

REVITALIZAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS NAS CIDADES BRASILEIRAS POR MEIO DA MOBILIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRIVADOS

Vanessa Gapriotti Nadalin

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: <vanessa.nadalin@ipea.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2862>

As cidades brasileiras sempre tiveram o desafio de regenerar suas áreas centrais. Pouquíssimas cidades possuem centros urbanos que mantiveram bem seus patrimônios históricos e que não perderam primazia para novas centralidades (Nadalin, Furtado e Rabetti, 2018). Mas por que regenerar as áreas centrais em vez de promover novas centralidades? Além de concentrarem patrimônio histórico, frequentemente os centros concentram maior acessibilidade, em termos de mobilidade urbana, pois concentram infraestrutura urbana. Repovoar os centros contribui com cidades mais compactas e sustentáveis (Angel *et al.*, 2021; Brueckner, Thisse e Zenou, 1999).

A experiência da pandemia de covid-19, iniciada em meados de 2020, agudizou esse processo ao disseminar o teletrabalho das funções de maior escolaridade e mais bem remuneradas. Alguns dos centros concentravam empregos em geral e desse tipo em particular. Os gestores municipais parecem apostar no ressurgimento do interesse nessas áreas, pois uma porção considerável de cidades brasileiras está neste momento desenhando legislações de incentivo ao repovoamento dos centros e de sua revitalização. Em parte, em resposta ao esvaziamento de prédios que concentravam escritórios, em parte para dinamizar a economia local.

Em qualquer das duas hipóteses, para haver sucesso na empreitada, é necessário que haja ou demanda para moradia nos centros, ou demanda para localização de empresas nos centros. Os projetos consistem em investimentos em infraestrutura urbana que melhorem de alguma maneira as características urbanísticas desse bairro, o centro. Há a aposta de que os trabalhadores voltarão a trabalhar presencialmente e desejarão morar próximo aos seus trabalhos. Ou então desejarão morar próximo a, ou frequentar,

localidades que concentrem serviços culturais e de lazer. Os centros podem cumprir esse papel. Mas precisam ser revitalizados.

Em comum, as mais recentes propostas de revitalização consideram que quase a totalidade dos recursos para bancar esses investimentos viriam da iniciativa privada, pois essa demanda por um bairro centro melhor seria compatível com o nível de investimento em bens públicos locais necessários para concretizá-la. A situação imediatamente anterior à da pandemia era a aposta de que a proximidade a empregos de melhor remuneração implicaria naturalmente uma maior demanda por moradia, visto as nossas cidades serem muito congestionadas, com tempo semanal médio de deslocamento chegando a 7,8 horas em São Paulo e 7,4 horas no Rio de Janeiro em 2019, por exemplo (Carneiro e Rosas, 2021). Ao compatibilizar o nível das amenidades urbanas dos centros com esse tipo de demanda, naturalmente a demanda por moradia se concretizaria. Após a pandemia, esses projetos de revitalização continuam apostando em que esses empregos mais bem remunerados continuarão localizados de forma concentrada e central e em que os trabalhadores continuarão preferindo trabalhar presencialmente e morar próximo aos seus trabalhos.

Nesse contexto, este trabalho contribui com o apontamento de possíveis desafios que os atuais e os novos projetos de revitalização de centros devem enfrentar para atingir seus objetivos.

O planejamento urbano provê um bem público local, por meio do controle das externalidades urbanas, assim como o poder público promove a construção das infraestruturas urbanas. Esse é um monopólio natural, mas os mecanismos da democracia propiciam aos

SUMEX

cidadãos os meios de garantir a provisão ótima desse bem público. Esses meios também devem prevenir contra a captura regulatória dos instrumentos de planejamento urbano e promover a distribuição de subsídios para a promoção do direito à moradia digna.

Os centros urbanos são um caso particular no planejamento urbano. Usualmente consistem nas porções mais antigas das cidades, e possuem tanto patrimônio histórico como amenidades naturais, como a proximidade a algum corpo d'água, já que, devido às necessidades de transporte, as cidades não tão jovens se fundaram próximas a rios ou ao mar. Como todas as demais vizinhanças, estão sujeitos ao decaimento da qualidade das suas amenidades urbanas. Seja por congestionamento excessivo, seja por processos de envelhecimento das estruturas físicas, falta de manutenção ou reforma e obsolescência. O poder público deve capitanear as iniciativas para prover essa amenidade urbana: a revitalização dos centros.

Ao renovar essa vizinhança e concretizar uma demanda que anteriormente estava reprimida, os novos usos e/ou os novos moradores substituem os moradores anteriores, ensejando processos de gentrificação. No contexto brasileiro, esse mecanismo é especialmente pernicioso porque nossas cidades apresentam um alto grau de desigualdade de qualidade de ambiente urbano, de serviços urbanos e de acessibilidade às oportunidades urbanas. Assim, justifica-se redobrada atenção, no contexto brasileiro, às questões redistributivas e de inclusão territorial relacionadas às iniciativas de renovação urbanas.

