

**Financiamiento de los  
centros históricos de  
América Latina y El Caribe**

# Financiamiento de los centros históricos de América Latina y El Caribe

Fernando Carrión M., editor



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Lincoln Institute of Land Policy  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400  
Telf. 617/661-3016 or 800/LAND-USE (800/526-3873)  
Fax: 617/661-7235 or 800/LAND-944 (800/526-3944)  
Email: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)  
<http://www.lincolninst.edu/>

ISBN: 978-9978-67-127-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: marzo, 2007

# Índice

Presentación .....	7
Introducción	
<b>El financiamiento de la centralidad urbana: el inicio de un debate necesario .....</b>	<b>9</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>EL FINANCIAMIENTO DE LA CENTRALIDAD URBANA EN AMÉRICA LATINA</b>	
<b>Dime quién financia el centro histórico y te diré qué centro histórico es .....</b>	<b>25</b>
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>Agenda urbana y financiamiento de centros y centralidades en América Latina y el Caribe: una relación deficitaria .....</b>	<b>59</b>
<i>Ricardo Jordán y H. Maximiliano Carbonetti</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización urbana en América Latina: una revisión de la teoría y la práctica post 1980 .....</b>	<b>77</b>
<i>Silvio Mendes Zancheti</i>	
<b>ESTUDIOS DE CASO SOBRE FINANCIAMIENTO DE LAS CENTRALIDADES URBANAS</b>	
<b>Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del centro histórico de la ciudad de México .....</b>	<b>113</b>
<i>Manuel Perló Cohen, Juliette Bonnafé</i>	

---

<b>Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del centro histórico) de Bogotá</b> . . . . .	151
<i>Samuel Jaramillo</i>	
<b>Financiamiento de centros históricos: el caso del Centro Histórico de Quito</b> . . . . .	203
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
<b>Estrategias para el desarrollo de viejas y nuevas centralidades urbanas en Santiago de Chile</b> . . . . .	245
<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ximena Salas</i>	
<b>El casco histórico de Buenos Aires. Fuentes de financiamiento, programas y proyectos de intervención patrimonial</b> . . . . .	287
<i>Raúl Fernández Wagner</i>	
<b>El financiamiento de la revitalización de los centros históricos de Olinda y Recife: 1979 – 2005</b> . . . . .	349
<i>Sílvio Mendes Zancheti</i>	
REFLEXIONES SOBRE CENTRALIDADES	
<b>Breves trazos sobre el financiamiento del centro histórico de Montevideo</b> . . . . .	381
<i>Salvador Schelotto</i>	
<b>Mecanismos financieros aplicados en la rehabilitación del centro histórico de La Habana</b> . . . . .	391
<i>Patricia Rodríguez</i>	
<b>El Programa de rehabilitación del centro histórico de Quito</b> . . . . .	403
<i>Edmundo Arregui</i>	
<b>El centro histórico de Cartagena de Indias</b> . . . . .	413
<i>Aracelli Morales</i>	

# El Financiamiento de la Revitalización de los Centros Históricos de Olinda y Recife: 1979-2005\*

Sílvio Mendes Zancheti\*\*

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre el financiamiento de la revitalización de los centros históricos de las ciudades de Olinda y Recife, en el Estado de Pernambuco, Brasil (Figura 1). El período de análisis está comprendido entre los años 1990 y 2005, a pesar de las tentativas en los años 1980. El material de investigación utilizado fue el levantamiento de fuentes primarias, principalmente documentos públicos y entrevistas con los responsables de los programas de revitalización en las dos ciudades.



Figura 1: Imagen satelital de los centros históricos de Olinda y Recife Brasil

\* Trabajo realizado para el Seminario “Financiamiento de los Centros Históricos de América Latina y el Caribe” realizado entre los días 16 y 17 de marzo de 2006, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en la ciudad de Quito, Ecuador. El trabajo fue financiado por el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP). La traducción de este documento, del portugués al español, fue realizada por Nilma Martins.

\*\* Presidente del Consejo de Administración del Centro de Estudios Avanzados de la Conservación Integrada (CECI) y profesor del Programa de Posgraduación en Desarrollo Urbano de la Universidad Federal de Pernambuco (Brasil).

