revitalização do Bairro do Recife no período de 1993 a 1996. Este plano constitui uma importante experiência de construção de uma estratégia de desenvolvimento municipal no Brasil. De modo mais específico, mostra qual foi a forma e a intensidade da resposta do setor privado (proprietários de imóveis de setores urbanos deteriorados) aos estímulos concretos da implantação de um plano de revitalização urbana realizado pelo poder público municipal. A principal conclusão deste trabalho é que o projeto do Pólo do Bom Jesus apresentou um desempenho acima daquilo que se poderia esperar no início de sua instalação. O maior sucesso do projeto do pólo foi mostrar que as áreas históricas da cidade não são áreas economicamente mortas. Um imenso potencial de desenvolvimento pode ser ativado, se o poder público municipal trabalhar articuladamente com os atores econômicos locais na direção da revitalização econômica e material dessas áreas.

Palavras-Chave:

Urbanismo; Conservação Urbana; Patrimônio Histórico; Revitalização Urbana; Desenvolvimento Municipal; Política Econômica Local; Centro Histórico-Recife; Brasil-Pernambuco; Brasil-Nordeste; Brasil-Recife.

¹ Este Trabalho está baseado no relatório de pesquisa “Desempenho do Plano de Revitalização do Bairro do Recife: O caso do Pólo do Bom Jesus”, elaborado pelos autores para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As conclusões, aqui expressas, são de responsabilidade dos autores e não refletem as opiniões e as políticas do BID.

1 - REVITALIZAÇÃO URBANA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A economia brasileira, a partir do início da década de 1980, começou a apresentar nítidos sinais de declínio, ocasionando uma crise fiscal e financeira. Neste contexto, o governo central se desobrigou das políticas públicas, transferindo a responsabilidade para as instâncias subnacionais, em particular para os municípios. O que ocorreu foi uma ruptura na continuidade de geração de excedentes financeiros no interior do Estado brasileiro, significando a não-manutenção do mesmo modelo de investimento em infra-estruturas urbanas e, portanto, do modelo de planejamento espacial nacional até então vigente, caracterizado por uma organização hierárquica intensa entre os níveis de planejamento federal, regional, estadual, metropolitano e municipal.

Tudo isto manteve um estreito relacionamento com a nova fase de internacionalização do capital, cujos efeitos têm repercutido não apenas no Brasil, mas em diversos países. A principal característica dessa etapa é a capacidade de deslocamento de capitais, que só pode ser alcançada por meio da liberalização e da desregulamentação, combinadas com novas tecnologias de comunicação. Nesse contexto, as externalidades exercem um papel crucial, já que associam a produtividade das empresas a fatores externos. Assim, as prefeituras municipais, particularmente as das grandes cidades, possuidoras de maior capacidade de gerar recursos do que nos anos 1980, são forçadas a elaborar estratégias de desenvolvimento local específicas.

Esta mudança de perspectiva, relativamente nova no Brasil, teve início em vários países europeus e nos Estados Unidos ainda no final dos anos 1970 e, nos anos 1980 e 1990, tornou-se uma das principais componentes das estratégias nacionais de desenvolvimento. Nestes países, as estratégias municipais de desenvolvimento assumiram várias facetas. Algumas procuram criar infra-estruturas produtivas e melhorar a qualificação da mão-de-obra quando, por exemplo, as cidades estão em áreas de desindustrialização e perda de vitalidade econômica. Outras buscam atrair atividades dos nichos dinâmicos do setor

serviço, caracterizados pelo emprego da alta tecnologia. Em todas existe o objetivo de criar uma nova “imagem” da cidade.

Apesar da variedade de experiências, pode-se afirmar, sem grande margem de erro, que a maioria delas está calcada na idéia de buscar a criação de valores para especificidades municipais. Isto é, num mundo globalizado, onde localidades competem diretamente por investimentos produtivos, o que decide o jogo da competição são as especificidades das localidades, porque são elas que as diferenciam de outras com atributos econômicos similares (treinamento de mão-de-obra, infra-estruturas, incentivos fiscais, concentração de atividades, inserção em regiões deprimidas ou em expansão e outras).

Os atributos ambientais, culturais e históricos das cidades são aqueles que, de modo privilegiado, têm sido utilizados como base das especificidades locais. Neste conjunto, as áreas urbanas antigas, de grande qualidade urbanística, arquitetônica e ambiental, têm assumido um papel importante e, muitas vezes, vital na construção de políticas locais de desenvolvimento. São políticas de desenvolvimento voltadas, em geral, para a revitalização de áreas urbanas deprimidas, subutilizadas ou abandonadas, que perderam vitalidade econômica, mas possuidoras de grande qualidade ambiental (no sentido do ambiente construído) e grande significado simbólico para a população local, regional ou mesmo nacional.

Nos Estados Unidos, as políticas de revitalização foram agrupadas nos centros históricos tradicionais, que já tinham sido áreas dinâmicas até os anos 60, como foi o famoso caso de Boston². Também, cidades industriais adotaram a revitalização como a base da estratégia de transformação em cidades de serviços modernos.³ Na Europa, os centros históricos não sofreram crises de esvaziamento econômico tão sérias como na América, mas, mesmo assim, várias políticas locais de desenvolvimento foram elaboradas tendo como base a transformação e dinamização dos núcleos tradicionais. É o caso, por exemplo, de Manchester (Inglaterra). As polí-

² O número de trabalhos que descreve o movimento de revitalização dos centros urbanos norte-americano é bastante grande. Entre os mais importantes, cabe destacar o de: FRIEDEN & SAGALYN (1989).

³ Para uma visão panorâmica de vários casos nos Estados Unidos e Europa, ver: TIESDELL, OC & HEATH (1996).

ticas de revitalização tiveram mais importância para a recuperação de outras áreas das cidades, a exemplo de antigas docas e zonas industriais, como foi o caso de Docklands em Londres (Inglaterra),⁴ o porto de Gênova, na Itália, e o setor industrial e portuário de Barcelona (Espanha) (BOHIGAS, 1992).

Passados mais de vinte anos de experiências, várias avaliações foram realizadas quanto ao desempenho das políticas locais. Um ponto comum nos resultados das avaliações é de que o sucesso das políticas locais depende da existência de condições econômicas objetivas para um novo processo de desenvolvimento e, principalmente, da criação de condições subjetivas entre os atores importantes para levarem o processo. Portanto, que exista uma estratégia clara e explícita de desenvolvimento acordada entre os atores capazes de atuar sobre a economia local: dos empresários, dos trabalhadores e, especialmente, dos políticos e administradores locais. É necessário que seja criado um “clima de otimismo e confiança”, de respeito aos papéis que cada ator desempenhará na estratégia traçada de comum acordo e que, dentro deste acordo, surjam verdadeiras lideranças capazes de impulsionar o processo. Estudos recentes mostram que as estratégias bem-sucedidas são montadas em três fases: motivação, diagnóstico e organização dos agentes. Dependem, ainda, para a sua implantação, da formação de lideranças locais, da construção de visões comuns sobre o futuro da cidade, da formulação de planos locais e da organização de instituições de desenvolvimento locais multisetoriais (GITTEL, 1992).

No Brasil, a aplicação de políticas locais de desenvolvimento é uma novidade. Poucos são os casos que podem ser analisados. Nos últimos anos, após o êxito do plano de estabilização econômica nacional, surgem planos estratégicos municipais que procuram aproveitar oportunidades de investimento existentes nacional e internacionalmente utilizando potencialidades e recursos locais. São planos que buscam mobilizar agentes econômicos em torno de uma estratégia multifacetada de desenvolvimento local que valoriza os atributos específicos das localidades. A cidade do Rio de Janeiro foi a pioneira neste tipo de plano no Brasil.⁵

⁴ Para uma análise de experiências na Grã-Bretanha ver: DEAKIN & EDWARDS (1993).