As informações empíricas sobre a concentração intraurbana dos empregos formais em 2019 mostraram como a estrutura de concentração intraurbana de empregos não se modificou muito entre 2013 e 2019. Em contrapartida, há cidades em que a concentração dos empregos de alta escolaridade é próxima aos centros históricos, e cidades em que essa concentração é mais desconexa dos centros. Se o intuito dos projetos de requalificação de áreas centrais for também trazer moradia, essa é uma informação muito importante, pois para as cidades onde centro histórico e concentração de empregos de alta escolaridade coincidem, a concretização da demanda por moradia nessas áreas é muito mais simples, apesar do potencial de gentrificação.

Grandes projetos de revitalização de áreas centrais não aconteceram no Brasil. No âmbito internacional, os exemplos clássicos são a renovação urbana de Barcelona

para as Olimpíadas; as Docklands de Londres; Puerto Madero, em Buenos Aires; ou Baltimore, nos Estados Unidos. No Brasil sempre houve projetos de melhoramentos, com alguma inversão de recursos, mas nunca projetos dessa monta. Destacam-se iniciativas de melhoramentos pontuais, principalmente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, como o projeto Monumenta, do BID.

A experiência do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, anterior às Olimpíadas de 2016, teve a ambição de ser um grande projeto de revitalização urbana, mas falhou (Abascal e Bilbao, 2021). A lógica da provisão de novas amenidades causando valorização imobiliária captada por meio do instrumento de outorga onerosa do direito de construir, e que, portanto, não fica nas mãos dos proprietários dos terrenos, falhou porque foi ambiciosa demais. A proposta de renovação e sua forma de provisão não foram suficientemente críveis para romper as expectativas de pouca demanda no curto e médio prazo.

Já no âmbito da cidade de São Paulo, destacam-se as propostas do projeto Nova Luz, uma concessão urbanística de 2005, e, mais recentemente, as propostas de parcerias público-privadas (PPPs) para a produção de novas unidades de habitação, denominadas Casa Paulista, de 2012, que, além da provisão de habitação, também ambicionavam a melhoria do espaço público ao redor dessas unidades. Ambas as iniciativas aconteceram sem participação social e sem garantias à inclusão territorial da população de baixa renda moradora do local, e acabaram bloqueadas pela Justiça (Gatti, 2016).

Notaram-se dois grandes desafios nos projetos de revitalização de áreas centrais. Primeiramente, não apostar demais na dinâmica de valorização dos imóveis da região revitalizada, e errar em quanto é possível extrair de mais-valia a partir dessa valorização. Nessa toada, qualquer perímetro em que se queira intervir, deve dispor de "demanda reprimida" suficiente. No entanto, a realidade brasileira, com capacidade de pagamento das famílias limitada pela renda exígua, não faz desse instrumento um instrumento de investimentos em larga escala.

O outro grande desafio se refere à questão identificada nos aspectos teóricos: como garantir os direitos humanos, principalmente moradia digna, a todos os envolvidos no processo de revitalização. Note-se que se

trata não só do direito à moradia digna, mas em nível suficiente de acesso a oportunidades, respeito aos direitos humanos nos processos de remoção de moradores antigos e participação social nas tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, E. H. S.; BILBAO, C. A. Em busca da escala local: operação urbana consorciada Porto Maravilha, atualidade e perspectivas. **Estudos Avançados**, n. 35, p. 95-110, 2021.

ANGEL, S. *et al.* Densify and expand: a global analysis of recent urban growth. **Sustainability**, v. 13, n. 7, p. 3835, 2021.

BRUECKNER, J. K.; THISSE, J.-F.; ZENOU, Y. Why is central Paris rich and downtown Detroit poor? An amenity-based theory. **European Economic Review**, v. 43, n. 1, p. 91-107, 1999.

CARNEIRO, L.; ROSAS, R. IBGE: tempo de deslocamento ao trabalho no país é de 4,8h por semana, mas chega a 7,8h em SP. **Valor Econômico**, 7 maio 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3ZChZiw>>. Acesso em: 29 set. 2022.

GATTI, S. Social housing in Nova Luz Project. *In*: BOLAY, J.-C.; CHENAL, J.; PEDRAZZINI, Y. (Ed.). **Learning from the slums for the development of emerging cities**. Springer, 2016. p. 105-114.

NADALIN, V. G.; FURTADO, B. A.; RABETTI, M. Concentração intraurbana de população e empregos: os centros antigos das cidades brasileiras perderam primazia? **Rebep – Revista Brasileira de Estudos de População**, n. 35, n. 3, p. 1-24, 2018.