El texto está organizado en cinco partes. En la primera se presenta una síntesis del patrón de financiamiento utilizado en los dos centros históricos. Ese patrón está, sin duda, presente en un mayor número de ciudades del país; entretanto, la investigación no fue suficientemente amplia para testificar esa afirmación. La segunda, tercera y cuarta partes describen las principales fuentes de financiamiento utilizadas en los casos de Olinda y Recife. La quinta finaliza el trabajo con las conclusiones del autor.

### **Patrón actual del financiamiento de la revitalización urbana en el Brasil**

Actualmente, el financiamiento de la revitalización de áreas urbanas patrimoniales brasileñas sigue un patrón complejo pero definido, con la posibilidad de captar recursos de varias fuentes.

Desde mediados de los años 1990, la revitalización de áreas patrimoniales se fundamenta en iniciativas locales organizadas por gobiernos municipales. Parte considerable de los recursos utilizados en los proyectos de revitalización vienen de los presupuestos de las alcaldías, con el aporte de inversionistas privados que buscan reformar construcciones antiguas o en mal estado de conservación para darles nuevos usos. También se han creado instrumentos legales de soporte a la iniciativa privada, como exenciones fiscales de los impuestos locales y algunos subsidios.

En general, los gobiernos locales se responsabilizan por la mejoría de la infraestructura urbana, de la calidad del espacio público y del mobiliario urbano. También promueven la utilización colectiva del espacio urbano para espectáculos y eventos culturales, para atraer las personas hacia los polos de animación y consumo. Parte de los inversionistas privados son propietarios de los inmuebles que están en busca de alternativas de uso para sus activos inmobiliarios y están aliados a empresarios de la rama de servicios, especialmente de recreación, diversión, alimentación y servicios avanzados que arriendan o compran los inmuebles para la implementación de nuevos negocios.

Existe una clara alianza de intereses entre estos tres actores para promover las áreas revitalizadas como polos de atracción de turistas y de usuarios de servicios de diversión, recreación y servicios tercerizados avanza-

dos, con empresas de información y comunicación, diseño, artes aplicadas, propaganda, etc. El caso de la revitalización del Barrio del Recife, en la ciudad de Recife (Pernambuco), es emblemático de ese tipo de alianza<sup>1</sup>.

Cabe resaltar que esa estructura de financiamiento todavía viene siendo complementada por aportes de recursos regidos por agentes privados, principalmente productores culturales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales o filantrópicas y mecenas de las artes. Esos actores elaboran proyectos culturales, especialmente de restauración o rehabilitación de inmuebles antiguos en las áreas de revitalización, para obtener fondos privados por medio de la utilización del mecanismo de rebaja fiscal propiciado por la Ley de Incentivo a la Cultura.

El financiamiento del sistema patrón de revitalización funciona, por tanto, como una sociedad público-privada, en la que la búsqueda de recursos es descentralizada entre los actores, según las capacidades de acceso a los medios financieros. Es un sistema de base local, con un pequeño aporte de recursos externos que ha sido utilizado en innumerables ciudades brasileñas con áreas urbanas patrimoniales de gran porte, especialmente en las ciudades medianas y pequeñas como João Pessoa (Paraíba), Natal (Rio Grande do Norte), Maceió y Penedo (Alagoas), entre otras.

Ese modelo de financiamiento se muestra eficiente para el lanzamiento y la ejecución de las primeras fases de la revitalización, pero con poca capacidad para sostener el proceso al mediano y largo plazos. Una de las principales deficiencias del sistema es la baja participación del sector inmobiliario en la revitalización de las áreas urbanas patrimoniales. Las inversiones de ese sector son fundamentales para que el *stock* de inmuebles sea recalificado y se establezca un nuevo circuito del mercado inmobiliario en las ciudades. Lo que se observa es una valoración inicial del *stock* como consecuencia de las inversiones y del aumento del nivel de la actividad económica del área. Entretanto, mientras los gobiernos municipales disminuyen el nivel de la inversión y las inversiones privadas llegan a un nivel estable, ocurre una estabilización de los precios de los inmuebles o una retracción abrupta, aunque los valores sean mantenidos bien

---

1 Algunos casos huyen del patrón expuesto arriba, debido a la sustitución del gobierno municipal por lo estatal, como en el Pelourinho, en la ciudad de Salvador de Bahía, y en São Luis de Maranhão.



arriba comparando con los anteriores a la revitalización. Los inversionistas inmobiliarios brasileños invierten, solamente, en áreas urbanas de continua valoración y aún no encuentran motivos para abrir nuevos campos de aplicación, como los centros históricos u otras zonas patrimoniales.