⁵ O formulação do Plano Estratégico do Rio de Janeiro seguiu, basicamente, a metodologia utilizada no Plano Estratégico de Barcelona e, em menor grau, no de Lisboa.

Algumas experiências de revitalização urbana foram realizadas na década de 80, como foram os casos do Corredor Cultural no Rio de Janeiro, o Projeto Reviver, em São Luís, e outros em várias partes do País.⁶ Entretanto, não podem ser consideradas como planos locais de desenvolvimento no sentido exposto acima. A revitalização urbana, como estratégia de desenvolvimento local, aparece na cena brasileira, basicamente, na década de 90. Hoje, constitui uma política explícita, apoiada pelo Governo Federal, como é, por exemplo, o caso do Projeto de Revitalização de Cidades Históricas, dirigido pelo Ministério da Cultura e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A pouca experiência brasileira neste campo leva a que a formulação de novos planos locais de revitalização tenham de basear-se na experiência internacional e em alguns casos nacionais. Somente duas experiências brasileiras de revitalização urbana tiveram um caráter mais próximo de uma estratégia de desenvolvimento local: a do *Pelourinho*, em Salvador (BA), e a do *Bairro do Recife*, em Recife (PE). Nos dois casos, a revitalização era parte de políticas de desenvolvimento elaboradas por governos estaduais e que foram implantadas de modo diferente: no caso do Pelourinho, pelo Governo do Estado, e, no caso do Recife, pelo Município.

As avaliações destes dois planos ainda são escassas e de natureza diversa.

No caso do Pelourinho, por sinal um projeto bastante polêmico, as avaliações têm-se concentrado no impacto social causado pela transferência da área da população tradicional, e na descaracterização e perda de autenticidade do patrimônio urbanístico e arquitetônico. Pouco ainda foi analisado do impacto econômico dos vultosos recursos públicos aplicados na implantação do plano e na estratégia de gestão baseada na condução do Governo do Estado (FERNANDES & GOMES, 1995.)

⁶ Para uma panorâmica de planos de revitalização no Brasil até a primeira metade dos anos 90, ver: ZANCHETI (Org.), MARINHO (Org.) & MILET (Org.) (1995).

No caso do Bairro do Recife, a estratégia de condução da implantação do plano tem merecido alguma atenção nos meios acadêmicos. O grande diferencial, com relação ao Pelourinho, está em que, nesse plano, os investimentos públicos foram pequenos, mas tiveram um efeito multiplicador substancial, obtendo uma forte resposta do setor privado. Além disso, a gestão do processo de implantação foi conduzida de modo partilhado com o setor privado. (ZANCHETI (Org.), MARINHO (Org.) & LACERDA (Org.), 1998).

Nas sessões seguintes, procura-se mostrar a estratégia seguida pelo Governo Municipal do Recife e realizar uma primeira avaliação do desempenho do processo de implantação do Plano de Revitalização, sob a ótica da geração de investimentos privados e da criação de novos valores econômicos no mercado imobiliário.

2 - A DECADÊNCIA ECONÔMICA DO BAIRRO DO RECIFE

O Bairro do Recife é a mais antiga porção da cidade do Recife. Faz parte do centro histórico da cidade, em conjunto com os bairros de Santo Antônio, São José e Boa Vista. Do século XVII até o início do século XX, foi o centro econômico da cidade do Recife e da região açucareira de Pernambuco. A partir do final da década de 1930, sofreu um longo processo de esvaziamento econômico e de degradação das infra-estruturas urbanas, devido ao deslocamento do “centro econômico” para o Bairro de Santo Antônio. Nele mantiveram-se o grande negócio, principalmente o comércio atacadista, os serviços financeiros e o comércio externo. O porto também se ampliou, ganhando novas áreas desocupadas do Bairro. Entretanto, a economia local perdeu de vez a imagem associada ao comércio e aos serviços de prestígio. Foi a época de ouro da boêmia, dos cabarés, das boates e dos prostíbulos.

A metropolização dos anos 60 e 70 levou a uma descentralização das atividades e a uma redefinição funcional dos espaços da economia urbana recifense. Dois grandes vetores de expansão residencial e comercial foram criados: um para o Sul e o outro para o Centro-Oeste, onde se concentraram as habitações verticais das classes média e alta, seguidas do comércio e dos serviços especia-

lizados e de alto valor agregado. Tal movimento teve forte impacto no centro da cidade, uma vez que funções tradicionais de CBD foram deslocadas para os vetores de expansão.

A tudo isto se soma uma série de políticas públicas mal-sucedidas que acelerou a degradação da área central nos anos 80.⁷ Devido à grande crise econômica e à descentralização, o espaço central tornou-se uma área de concentração do comércio de produtos de primeira necessidade. A centralidade do sistema de transporte favoreceu o deslocamento das populações de baixa renda para o centro e a conseqüente proliferação de vendedores ambulantes e camelôs.

O Bairro do Recife continuou a depender do porto que, entretanto, iniciou um rápido processo de diminuição do nível de suas atividades, com o conseqüente aumento da ociosidade de suas infra-estruturas. O espaço da ilha do Recife foi-se fechando, gradativamente, à cidade. Sua economia passou a reproduzir-se sem introduzir novidades na própria estrutura. A tentativa de tornar o Bairro um grande centro financeiro fracassou devido à descentralização espacial acelerada dessas instituições, ocorrida nas décadas de 70 e 80. Somente o comércio atacadista se manteve dominante. O esvaziamento econômico da área e as restrições construtivas provocaram uma redução relativa dos preços da terra e dos seus imóveis. Criou-se um círculo vicioso entre a desvalorização imobiliária e a expansão das atividades de armazenagem. O Bairro tornou-se uma “periferia central”, um privilégio para esse tipo de atividade econômica. De modo acoplado, as empresas transportadoras de cargas fizeram do espaço público parques de estacionamento e de carga e descarga.

Até 1993, no Bairro do Recife distinguiram-se cinco aglomerações com usos preponderantes do solo urbano: a portuária; a do comércio atacadista; a industrial; a de serviços e a de organismos públicos. Além dessas aglomerações, destacava-se a presença de uma pequena favela com poucos moradores.

⁷Entre elas a pedestrianização de ruas comerciais importantes, a transferência do terminal rodoviário, a desativação da estação ferroviária e o circuito das linhas de ônibus urbanos na área central.

3 – AS PROPOSTAS ANTERIORES DE REVITALIZAÇÃO

As primeiras propostas efetivas de revitalização do Bairro do Recife tiveram origem nos programas de conservação de sítios históricos elaborados ainda na década de 1970 (FREITAS, 1992).

Em 1986, o Centro do Recife foi considerado, pela opinião pública, uma das principais áreas-problemas de toda a cidade, principalmente devido à ocupação das ruas e espaços públicos pelo comércio ambulante. No Bairro do Recife, a degradação física das edificações e dos espaços públicos e a ausência de “vida urbana” estigmatizavam a área como zona “marginal” e perigosa. A Prefeitura da Cidade do Recife elaborou uma estratégia para orientar a ação do executivo municipal, com o intuito de intervir no processo de degradação do Centro (RECIFE, 1986.) A estratégia preconizada teve dois eixos: um para o Bairro do Recife e o outro para o restante do Centro.

O Bairro do Recife mereceu um tratamento especial. Foi criado o “Escritório de Revitalização do Bairro do Recife”, formado, basicamente, pelo mesmo grupo que elaborou a estratégia de ação para o Centro, e iniciada uma forte campanha de divulgação dos seus trabalhos. A orientação foi a mesma da Estratégia Para o Centro, ou seja, a de conservação dos sítios históricos, só que fortemente influenciada pelas experiências italianas de revitalização (CERVELATTI & SCANNAVINI, 1976). Houve o propósito de resgatar a “memória” da população do Bairro e sua integração ao processo de elaboração dos projetos. Entretanto, tal postura foi de pouca valia para a reversão do processo de degradação da área. O direcionamento das ações, basicamente, para um único grupo social (favelados, prostitutas e trabalhadores portuários), que tinha pouco poder de comando sobre o processo de reprodução da economia local, afastou os principais atores capazes de alterar o processo de “congelamento” das funções urbanas, instalado desde a década anterior.