Para la continuidad de la revitalización, se observa una clara necesidad de recursos externos, esto es, venidos de fuera del sistema económico local, para que el financiamiento sustentable del proceso pueda ser realizado. Esa alternativa está fuera del circuito privado del financiamiento bancario, un sector que es poco propenso a prestar para emprendimientos inmobiliarios que estén fuera del campo de utilización de los fondos públicos para vivienda.

### **Fuentes de financiamiento de la revitalización en el Brasil**

Una solución parcial para el financiamiento de la revitalización ha sido la intervención del Gobierno Federal como fuente de recursos para los proyectos, por medio de tres líneas de acción.

La primera consiste en la organización de programas nacionales de revitalización, con el uso de préstamos de agencias multilaterales de fomento, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La segunda es la creación de sistemas de exención o rebaja fiscal para empresas privadas que dirijan sus recursos para proyectos de desarrollo cultural, incluyendo proyectos de restauración de edificaciones históricas y áreas urbanas patrimoniales. El instrumento utilizado es la Ley de Incentivo a la Cultura, o Ley Rouanet.

La última línea es de la destinación de parte del presupuesto nacional y del fondo de ahorro compulsorio para la formación de líneas de financiamiento de obras de recuperación de inmuebles en áreas urbanas patrimoniales, o para proyectos municipales de revitalización urbana.

#### *Programas nacionales de revitalización*

Desde mediados de los años 1990 están en operación dos programas nacionales, el PRODETUR y el MONUMENTA, que han tenido un

impacto profundo en el financiamiento de los proyectos de revitalización urbana en Brasil. Esos dos programas son iniciativas del Gobierno Federal de Brasil (Ministerio de Turismo y Ministerio de Cultura) que percibe préstamos del BID.

### Programa Prodetur

PRODETUR (Programa de Desarrollo de Turismo del Nordeste) es un proyecto de mediados de los años 1990, cuyo objetivo general es la mejora de la calidad de vida de la población residente en las áreas de su actuación, y como objetivos específicos: el aumento de las rentas provenientes de las actividades turísticas, a más de la capacitación gerencial para estados y municipios. El programa fue dividido en dos etapas.

La primera, PRODETUR I, con una inversión de US\$ 670 millones, se concentró en la mejoría de la infraestructura turística de la Región, financiando 384 proyectos. Del volumen total de inversión, US\$ 400 se refieren a parte de financiamiento y US\$ 270 millones a la contrapartida pagada por los estados de la federación o municipios participantes; esto es, entre 90% y 95% para los estados, y 5% a 10% para los municipios. El componente del patrimonio histórico del programa recibió US\$ 45,55 millones: 8% de los recursos totales.

El esquema de financiamiento del programa es altamente favorable a los municipios, pues esos pagan solamente por la contrapartida, lo que corresponde, en el caso de los municipios de la región Nordeste, a 5% del valor del financiamiento. Los estados son los responsables por el pago de la inversión y de los intereses.

La segunda etapa del programa, PRODETUR/NE II, tiene como objetivo consolidar, completar y complementar todas las acciones necesarias para tornar el turismo sustentable en los polos donde hubo inversiones del PRODETUR/NE I en beneficio de la población local, antes de su expansión en nuevas áreas. Esa etapa movilizará recursos del orden de US\$ 400 millones, siendo US\$ 240 millones de préstamos del BID y US\$ 160 millones de contrapartida. Mientras tanto, hasta 2005, el programa no había alcanzado su estado operacional.