Em 1988, uma nova composição de forças políticas, mais compromissada com os setores empresariais da cidade, alterou a estratégia de ação no Centro. O Bairro do Recife foi deslocado para segundo plano. Os bairros de Santo Antônio e São José, onde se concentravam os ambulantes, camelôs e o tradicional comércio varejista, consti-

tuíram o foco de atenção do novo governo⁸. Um amplo programa de retirada de ambulantes e camelôs e de restauração de espaços públicos foi levado a cabo no último ano e meio de governo.

Em 1992, no momento da elaboração do Plano de Revitalização do Bairro do Recife (PRBR), o total de área construída do Bairro do Recife era de 523.447 m². A “ociosidade” na ocupação da área construída do Bairro era de 15%, aproximadamente, bastante elevada, considerando-se que nesta cifra não estava computada a área construída subutilizada.⁹ Cabe ressaltar que parte substancial da área total construída do Bairro (43%) requeria algum tipo de obras de recuperação, por não apresentar bom estado de conservação.

4 - O PLANO DE REVITALIZAÇÃO DO BAIRRO DO RECIFE

Em 1988, o Governo do Estado de Pernambuco iniciou o seu governo com um ambicioso plano de transformação estrutural da economia estadual. Um dos pilares de suas propostas era o incremento do turismo, onde se destacava a idéia de transformar o Bairro do Recife em um centro de atrações para visitantes nacionais e estrangeiros.¹⁰ Para tanto, foi elaborado o “Plano de Revitalização do Bairro do Recife” (PRBR), como parte do Programa Integrado de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR), gerenciado pelo Banco do Nordeste (Banco do Nordeste), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ZANCHETI (Org.), MARINHO (Org.) & LACERDA (Org.), 1998).

Ao final da elaboração do PRBR, as propostas de intervenção no Centro ganharam novo reforço com a mudança do Governo Municipal. A Prefeitura iniciou um programa de parcerias com investidores privados. Assim, a implantação do PRBR criou expectativas novas entre os agentes

⁸Em 1990, o Sr. Joaquim Francisco renunciou à Prefeitura para concorrer ao Governo Estadual. Foi substituído pelo seu vice, o Sr. Gilberto Marques Paulo, que de fato foi o responsável pelas grandes ações de relocação dos ambulantes e camelôs das principais ruas do Bairro de Santo Antônio.

⁹A ociosidade foi calculada com base em pesquisa direta. Considerou-se a propriedade como ociosa se estivesse desocupada ou com menos de 50% de sua área construída utilizada.

¹⁰O Governador voltou entusiasmado dos Estados Unidos com a visita que realizou à cidade de Nova Orleans para conhecer o *French Quarter*, a convite daquela municipalidade.

intervenientes no espaço urbano do Bairro. Primeiro, os administradores do porto do Recife se viram pressionados a discutir propostas de recuperação, para uso urbano, de áreas degradadas e ociosas. Segundo, os proprietários de grandes edifícios construídos durante a reforma de 1913 pela primeira vez encontraram interlocutores que ofereciam alternativas de uso para os espaços vazios e subutilizados. Terceiro, os concessionários de serviços públicos e gestores de infra-estruturas urbanas poderiam discutir um programa de renovação com possibilidade de financiamento.

O PRBR difere das propostas anteriores no momento em que diagnostica a necessidade de introduzir a “novidade” (novas atividades) para manter a “continuidade” (utilização do estoque construído existente) com o presente. As atividades principais a serem estimuladas foram: os serviços modernos; os serviços de cultura e lazer; os serviços turísticos; o comércio varejista moderno e a habitação (ZANCHETI (Org.), MARINHO (Org.) & LACERDA (Org.), 1998).

O PRBR é uma proposta abrangente de reestruturação urbana que depende da ação e dos investimentos de vários agentes sociais no Bairro do Recife. O Plano foi pensado como uma ação pública destinada a orientar os agentes sociais investidores no Bairro. Esta indução foi feita, fundamentalmente, por meio da implantação de “projetos estruturadores”, entre os quais estava o “Pólo do Bom Jesus”, pensado como um centro de comércio, animação, lazer e cultura. O projeto definiu a Rua do Bom Jesus como espaço de concentração de atividades de animação. As edificações desta rua seriam tratadas de modo a se criar um conjunto articulado de espaços fechados e abertos capazes de abrigar uma miríade de serviços de lazer, diversão e comércio varejista moderno (ZANCHETI (Org.), MARINHO (Org.) & LACERDA (Org.), 1998).

5 - A ESTRATÉGIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

Em 1993 teve início o processo de implantação do PRBR pelo Governo Municipal. Diferentemente da tradicional forma de implantação de planos, o Governo Municipal adota uma política de negociação com os agentes privados. Era fundamental criar uma adesão às idéias do plano e

demonstrar que a revitalização poderia constituir uma proposta viável em termos de retorno econômico para investimentos privados. Neste sentido, o PRBR não era entendido como um documento normativo definido, mas sim, como uma peça importante no jogo da negociação, para demonstrar *a priori* a viabilidade do projeto e servir como guia da ação pública. O Plano sintetizava o papel a ser desempenhado pelo poder público municipal, seus compromissos, e mapeava possibilidades de parceria com os agentes privados.

A política de implantação do PRBR foi realizada segundo quatro fases bem distintas, que sintetizam a estratégia adotada pelo Governo Municipal para negociar a implantação do Plano com os agentes privados.

Fase 1- Mostrar compromisso (1º semestre de 1993)

Teve início imediatamente após o começo da gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos. Constituiu-se em um esforço de recuperação de espaços públicos degradados, especialmente de calçadas, drenagem, iluminação pública. Outras obras de impacto foram a reabertura da Av. Alfredo Lisboa (fechada ao tráfego de veículos desde a década de 60) para marcar uma nova imagem do Bairro na cidade, a recuperação da ponte Maurício de Nassau, que, com sua forte carga simbólica, tornou-se um marco do processo de início da revitalização do Bairro e a melhoria do abastecimento d’água ação de grande importância para a formação das expectativas futuras dos empresários.

Fase 2 - Busca de parcerias (2º semestre de 1993)

Imediatamente à fase anterior, a Prefeitura adotou a estratégia de buscar parceria com empresas privadas para a recuperação e manutenção das praças do Bairro do Recife. O êxito da proposta mostrou à Prefeitura um novo caminho a ser seguido no processo de execução do Plano.

Outra iniciativa decisiva para o desenrolar das ações seguintes partiu da Fundação Roberto Marinho, que propôs à Prefeitura a realização do projeto “Cores da Cidade” - nos moldes daquele realizado na cidade do Rio de Janeiro. A idéia básica do projeto era a recuperação das fachadas dos edifícios da Rua do Bom Jesus com tintas

fornecidas por uma grande empresa internacional de tintas. Os proprietários dos imóveis recuperariam as fachadas (material e mão-de-obra), e a Prefeitura, o espaço público da rua.

Fase 3 - Persuasão dos proprietários de imóveis (1994 e 1º semestre de 1995)

Foi a fase mais crítica de todo o processo. Em 1994, depois do lançamento do projeto “Cores da Cidade”, ficou claro que não seria fácil convencer os proprietários de imóveis da Rua do Bom Jesus a recuperarem as fachadas de seus imóveis. A rua apresentava um elevado grau de degradação de suas construções e os usos existentes não mostravam nenhuma tendência de expansão (intensiva ou extensiva) de suas atividades. Poucos proprietários aderiram, de fato, ao projeto “Cores”.