## Programa Monumenta

El programa Monumenta fue la primera iniciativa del Gobierno Federal de organizar un programa de intervención en sitios históricos en larga escala, desde el inicio de los años 1980.

Monumenta es un programa para la recuperación sustentable del patrimonio histórico urbano brasileño, bajo la tutela federal. El programa se propone formular proyectos para revertir el proceso de degradación del patrimonio histórico localizado en áreas con bajo nivel de actividad económica y de reducida participación de la sociedad, procurando así elevar la calidad de vida de las comunidades envueltas. Su operación sigue lo establecido en el contrato de préstamo celebrado entre la Unión y el BID. La supervisión y la administración son realizadas por la Unidad Central de Gerencia, vinculada al Gabinete del Ministro de la Cultura.

En su fase de concepción y desarrollo, el Monumenta prevenía intervenir en ochenta municipios brasileños que cubrían ciento un lugares urbanos considerados patrimonio histórico, artístico o arquitectónico nacional. Mientras tanto, la operación llevó a que solamente veintiséis municipios fueran incluidos hasta finales de 2005.

Los proyectos financiados por Monumenta deben objetivar: la preservación de áreas prioritarias de recuperación del patrimonio urbano bajo la protección federal; el aumento de la concientización de la población local acerca de ese patrimonio; el perfeccionamiento de la gestión de ese patrimonio: el establecimiento de criterios para la implementación de prioridades de conservación y el aumento de la utilización económica, cultural y social de las áreas urbanas que abarcan los proyectos. Ese último es el principal objetivo del programa, pues la intención es que, con la finalización de los proyectos de intervención, el mantenimiento de las áreas urbanas, edificaciones y equipamientos urbanos sea realizado sin el aporte de recursos federales adicionales para su conservación, debido a la generación de un flujo de rentas públicas y privadas por los servicios prestados por el uso del patrimonio urbano.

Monumenta es un proyecto de US\$ 125 millones, siendo US\$ 62,5 millones provenientes de un préstamo del BID y el 50% restantes de contrapartidas del Gobierno Federal, municipios y de una pequeña participación de agentes privados.

Para garantizar la sustentabilidad de los proyectos, los municipios deben crear un fondo de preservación que aplique los recursos financieros, generados directa o indirectamente por el proyecto, para cubrir los costos de mantenimiento de las áreas de intervención y de los monumentos. Si hubiere excedente, los recursos podrán ser aplicados en el mantenimiento de monumentos de excepcional valor y situados en el área de intervención o exactamente fuera, en caso de que ocurran mayores excedentes. Los recursos generados por el proyecto serán depositados en un fondo contable creado por el Municipio especialmente para ese fin. El fondo contable deberá ser mantenido por el plazo mínimo de veinte años.

### Ley de Incentivo a la Cultura

A partir de 1995 comenzó a operar en el Brasil la Ley Federal de Incentivo a la Cultura (Ley 8.313/91 o Ley Rouanet)<sup>2</sup>, para promover inversiones culturales, la cual puede ser usada por empresas y personas físicas que desean financiar proyectos culturales. La Ley instituyó el Programa Nacional de Apoyo a la Cultura (PRONAC), que es formado por tres mecanismos: el Fondo Nacional de Cultura (FNC), el Mecenazgo y el Fondo de Inversión Cultural y Artístico (FICART), este último aún inactivo.

El FNC pasó a destinar recursos a proyectos culturales por medio de préstamos reembolsables, o a fondo perdido. Es un fondo proveniente de recursos presupuestarios, que permite al Ministerio de la Cultura invertir en proyectos culturales mediante la celebración de convenios y otros instrumentos similares. El FNC financia hasta 80% del valor de los proyectos y 20% debe ser la contrapartida del proponente, que puede ser persona jurídica de naturaleza cultural, de derecho privado sin fines de lucro (como fundaciones particulares, ONG, asociaciones e institutos), o de derecho público (de las esferas federal, estatal y municipal), como, prefecturas, secretarías de cultura, fundaciones y autarquías.