A Prefeitura, para enfrentar o problema, ampliou o contrato com a empresa responsável pela elaboração do plano de utilização dos imóveis do Pólo do Bom Jesus (da Rua do Bom Jesus à Rua do Apolo, incluindo a praça do Arsenal da Marinha), de maneira a incluir a abertura de um “escritório de negócios do Pólo”, com a função de articular os prováveis investidores em novas atividades e os proprietários de imóveis.

Ficou decidido, também, que seria necessária uma expansão da área geográfica do projeto “Cores da Cidade”, para incluir alguns imóveis de grande valor no Bairro e de propriedade de grandes associações de empresários locais: os prédios da Associação Comercial e da Bolsa de Valores de Pernambuco.

Acrescente-se ainda que, nesta fase, a Prefeitura iniciou as obras de recuperação do espaço público da Rua do Bom Jesus (novo calçamento, ordenação da fiação elétrica e mobiliário urbano). No entanto, a ação mais importante foi a desapropriação de cinco imóveis, na Rua do Bom Jesus, que estavam em avançado estado de deterioração física, ou mesmo já em ruínas. Tal ação foi vital para a continuidade do processo de implantação do Pólo, pois a Prefeitura podia, daquele momento em diante, negociar diretamente com os investidores e, portanto, dar início ao processo de consolidação do Pólo.

Fase 4 - Consolidação (2º semestre de 1995 e 1996)

A finalização das obras públicas na Rua do Bom Jesus, o início das obras nos imóveis desapropriados e a recuperação da Associação Comercial e da Bolsa de Valores fizeram com que a adesão ao “Cores da Cidade” ganhasse impulso. Em meados de 1995, começaram a funcionar os primeiros negócios de bares e restaurantes no Pólo.

6 – OS RESULTADOS ALCANÇADOS NO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO (1993-1996)

Entre 1993 e 1996, os investimentos públicos no Bairro do Recife foram realizados basicamente pela Prefeitura da Cidade do Recife, com uma pequena participação do Governo do Estado na melhoria do sistema de abastecimento. Os investimentos que a Prefeitura realizou no período totalizaram R\$ 2.665.407,00,¹¹ distribuídos entre: desapropriações de imóveis, 8,04%; elaboração de projetos, 20,06%; obras, 71,9%.

Os investimentos privados relacionados ao processo de implementação do PRBR foram realizados de modo concentrado no Pólo do Bom Jesus. Hoje, observa-se uma expansão em direção ao sul do Pólo do Bom Jesus, onde existe um grande número de edifícios ecléticos e de fácil reconversão para atividades de comércio e serviços. Para o norte, começam a surgir iniciativas importantes, mas com menor intensidade, devido ao tipo de ocupação existente na área (galpões de armazenamento) e ao elevado grau de deterioração dos edifícios. A avaliação que segue concentra-se no processo de implantação deste Pólo, por ter sido o núcleo de implantação do plano no período considerado.

¹¹ Todos os preços deste trabalho são referentes a reais médios de 1996.

A área total recuperada

A área total construída do Pólo do Bom Jesus é de 52.020 m², ou seja, 10% da área total construída do Bairro e 20% do Setor de Revitalização do PRBR.¹²

Relativamente a 1993, os avanços em termos de recuperação foram consideráveis. Naquele ano, o Setor de Revitalização, que inclui o Pólo, tinha 66% da sua área em avançado estado de deterioração. Em 1996, a área construída recuperada era igual a 34.409 m², ou seja, o correspondente a 66% da área total do Pólo (TABELA 1). Portanto, houve uma reversão completa do quadro.

TABELA 1
PÓLO DO BOM JESUS
ÁREAS RECUPERADAS POR ANDAR (M²) 1996

Área total	Área não recuperada	Área recuperada	Área recuperada por andar				
			1º andar	2º andar	3º andar	4º andar	5º/+ and.
52.020	17.611	34.409	11.984	9.911	7.390	3.425	1.699
100%	33,9%	66,1%	34,8%	28,8%	21,5%	10,0%	4,9%

FONTE: Pesquisa direta

Para o ano de 1993, não se dispõe de dados sobre o grau de recuperação da área específica do Pólo. Entretanto, pode-se perfeitamente estimar que, no máximo, o grau de recuperação desta área particular fosse igual à média do Setor de Revitalização, isto é, 34%, ou o equivalente a 17.686 m². Assim, de 1993 a 1996 foram recuperados, pelo menos, 16.723 m².

A recuperação dos imóveis não foi homogênea, existindo variações quanto ao tipo e grau de recuperação dos mesmos. Quanto ao tipo, observa-se que este varia desde simples reparos que permitem a utilização precária da propriedade, até reformas completas para a modernização das instalações. São bastante raras as restaurações, que seriam a recuperação das edificações segundo os padrões construtivos, emprego de materiais tradicionais, manutenção da distribuição dos espaços internos e cores, entre outros itens, conforme os padrões e técnicas existentes no início do século

¹² O levantamento do grau de recuperação e do uso dos imóveis foi realizado por meio de uma amostra sobre 45.891 m², ou seja, 88% da área construída total do Pólo.

(momento da última grande reforma estilística do Bairro, o ecletismo)¹³.

Segundo a TABELA 1, a recuperação deu-se de forma diferenciada, de acordo com os andares das edificações. Os imóveis, em geral, são edifícios entre 2 e 3 pavimentos. Existem vários casos de edifícios onde a recuperação não é integral, isto é, alguns andares são deixados sem recuperação, normalmente os pisos superiores.

A forma de utilização dos edifícios é, na grande maioria, “monofuncional”, isto é, o edifício inteiro vem sendo utilizado por uma atividade e sob um regime de contrato único. São poucos os

imóveis com vários proprietários, ou seja, com regime de condomínio, permitindo, assim, locações diferenciadas e diversos tipos de uso.

Neste regime de propriedade imobiliária, portanto, a estratégia de recuperação dos imóveis tem-se constituído na “reforma diferenciada”, segundo o grau de utilização dos pavimentos pela atividade locada na unidade. Por exemplo, um bar locado em um edifício de três andares faz a reforma do térreo e, eventualmente, do primeiro andar. Além disso, realiza no segundo andar, que não será utilizado, somente as obras necessárias para manter o edifício em funcionamento. Esta prática é responsável pela existência de edifícios com vários andares, onde somente o térreo, a fachada e a cobertura sofreram reparos significativos.

¹³ A rua do Bom Jesus é um grande exemplo do processo de estratificação estilística sobre uma base bastante homogênea de edificações. A maioria dos imóveis já estava presente na rua no século XVII. Hoje, estes mesmos imóveis apresentam estilos vários com forte presença de elementos ecléticos, *art-deco*, “protomodernismo” e modernismo. Somente alguns imóveis da rua com fachada para a rua Domingos José Martins ainda mantêm o estilo tradicional predominante nos séculos XVII e XVIII.

Os usos e o grau de recuperação da área construída

As TABELAS 2 e 3 indicam o volume e a proporção de áreas recuperadas segundo as principais categorias de uso existentes na área. Como era esperado, a categoria comercial (que inclui os serviços privados) é a principal, seguida da institucional.

Inversões privadas na recuperação do Pólo do Bom Jesus

O volume de inversões privadas na recuperação do Pólo do Bom Jesus somente pode ser estimado com base no volume de recuperação e dos custos de recuperação dos imóveis.

TABELA 2
PÓLO DO BOM JESUS
ÁREA UTILIZADA SEGUNDO USOS POR ANDAR (M²) – 1996

Usos	1º and.	2º and.	3º and.	4º and.	5º ou mais andares.	Total	%
Comercial	7.211	5.150	3.580	1.217	573	17.732	51,5%
Institucional	2.387	2.387	1.601	227	150	6.751	19,6%
Misto	903	892	853	853	306	3.806	11,1%
Sem uso	1.483	1.483	1.355	1.128	670	6.120	17,8%
Total	11.984	9.911	7.390	3.425	1.699	34.409	100%
%	34,8%	28,8%	21,5%	10,0%	4,9%	100%	

FONTE: Pesquisa direta

TABELA 3
PÓLO DO BOM JESUS
ÁREA REFORMADA POR USO E SEGUNDO GRAU DE RECUPERAÇÃO (M²) – 1996

Usos	Área por grau de recuperação					Área Recuperada
	25%	50%	75%	100%	Sem Rec.	
Comércio	2.576	2.814	4.737	8.361	-	18.489
Institucional	230	514	898	5.258	-	6.901
Misto	151	2.462	-	1.357	-	3.970
Sem Uso	-	-	-	-	5.050	5.050
Total	2.958	5.790	5.635	14.976	5.050	34.409
%	8,6%	16,8%	16,4%	43,5%	14,7%	100,0%

FONTE: Pesquisa direta.

O que deve ser ressaltado é o baixo índice de não-utilização dos imóveis (17,8% de área sem uso). No início do projeto, era evidente o elevado grau de não-utilização ou de subutilização das propriedades na área, conferindo-lhe um aspecto de abandono e desolação, especialmente no período noturno.

A TABELA 3 mostra como foi diferenciado o processo de recuperação dos imóveis de acordo com os usos. Vale salientar que aproximadamente 60% da área total construída apresenta um grau de recuperação superior a 75% .

Entre os anos de 1993 e 1996 foram recuperados, no Pólo, pelo menos 16.646 m², isto é, 48% do total da área construída atualmente existente. Os custos médios totais de reforma foram estimados em R\$ 171,2 por m².¹⁴ Portanto, os investimentos privados em recuperação de imóveis podem ser estimados em, aproximadamente, R\$ 2.850.000,00.

¹⁴ São custos elevados, mas perfeitamente explicáveis devido ao grau de deterioração em que se encontravam as edificações .A grande maioria delas data de mais de 100 anos. Sofreram modificações substanciais entre os anos 1913/20, período da grande reforma urbanística do Bairro. Nos últimos trinta anos, passaram por um intenso processo de esvaziamento de suas atividades e conseqüente deterioração do patrimônio imobiliário. Na estimativa do custo de reabilitação, foram utilizados dados de reformas de proprietários privados e públicos

A TABELA 9 apresenta uma estimativa do volume de inversões privadas, entre 1993 e 1996, para toda a área construída no Pólo.

O investimento privado por categoria de uso dos imóveis foi o seguinte:

Comércio	R\$ 1.295.838,00
Institucional	R\$ 493.301,00
Misto	R\$ 278.087,00
Total ¹⁵	R\$ 2.067.226,00

Sem dúvida, o valor de R\$ 2,85 milhões para a inversão privada entre 1993/96 está “subestimado”.¹⁶ A grande maioria dos imóveis do Pólo foi recuperada durante o período da análise. Contudo, as limitações da pesquisa não permitiram aferir com precisão o volume de recuperação a cada ano, nem a situação existente no início do período.

Relação entre investimentos públicos e privados

O trabalho estimou que o investimento privado no Pólo foi da ordem de R\$ 2,85 milhões. O investimento público, isto é, o da Prefeitura, foi de R\$ 2,66 milhões em todo o Bairro do Recife. Portanto, para cada R\$ 1,00 de investimento público no Bairro do Recife, o setor privado investiu, pelo menos, R\$ 1,07 no Pólo do Bom Jesus.

Esta relação é, sem dúvida, subestimada. A resposta do setor privado ao esforço de investimento público foi maior do que foi possível levantar neste trabalho. Primeiro, deve ser lembrado que a pesquisa sobre o investimento privado ficou restrita à área do Pólo do Bom Jesus, isto é, os dados sobre os investimentos privados foram obtidos em 10% da área total do Bairro do Recife. O esforço de recuperação dos imóveis privados ultrapassou em muito os limites do Pólo, especialmente na porção sul da ilha. Segundo, somente um tipo de investimento privado foi pesquisado: a recuperação de imóveis. Os gastos dos investidores nas instalações das novas atividades (basicamente bares e restaurantes), como equipamentos,

mobiliário, decoração, propaganda etc., não foram computados. Estes gastos, bastante elevados relativamente aos investimentos na recuperação dos imóveis, logo alterariam de modo positivo o multiplicador.¹⁷

Outro fator a considerar na avaliação do multiplicador é o tempo de implementação do projeto. Afinal, este trabalho foi realizado somente três anos após o início do processo de implantação do PRBR. É um espaço de tempo extremamente curto para este tipo de análise, tendo em vista outras experiências internacionais de planos do mesmo tipo.¹⁸

Considerando-se que o setor privado tem também aplicado seus capitais na recuperação de outros imóveis fora do Pólo, o multiplicador entre investimento privado e público ultrapassou significativamente a proporção de 1 para 1.

Uma consideração de ordem conceitual faz-se importante nesta parte do trabalho. Pode-se levantar a questão de que os investimentos privados estão sendo realizados com base nas expectativas de continuidade do processo de implantação do PRBR. Portanto, a relação investimento privado x público deve ser calculada com base nas expectativas que os agentes privados fazem da inversão pública. Esta é uma questão correta. Contudo, a situação específica do processo do Bairro do Recife não segue, exatamente, este comportamento.

Os agentes privados têm uma expectativa de continuidade do Plano. Contudo, o nível de inversão atualmente está mais associado às expectativas que eles têm do investimento de outros agentes privados na área. É por demais sabido, por estes agentes, que a Prefeitura possui uma baixa capacidade de investimento. Os mesmos inferem

¹⁵ A diferença de R\$ 783 mil entre o total da inversão na recuperação de imóveis e o total de investimento por categoria de uso é devida à não-consideração da categoria “sem uso” no cálculo.

¹⁶ A rigor, seria necessário descontar deste valor o montante investido pela Prefeitura na recuperação de imóveis desapropriados. Contudo, a soma da área dessas construções é de aproximadamente 600 m², valor que não altera as conclusões, devido à subavaliação dos investimentos implícita na metodologia de levantamento das áreas recuperadas.

¹⁷ Um estudo aprofundado sobre o desempenho de projetos de recuperação urbana na Inglaterra realizados num período de dez anos, entre os anos 80 e 90, mostrou que o multiplicador investimento privado/público pode variar muito, e que existem dificuldades metodológicas de separar os dois tipos de investimento. No caso de Docklands, o multiplicador estimado para um período de dez anos foi de 3,4/1. No caso de Heartlands (Birmingham), o multiplicador caiu para 0,08/1. Ver: DEAKIN & EDWARDS (1993).

¹⁸ Um estudo de avaliação das empresas de revitalização urbana implantadas na Inglaterra na década de 80 considerava que cinco anos ainda era um tempo insuficiente para se ter um quadro mais preciso sobre a resposta do setor privado aos esforços de recuperação urbana realizados pelo setor público. Ver: DEAKIN & EDWARDS (1993).

que os investimentos municipais, se forem realizados, deverão ser canalizados para a área mais carente do Bairro (o Pólo do Pilar), que hoje apresenta um baixo índice de atratividade para este tipo de inversão.

Assim, seria melhor considerar que o nível de investimento privado no Pólo e no Bairro do Recife está sendo determinado, em grande parte, pelas expectativas sobre outros investimentos privados, elevação dos preços dos imóveis e continuidade do PRBR pela municipalidade, com os recursos que ela tem disponíveis.

Preços e aluguéis dos imóveis

A variação do preço dos imóveis, no Bairro do Recife, entre 1993 e 1996, segundo os seus pólos, está expressa na TABELA 4.

Os relativos altos preços do Pólo Alfândega eram explicados por ser esta a área mais ocupada e a menos degradada do Bairro, na época da pesquisa.¹⁹

observado com clareza na área da Alfândega. Esta área foi mais afetada pelo Plano de Estabilização que o Pólo Pilar, por ser uma área que abriga, sobretudo, atividades bancárias e de serviço - portanto, atividades que têm outras áreas de oferta de imóveis "concorrentes na cidade" e, em geral, mais bem localizadas em termos de acessibilidade dos usuários e dentro dos padrões atuais de construção, moda e *status*.