El mecenazgo viabilizó beneficios fiscales para los inversionistas que apoyen proyectos culturales bajo la forma de donación o patrocinio. Las empresas y personas físicas pueden utilizar la exención de parte del valor

---

2 La Ley Rouanet fue reglamentada por Decreto 1.494, de 17/05/1995.

del impuesto a la renta e invertir en proyectos culturales. A más de la exención fiscal, ellas también invierten en su imagen y marca institucional. La Ley Rouanet permite la inversión en proyectos culturales mediante donaciones, patrocinios o contribuciones al FNC, con la posibilidad de rebaja en el impuesto a la renta debido al contribuyente inversionista. El contribuyente persona física puede aplicar en proyectos culturales hasta 6% del impuesto a la renta. Para el contribuyente persona jurídica ese porcentaje es de hasta 4%.

Las áreas de actuación de la Ley Rouanet incluyen, prácticamente, todos los campos del arte y de estudios de la cultura brasileña. Incluyen también el campo específico del patrimonio cultural, sea material o inmaterial, pudiendo abarcar proyectos de conservación urbana, incluso proyectos de revitalización específicos para los centros y los barrios históricos.

<b>Tabla 1</b>		
<b>Inversiones en Cultura por la Ley Rouanet (en reales)</b>		
<b>Áreas de actuación</b>	<b>Inversión 1996 – 2005</b>	<b>%</b>
Artes Escénicas	532.785.832,93	18%
Audiovisual	325.156.432,11	11%
Música	525.922.828,42	18%
Artes Plásticas	246.310.533,08	9%
Patrimonio Cultural	511.983.042,71	18%
Humanidades	334.821.141,38	12%
Artes Integradas	409.688.734,91	14%
<b>Total General</b>	<b>2.886.668.545,55</b>	<b>100%</b>
Fuente: Ministério da Cultura, <a href="http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html">http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html</a>		

El volumen de los proyectos culturales viene creciendo cada año desde la implantación del sistema. Entre 1996 y 2005 fueron invertidos más de R\$ 2,88 trillones (Tabla 1); en el campo del patrimonio ese valor alcanza los R\$ 511,9 millones, o sea, 18% del total captado.

Tabla 2 Ley Rouanet Inversión Total y en Patrimonio de la Ley Rouanet Tasa de crecimiento anual (%), 1996 – 2005									
	1996/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
<b>Total</b>	187%	112%	91%	136%	128%	94%	125%	113%	43%
<b>Patrimonio</b>	184%	116%	74%	94%	134%	105%	167%	101%	40%

Fuente: Ministério da Cultura,  
[http://www.cultura.gov.br/apoio\\_a\\_projetos/lei\\_rouanet/index.html](http://www.cultura.gov.br/apoio_a_projetos/lei_rouanet/index.html)

Las tasas de crecimiento anuales del sistema son bastante elevadas, exactamente después de diez años de existencia del incentivo. El total captado ha crecido a tasas medias de 114% al año y, para la inversión en el patrimonio, de 113% al año (Tabla 2).

Esas altas tasas de crecimiento se deben a la creación de programas de promoción cultural por parte de las grandes corporaciones públicas o privadas del país, como el Banco del Brasil, el Banco de Desarrollo Económico y Social<sup>3</sup>, la Compañía Hidroeléctrica del Río San Francisco y Petrobrás que, anualmente, lanzan concursos para financiar proyectos de preservación del patrimonio cultural por los mecanismos de la Ley Rouanet. Anualmente, esas corporaciones pueden financiar centenas de proyectos que son elaborados según sus directrices de promoción institucional.

Así, cuando un proyecto es aprobado para una ciudad refleja una directriz asociada a la promoción de la imagen institucional de la empresa financiadora, que puede o no estar relacionada con las directrices de la planificación del desarrollo y conservación del sitio histórico local.

3 El BNDS es el mayor aplicador en proyectos de preservación del patrimonio histórico en el Brasil. Entre 1997 – 2005, el banco financió, por la Ley Rouanet, más de 70 proyectos, con un valor total de R\$ 70,17 millones.