No caso do Pilar, o rebaixamento ocorreu, mas como esta área não tem áreas concorrentes importantes e a pressão da demanda é pequena, as modificações foram de pouca monta.

O caso do Pólo do Bom Jesus é diverso. Mesmo considerando o rebaixamento geral dos preços no mercado imobiliário da cidade, a elevação dos preços de venda dos imóveis assinala uma pressão positiva da demanda por este espaço, que se vem afirmando como uma importante área cultural e de lazer. O Pólo do Bom Jesus está disputando positivamente com outras áreas da cidade que abrigam este tipo de uso, como o Pólo Pina, o bairro das Graças e o bairro de Piedade (no município de Jaboatão dos Guararapes).

TABELA 4
BAIRRO DO RECIFE
EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DE VENDA POR METRO QUADRADO DOS IMÓVEIS - 1993-1996
EM REAIS DE DEZEMBRO DE 1996

Pólos	1993	1996	Var. 93/96
Bom Jesus	R\$ 124	R\$ 208	68%
Alfândega	R\$ 168	R\$ 146	-13%
Pilar	R\$ 110	R\$ 105	- 5%

FONTE: Pesquisa PBLM e entrevistas com corretores de imóveis do bairro.

No período 1993-1996, ocorreu uma mudança de posição relativa entre os três pólos. A queda dos preços de venda dos imóveis, tanto no Pólo Alfândega como no Pólo Pilar, reflete as mudanças do mercado imobiliário recifense depois do Plano de Estabilização (Plano Real), em que os preços de imóveis do Recife conheceram um decréscimo real no período considerado nesta análise,²⁰ fato

É importante ressaltar que os três pólos constituem submercados imobiliários diferenciados, menos concorrentes entre si e mais concorrentes com o restante da cidade. Assim, ocorreu uma transferência de recursos de algumas áreas da cidade para o Pólo do Bom Jesus, aliada a um acréscimo de preços devido ao aumento da demanda por esta área. Contudo, não se evidencia uma transferência entre as áreas do Bairro do Recife. Evidentemente, tal situação pode sofrer alterações futuras, dependendo das mudanças de uso que venham a ocorrer na ocasião da revitalização dos dois outros pólos.

¹⁹ Cabe salientar que as informações sobre o Pólo do Bom Jesus se confirmaram por meio da pesquisa que realizamos, em 1996, com os proprietários dos imóveis da amostra, desde que o preço médio de venda do metro quadrado era R\$ 105,60, naquele ano.

²⁰ Esta informação foi obtida através de entrevistas com os corretores e foi comprovada por várias entrevistas com proprietários de imóveis do Pólo do Bom Jesus, que salientaram a desvalorização real das propriedades no Bairro do Recife desde o início do Plano de Estabilização.

Tomando-se como base as informações da PBLM e dos corretores, existem as seguintes variações de aluguéis no Pólo do Bom Jesus:

- O aluguel médio mensal, em 1993, era R\$ 4,20/m², atingindo R\$ 6,90/m² em 1996, o que significa um incremento da ordem de 64%;
- Em 1993, a relação entre o preço do aluguel e o preço de venda do imóvel era 3,4% e, em 1996, era 3,3%, portanto, praticamente invariável.

A relação aluguéis e preços de venda manteve a sua proporcionalidade durante o período de implantação do PRBR. Isto indica que o mercado se ajustou de modo normal à alta valorização dos imóveis na área. A especificidade deste mercado será dada pelo preço relativo das edificações diante de outras zonas da cidade, como será visto a seguir.

A análise comparativa dos preços dos aluguéis no Pólo do Bom Jesus com aqueles praticados em outras áreas da cidade teve como fundamento a pesquisa realizada nos dois principais jornais locais durante o mês de janeiro de 1997. Para tanto, foram selecionadas as zonas mais dinâmicas da cidade, em termos de concentração de atividades comerciais e de serviço. Os resultados obtidos, em termos de aluguéis comerciais, encontram-se sistematizados na TABELA 5.

Como já foi registrado, no Pólo do Bom Jesus, o preço do aluguel médio é igual a R\$ 6,90/m², valor inferior àqueles praticados nas outras zonas da cidade. No entanto, é de extrema importância ressaltar que no Bom Jesus se trata de imóveis totalmente distintos quanto à sua ocupação.

No Pólo do Bom Jesus, o aluguel refere-se a todo o imóvel e, portanto, a uma quantidade considerável de metros quadrados.²¹ A atividade comercial ou de serviço ocupa, unicamente e na grande maioria das vezes, o pavimento térreo. Nas outras zonas, o aluguel diz respeito a áreas construídas reduzidas, situadas sempre no térreo das edificações e oscilando entre 30 a 45 metros quadrados. Deste modo, os diferenciais de preços de aluguéis entre o Pólo Bom Jesus e as demais áreas consideradas devem ser relativizados a partir das particularidades da forma de ocupação dos imóveis, conformando, neste sentido, dois tipos distintos de mercado.

É verdade que no Pólo do Bom Jesus existem imóveis onde é alugado unicamente o andar térreo. Neste caso, o preço médio do aluguel aproxima-se daquele realizado em São José²² (R\$ 11,63/m²) e supera o praticado na Boa Vista (R\$ 9,72/m²), onde se concentram tanto atividades comerciais como de serviço. As duas outras zonas (Boa Viagem e Espinheiro/Rosa e Silva/Parnamirim) apresentam valores médios superiores (R\$ 13,20/m² e R\$ 15,85/m², respectivamente) ao Pólo do Bom Jesus, o que se explica pelo crescente dinamismo dessas áreas privilegiadas quanto à localização e objeto de constantes

TABELA 5
RECIFE
PREÇOS DOS ALUGUÉIS MÉDIOS DE IMÓVEIS COMERCIAIS
EM ZONAS DA CIDADE – 1997

Bairro	Aluguel médio (R\$ 1/m ²)
Pólo do Bom Jesus	6,90
São José	11,63
Boa Vista	9,72
Espinheiro/Rosa e Silva Parnamirim	13,20
Boa Viagem	15,85

FONTE: Jornal do Comércio e Diário de Pernambuco - Janeiro de 1997

²¹ Prédios com 3 andares em média.

²² Local de concentração do comércio especializado em aparelhos eletrônicos e eletrodomésticos e, portanto, bastante procurado.

investimentos por parte do setor privado e também do público, sobretudo no que se refere à sua manutenção.

É importante assinalar que no Pólo do Bom Jesus foram encontrados casos em que o preço do aluguel no andar térreo atingiu a faixa de R\$ 19,00 a R\$ 20,00 o metro quadrado. Trata-se de aluguéis recentes (dezembro de 1996), referentes somente a áreas térreas, assinalando uma pressão da demanda sobre o espaço construído do referido Pólo.

Não resta dúvida de que a forma de propriedade e ocupação dos imóveis no Pólo tem-se mostrado como um entrave a uma valorização ainda mais significativa do aluguel médio, a uma ocupação mais intensa dos imóveis e, assim, a uma maior otimização dos investimentos públicos e privados. Portanto, torna-se essencial incentivar a formação de condomínios com cotas-partes, criando melhores condições para a utilização dos andares superiores.

Os custos da manutenção urbana

O incremento da atividade no Bairro acarretou um aumento significativo dos custos de manutenção dos espaços públicos, cerca de R\$ 415.000,00, ou seja, 35% a mais nos quatro anos de implantação do Plano. Os aumentos mais expressivos foram aqueles relacionados à manutenção do sistema viário e à limpeza dos espaços públicos.