*Presupuesto nacional y los fondos de ahorro compulsorio*

Desde el año 2000, el número de proyectos de revitalización urbana financiados con recursos del presupuesto nacional viene creciendo de modo continuo. Dos son las causas de ese aumento. La primera está relacionada con el creciente número de enmiendas de los parlamentarios al presupuesto destinadas a proyectos de preservación del patrimonio urbano, especialmente en centros históricos importantes. Diputados federales y senadores descubrieron que las obras para la preservación del patrimonio cultural material pueden ser buenos vehículos para formar una imagen positiva junto a los electores. La segunda tiene origen en la creación, en 2003, del Ministerio de la Ciudad–Mciudades. Ese ministerio es responsable del direccionamiento estratégico del financiamiento del desarrollo urbano, centralizado en el banco estatal Caixa Econômica Federal (CEF) la gestión financiera de los recursos. Dentro de los programas creados por el ministerio están el Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales, el Programa de Revitalización de Sitios Históricos y el Programa Revitalización de Bienes del Patrimonio Histórico Nacional, todos trabajando con recursos del Presupuesto General de la Unión. En los programas, el MCIudades procede a la selección de las operaciones a ser atendidas e informa a la CEF para el análisis y la contratación de la operación.

El Programa de Rehabilitación de Áreas Urbanas Centrales se destina a la conversión de inmuebles ociosos, en los centros urbanos, en habitaciones para familias con renta de hasta seis salarios mínimos. Ese programa es parte integrante de una nueva política urbana que se apoya en la utilización de instrumentos del Estatuto de la Ciudad y en el pacto y articulación entre los más diversos agentes públicos y privados implicados en acciones de urbanización. Fueron escogidas como ciudades prioritarias: São Luiz (Maranhão), Recife (Pernambuco), Belo Horizonte (Minas Gerais), Salvador (Bahía), Río de Janeiro (Río de Janeiro), São Paulo (São Paulo) y Porto Alegre (Rio Grande do Sul). Mientras tanto, la respuesta a ese estímulo ha sido muy baja, especialmente por la poca inclinación de las municipalidades en aplicar los instrumentos del Estatuto.

El programa de Revitalización de Sitios Históricos tiene como objetivo promover la revitalización de sitios históricos por medio de acciones

que integren la preservación del patrimonio y del desarrollo urbano. Posee una amplia cobertura, contemplando los aspectos culturales, económicos, sociales, financieros y urbanos. El papel de la CEF es financiar proyectos de conversión de inmuebles comerciales y de servicios para el uso residencial y mixto, mediante la concesión de crédito individual para: la reconstrucción de inmuebles en ruinas, la adquisición o recuperación de inmuebles antiguos degradados, vacíos u ocupados, y la construcción en terrenos vacíos o subutilizados.

Para tales financiamientos es permitida la utilización de inmuebles desapropiados por las municipalidades. Cuando el valor del financiamiento es insuficiente para costear las obras de recuperación, es permitido el aporte de otras fuentes de recursos estatales, municipales o de la iniciativa privada, por medio de los mecanismos de la Ley Rouanet. Ese programa da crédito a los inversionistas utilizando fondos de ahorro forzado, como el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y el Fondo de Amparo al Trabajador, además del Fondo de Arrendamiento Residencial (FAR)<sup>4</sup>.

Para la ejecución del programa, la CEF dispone de recursos por medio de líneas de crédito, especialmente el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR) que se destinan a la vivienda de la población de baja renta, en los grandes centros urbanos, bajo la forma de arrendamiento residencial, con opción de compra al final del plazo contratado.

El Programa Revitalización de Bienes del Patrimonio Histórico Nacional tiene como objetivo realizar obras en los bienes del patrimonio histórico nacional y de las áreas de su entorno. Hasta el momento, ese programa no ha iniciado su operación.

La utilización de los fondos de ahorro forzado (FGTS y FAT) como fuente de financiamiento al desarrollo urbano se ha restringido, básicamente, a proyectos de infraestructura urbana y a la concesión de créditos para la adquisición privada de inmuebles residenciales. La CEF y el BNDES son los principales bancos a utilizar esos fondos (Bernardino, 2005). Lo destinado para proyectos de revitalización urbana y conservación de inmuebles patrimoniales es un hecho reciente, que aún no pro-

---

4 El gobierno brasileño prestó a la CEF tres billones seiscientos millones de reales para formar el FAR y operar el Programa de Arrendamiento Residencial.