O caso da manutenção de praças é dos mais interessantes. A Prefeitura praticamente manteve o mesmo nível de dispêndio com este item durante o período de análise, apesar da melhoria significativa da qualidade destes espaços. Isto foi devido ao projeto de “adoção de praças” pela iniciativa privada. No caso onde não foi possível negociar a adoção de uma praça, ocorreu intensa deterioração do espaço público.

O valor acima mencionado é preocupante, pois representa um fluxo igual, aproximadamente, a 7% de todo o investimento público e privado. Como será visto a seguir, o fluxo de receitas tributárias geradas não acompanhou o fluxo de gastos de manutenção, gerando, portanto, um déficit que deve ser coberto por contribuintes de toda a cidade. Este fato não está fora do que podia ser esperado em teoria, já que o Pólo representa um conjunto de atividades utilizado, exatamente, por pessoas da cidade do Recife e de outros municípios. A situação de custos de manutenção dos espaços públicos, anterior ao projeto, estava determinada por uso muito menor das infraestruturas públicas.

As receitas municipais e as renúncias fiscais

O Governo Municipal arrecada diretamente três tipos de impostos: o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários (ITBI), que incide sobre todas as transações de venda de imóveis do município.

TABELA 6
BAIRRO DO RECIFE
GASTOS COM MANUTENÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO (R\$ 1,00 DE 1996) – 1993/1996

Serviços	1993	1996	Var.% 1993/96
Conserv. de passeios, pavimentação, pontes e drenagem	90.000	203.000	126
Manutenção de praças	21.000	21.000	0
Recuperação de iluminação pública	50.000	50.000	0
Coleta domiciliar de lixo	102.853	133.164	29
Varrição de ruas e praças	922.094	1.193.835	29
TOTAL	1.185.947	1.600.999	35

FONTE: EMLURB e ELURB

O comportamento da arrecadação fiscal municipal no Bairro do Recife está expresso na TABELA 7, e o do Pólo do Bom Jesus, na TABELA 8.

Tanto no Bairro do Recife como no Pólo do Bom Jesus, as mudanças de comportamento do ISS e do ITBI merecem destaque.

No Bairro do Recife, ocorreu um aumento muito forte do ISS. Os motivos desta variação positiva não puderam ser detectados por este trabalho, mas, sem dúvida, refletem o esforço de melhoria da arrecadação municipal na área e a retomada do dinamismo das atividades de serviço na cidade, pois o Bairro do Recife historicamente tem concentrado as grandes sedes das maiores empresas do Estado de Pernambuco e a maioria de seu setor financeiro. O grande incremento observado não pode ser creditado às atividades do Pólo.

Entre 1994 e 1995, a arrecadação do ISS no Pólo do Bom Jesus aumentou 88%. Isto significa um novo patamar, pois em 1996, apesar da queda de 11% relativamente ao ano anterior, não retornou ao nível médio dos anos passados. Este aumento ocorre exatamente no momento da entrada em funcionamento, de modo maciço, dos novos empreendimentos do Pólo do Bom Jesus. Sem dúvida, o acréscimo da arrecadação foi decorrência direta do êxito do projeto do Pólo.

É interessante observar, na TABELA 9, que a participação do ISS arrecadado no Pólo, relativamente ao Bairro do Recife, apresenta uma queda considerável. Isto somente pode ser explicado por um aumento relativo da participação do restante do Bairro e não pela renúncia fiscal, pois, em valores absolutos, o ISS do Pólo aumentou muito (TABELA 7).

TABELA 7
BAIRRO DO RECIFE
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (R\$ DE 1996)
1993/96

Anos	IPTU	Var.	ISS	Var.	ITBI	Var.
1993	934.604		567.273		58.151	
1994	776.903	-17%	911.373	61%	40.650	-30%
1995	797.242	3%	1.910.702	110%	31.435	-23%
1996	818.776	3%	3.150.438	65%	30.767	-2%

FONTE: Secretaria das Finanças, PCR

TABELA 8
PÓLO DO BOM JESUS
ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS (R\$ DE 1996)
1993/96

Anos	IPTU	Var.	ISS	Var.	ITBI	Var.
1993	59.288		66.830		1.825	
1994	59.139	0%	70.715	6%	4.484	146%
1995	50.734	-14%	132.626	88%	24.271	441%
1996	51.523	2%	117.998	-11%	13.366	-45%

FONTE: Secretaria das Finanças, PCR

TABELA 9
PÓLO DO BOM JESUS / BAIRRO DO RECIFE
PARTICIPAÇÃO DO PÓLO NA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS NO
BAIRRO DO RECIFE - 1993/96

Anos	IPTU	ISS	ITBI
1993	6,3%	11,8%	3,1%
1994	7,6%	7,8%	11,0%
1995	6,4%	6,9%	77,2%
1996	6,3%	3,7%	43,4%

FONTE: Secretaria das Finanças, PCR

O aumento da participação relativa do ITBI do Pólo no bairro segue o esperado em decorrência dos aumentos dos negócios imobiliários na área. O comportamento deste imposto mostra a vitalidade do mercado imobiliário na área do Pólo. Entre 1984 e 1995, o volume de vendas de imóveis aumentou 441% na área. De fato, o ano de 1995 representou o ponto alto das negociações com imóveis. Também, apesar da queda no ano seguinte, o volume negociado foi significativamente maior que nos anos do início do processo de implantação do projeto. O Pólo contribuiu com a quase totalidade da arrecadação deste imposto no Bairro.

O comportamento do IPTU mostrou uma queda de 15,8% (cerca de R\$ 8.085,00 anuais), entre os biênios 1996/95 e 1994/93. Como se verá mais adiante, esta queda pode ser atribuída quase exclusivamente à renúncia fiscal permitida pela nova legislação do Pólo.

Relativamente à cidade como um todo, a participação do Pólo na arrecadação municipal não se alterou muito, com exceção do ITBI, o que está dentro do que se poderia aventar como um comportamento normal.

A implantação do PRBR foi acompanhada por uma legislação que concedia renúncia fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano e do Imposto Sobre Serviços. O primeiro tipo de renúncia incide sobre os imóveis recuperados em termos de não-pagamento do IPTU durante determinado período (de 2 a 10 anos), dependendo do tipo de trabalho realizado no imóvel (da simples reforma até a restauração). O segundo significa uma renúncia de 5% sobre o faturamento total da atividade que vier a localizar-se no Setor de Revitalização do PRBR. Contudo, somente algumas atividades do setor de serviços estão aptas a receber tal tipo de benefício, isto é, aquelas ligadas às atividades de lazer e diversão. O impacto de tais medidas sobre o processo de revitalização ainda é de difícil avaliação, pois o número de empresas que solicitaram os benefícios continua pequeno.

Até o início de 1997, a isenção do IPTU havia sido concedida somente a 8 (oito) proprietários. As isenções hoje existentes tiveram início em 1995 e estão programadas para durar até 1999. A

sua distribuição por período de isenção é a seguinte: de 1995 a 1997 - R\$ 3.352,50/ano; e de 1996 a 1999 - R\$ 7.094,96/ano. Isto representa uma média de R\$ 7.686,00, entre 1995 e 1999, valor muito próximo à redução de R\$ 8.000,00 da arrecadação do IPTU, entre os biênios 1993/4 e 1995/96 (TABELA 7).

Em janeiro de 1997, o valor total das isenções do IPTU (R\$ 10.447,46) corresponde a 1,2% do total arrecadado no Bairro do Recife, em 1996.

Durante as entrevistas com os empresários do Pólo, foi comprovado que muitos ainda estavam preparando a documentação necessária para o pedido de isenção do IPTU, pois o processo requer uma perícia por parte da prefeitura, para avaliar o grau de recuperação realizado. Isto poderá levar a um aumento do volume total das isenções.²³

As isenções de ISS, decorrentes da Lei para o Pólo do Bom Jesus, foram ainda mais escassas. Em 1997, existiam 44 (quarenta e quatro) entidades isentas. A grande maioria representava entidades públicas ou beneficentes que foram isentadas muitos anos antes da aprovação da Lei. Das entidades isentas, 8 são empresas privadas, e destas, somente 3 foram beneficiadas pela Lei.²⁴ Das três empresas isentas, duas mudaram a localização de seus negócios de outras áreas do Recife para o Pólo do Bom Jesus, devido à possibilidade de usufruir deste benefício.²⁵

Assim, apesar de as informações sobre a arrecadação fiscal no Bairro do Recife serem preliminares, pode-se inferir que a Lei de Isenções teve um efeito reduzido sobre a decisão de investir. Sem dúvida, a grande maioria dos empresários tenderá a solicitar a renúncia do ISS, um imposto

²³ Não foi possível estimar o impacto esperado da renúncia fiscal, com base nos empreendimentos instalados no Pólo e na possibilidade de virem solicitar este benefício. Os dados fornecidos pela Prefeitura não mostram a arrecadação dos negócios individualmente. A isenção é somente calculada com a solicitação do interessado, e o volume arrecadado atualmente não estava disponível no momento da pesquisa. Este é um ponto que mereceria um trabalho mais aprofundado da prefeitura e das agências de financiamento do PRBR.

²⁴ Não pôde ser fornecido o volume de isenções, porque a Prefeitura da Cidade do Recife não permitiu o acesso a estes dados.

²⁵ Informação obtida pelos autores diretamente dos proprietários dos negócios.

significativo quanto ao faturamento total.²⁶ O mesmo pode ser esperado por parte dos proprietários de imóveis relativamente ao IPTU. Contudo, como foi visto acima, o procedimento para esta concessão é demasiado complexo. A Prefeitura tende a ser bastante parcimoniosa na concessão de isenção do ISS devido à possibilidade de empresas, cujo ramo de negócio esteja fora do elenco privilegiado, tentarem, por meio de reconfigurações societárias, conseguir os benefícios.

A idéia de renúncia fiscal como um elemento importante de política de revitalização de áreas mostra indícios de não ter sido comprovada no caso do PRBR. A decisão de investir - tanto em novos negócios, pelos empresários como pelos proprietários, na reabilitação dos imóveis - foi tomada com base nas expectativas de expansão e consolidação de uma área de comércio e serviços de caráter peculiar na cidade. A atratividade da renúncia fiscal não agiu no momento da decisão do investimento, pelo menos como foi o caso demonstrado dos proprietários dos imóveis.

Contudo, a possibilidade de renúncia fiscal é, sem dúvida, mais forte para os empresários dos diversos serviços de lazer e diversão (bares, restaurantes, casas de shows etc.), como dos serviços especializados de consultoria, consultórios e outros, pois o ISS é um imposto muito alto relativamente aos demais tributos. Portanto, para uma nova fase que se abre, onde a política da Prefeitura é de diversificação do tipo de negócio na área, a renúncia do ISS pode ter um efeito positivo na atratividade, mas um efeito perverso na formação de fundos públicos. A isenção é um processo que deveria ser repensado devido ao claro aumento dos gastos de manutenção da municipalidade e da necessidade de novos investimentos públicos em futuro próximo, diante do seu pouco significado na formação das expectativas de investimento.

A elevação do grau de atratividade do Bairro para o investimento privado tem ocorrido devido à aceleração do processo de expansão dos negócios na área. A evolução dos preços dos aluguéis na cidade tem indicado uma rápida recuperação relativa da posição do Bairro em face de outras zonas comerciais, o que foi conseguido sem uma

contribuição substancial da política de renúncia fiscal. Pelo contrário, foi a criação de um estado de confiança empresarial que favoreceu o surgimento de expectativas positivas para o investimento imobiliário e em novas atividades. A renúncia fiscal pode tornar-se um problema futuro e não um benefício para o processo de revitalização.

7 – CONCLUSÕES

Os trabalhos de avaliação das políticas de revitalização urbana no Brasil estão ainda para ser feitos. A avaliação do Plano de Revitalização do Bairro do Recife permite poucas generalizações, pois é um dos únicos casos que sofreu algum tipo de análise sobre o processo de implantação. Contudo, os resultados obtidos permitem indicar que a revitalização pode ser uma política muito importante nas estratégias de desenvolvimento local.

Os resultados do PRBR mostram que uma estratégia de gestão que incorpore os agentes privados em projetos de revitalização formulados com clareza de objetivos, em áreas de grande significado simbólico para a população local e conduzidos por lideranças legítimas, pode produzir resultados significativos quanto à abertura de uma nova rota de desenvolvimento econômico.

O PRBR teve a oportunidade de ser conduzido por meio de uma estratégia de parceria entre poder público e agentes privados e de se adequar às circunstâncias locais, sem, no entanto, perder de vista os seus propósitos. A estratégia foi criada ao longo do processo de gestão do Plano e não a partir de um acordo anterior.

Esta experiência de revitalização econômica e material constitui um exemplo de requalificação de um patrimônio construído que, em seus linhas essenciais, revela que as áreas históricas da cidade têm um imenso potencial de desenvolvimento que deve ser ativado pelo poder público municipal em parceria com atores econômicos locais.

²⁶ O valor do ISS para uma empresa é igual a 5% do faturamento. Este valor deve ser pago poucos dias após a emissão da nota fiscal.

Abstract:

The objective of this work is to evaluate the performance of the implementation process of the “Pólo do Bom Jesus” as the project of the Revitalisation Plan of the Recife Neighbourhood during the period of 1993-1996. This Plan constitutes important experience in building a municipal development strategy in Brazil. Specifically, the work tries to show the response of the private sector (real state owners of degraded urban areas) to the actions taken by the Municipality to implement the Plan. The main conclusion of the work is that the “Pólo do Bom Jesus” project presented positive results in relation to the expectations formulated before the beginning of the plan implementation process. The main outcome was to demonstrate that the historic urban areas are not “dead” in economical terms. There is a large development potential that can be activated if the Municipalities start to work articulated with the private sector to revitalise this type of urban areas.

Key-Words:

Urban revitalization; Municipal development; Local economical policy; Recife; Urbanization; Historical Center; Brazil-Pernambuco; Brazil-Northeast; Brazil-Recife.

8 – BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BOHIGAS, O. **Ricostruire Barcellona**. Milão: Etaslibri, 1992.
- CERVELATTI, P., SCANNAVINI, R. **Bolonia**: política y metodología de la restauración de centros históricos. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.
- DEAKIN, N., EDWARDS, J. **The enterprise culture and the inner city**. London: Routledge, 1993.
- FERNANDES, A., GOMES, M. A. F. Operação Pelourinho: o que há de novo além das cores? In: ZANCHETI, S. M. (ORG.), MARINHO, G. (ORG.), MILET, V. (ORG.). **Estratégias de intervenção em áreas históricas**. Recife: MDU/UFPE, 1995.
- FRIEDEN, B.J., SAGALYN, L. B. **Downtown, Inc.** Massachusetts: MIT Press, 1989.
- FREITAS, M.B.A.P. **Dos monumentos arquitetônicos aos sítios históricos urbanos**. Recife, 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, 1992.
- GITTEL, R. J. **Renewing cities**. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- RECIFE. Prefeitura Municipal. **Uma estratégia para revitalizar o centro do Recife**. Recife: URB-Recife, 1986.
- TIESDELL, S., Oc, T., HEATH, T. **Revitalizing historic urban quarters**. Oxford: Architectural Press, 1996.
- ZANCHETI, S. M. (org.), MARINHO, G. (org.), Milet, V. (org.). **Estratégias de intervenção em áreas históricas**. Recife: MDU/UFPE, 1995.
- ZANCHETI, S. M. (Org.), MARINHO, G. (Org.), LACERDA, N. (Org.). **Revitalização do Bairro do Recife**: plano, regulação e avaliação. Recife: UFPE, 1998.

Recebido para publicação em 09.SET.1998.