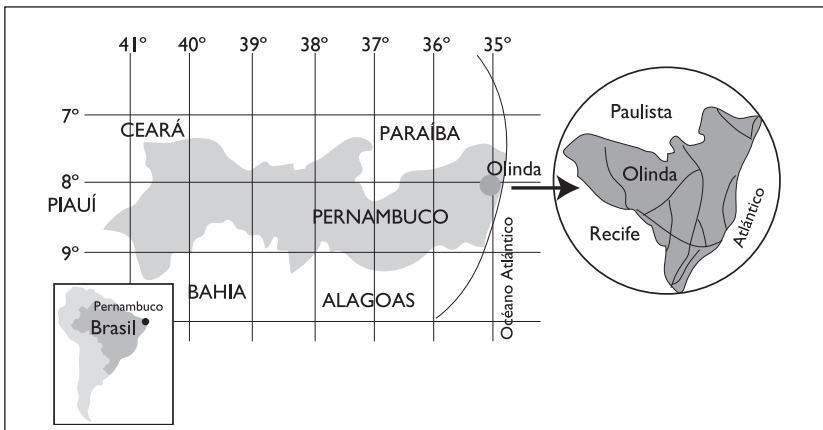


dujo hechos relevantes para permitir una evaluación más cuidadosa de su eficacia económica y social.

El Gobierno Federal aprobó recientemente la creación de fondos inmobiliarios de inversión, ampliamente utilizados en países europeos y en los Estados Unidos para el financiamiento de proyectos de revitalización. Entretanto, ese instrumento está iniciando su operación destinando sus recursos para la adquisición preferencial de *shoppings centers* y bodegas industriales (Castelo Branco, Monteiro, 2003).

### El caso de Olinda

Para la realización del estudio del proceso de financiamiento de la revitalización del sitio histórico de Olinda (Pernambuco, Brasil) fue delimitado el periodo comprendido entre los años 1979 y 2005. La fecha inicial se refiere a la formación del sistema municipal de protección del sitio histórico, creado para dar soporte al pedido de inclusión del sitio en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO, ocurrido en 1982.



### *Financiamiento de la revitalización en los años 1980*

El sistema de protección fue constituido por una secretaría municipal de patrimonio, un Consejo de Protección, una ley de protección para el sitio

y un fondo para financiamiento en las obras del sitio histórico. El sistema consistió en una iniciativa pionera en Brasil. La idea más innovadora fue la concepción de un sistema de gestión integrado, apoyado en un fondo de financiamiento y en un instrumento de participación en las decisiones de la conservación patrimonial urbana. Los tres instrumentos no encontraban similares en las ciudades brasileñas, aquellas incluidas anteriormente en la lista del patrimonio mundial, como el caso de Ouro Preto, en Minas Gerais.

El fondo de protección de la conservación fue formado con una parte del 5% de las transferencias federales, realizadas a partir del Fondo de Participación del Municipio (FPM), para Olinda. El fondo operó entre 1980 y 1988, cuando terminó debido a la vigencia de la nueva Constitución de la República que consideró ilegal la vinculación del FPM para un uso específico. Durante la operación, el Fondo de Preservación fue utilizado para financiar las obras para la rehabilitación del espacio público y para la restauración o la readaptación de edificaciones públicas para nuevos usos. Las obras más significativas fueron la recuperación de pilas de agua, la reforma del Palacio del Gobierno, la reforma de la escuela Duarte Coelho y de la iglesia de San Sebastián.

La operación del sistema de protección de Olinda contribuyó, también, para proyectar una imagen de la ciudad como un centro de referencia para la conservación patrimonial en el país, y atrajo el interés de empresas privadas que realizaban obras de beneficio social. La empresa de petróleo Atlantic contribuyó con recursos financieros para las obras de recuperación de las pilas de agua, y la Fundación Roberto Marinho, el brazo cultural de las Organizaciones Globo de Comunicación, apoyó la restauración del mercado municipal.

En 1984 se inició otro proyecto de financiamiento de la recuperación patrimonial en Olinda, esta vez bajo la iniciativa del Gobierno Federal. Fue el Proyecto Piloto Olinda, financiado por el extinto Banco Nacional de la Habitación, que operó entre 1984 y 1989. Este proyecto consistió en la creación de un fondo específico en el BNH para financiar, con interés subsidiado, pequeñas obras de recuperación de inmuebles residenciales. El sitio histórico de Olinda era, básicamente, una área residencial de clase media donde las familias mantienen los inmuebles por muchas generaciones. A inicios de los años 1980, existía una parte considerable de resi-

dencias necesitando de reformas, especialmente para la modernización de cocinas y baños, y la sustitución de las instalaciones hidráulicas y eléctricas. El recibidor del préstamo podía realizar varias obras, siempre que fuesen secuenciales. El proyecto tuvo una aceptación muy alta, contribuyendo para innumerables obras privadas en el sitio histórico, sin embargo, no hubo continuidad a partir de 1989, debido a la crisis que alcanzó el BNH en la época (Bosi, 1986).

### *La crisis del financiamiento local*

A finales de los años 1980, la crisis del sistema de financiamiento de la conservación patrimonial de Olinda llevó a la municipalidad a buscar soluciones alternativas para continuar los trabajos de recuperación. En 1990 fue creado un pequeño proyecto de levantamiento de recursos con las comunidades locales del sitio histórico: Proyecto Voluntarios de la Preservación. Ese proyecto consistía en la organización de un sistema de voluntariado y beneficencia local, en que la comunidad elegía una obra a ser restaurada, la municipalidad proveía la mano de obra y los servicios para los trabajos, la comunidad proveía los materiales de construcción, obtenidos de donaciones de comerciantes y empresas actuantes en el área. El proyecto tuvo un relativo éxito y operó, aproximadamente, por un año. Sin embargo, debido al fuerte componente político presente en la implementación: la participación comunitaria y el sistema de donaciones, el proyecto se descontinuó cuando la administración municipal cambió de grupo político partidista.

Los años 1990 fueron un periodo de crisis para el sistema de preservación de Olinda. El sistema dejó de funcionar por varios cambios en la estructura de la Secretaría de Patrimonio, que tuvo su misión inicial alterada para incluir los servicios de apoyo al turismo y perdió autonomía en la ejecución de sus proyectos. El término del Fondo de Preservación hizo que las acciones de conservación dependieran, casi exclusivamente, del financiamiento de la municipalidad, esto es, de las rentas presupuestarias. Esa situación fue alterada solamente por el surgimiento de la Ley Rouanet y de los programas PRODETUR y MONUMENTA.

### *El impacto de la Ley Rouanet*

La Ley Rouanet ha venido siendo utilizada en la revitalización del sitio histórico de Olinda desde su reglamentación. En los primeros años pre-  
valecieron los proyectos financiados por el FNC, por ser recursos venidos directamente del Tesoro Nacional. Esos proyectos fueron elaborados por la municipalidad para la restauración de monumentos y la recuperación de los espacios urbanos del sitio histórico, como los proyectos de la Plaza de la Sé, de la Biblioteca Pública y de las iglesias del Rosario y del Amparo. Este último fue objeto de una experiencia pionera en la formación de sociedad público-privada. La Fundación Roberto Marinho aportó recursos elevados para la restauración de la iglesia por medio de captación de recursos junto a empresas privadas que recibían a cambio la vinculación de su imagen institucional en los espacios publicitarios de la Red Globo de Televisión.

Sin embargo, a partir del año 2000, los proyectos de la municipalidad dirigidos al FNC disminuyeron debido al aumento del uso del instrumento del *mecenazgo*, de la Ley Rouanet. Por esa vía, los productores culturales desarrollan y aprueban proyectos culturales para el sitio histórico de Olinda y, después de su aprobación, buscan empresas privadas que se dispongan a pasar parte del impuesto a la renta para la realización del proyecto. El mecanismo del *mecenazgo* constituye, hoy, una de las más importantes fuentes de financiamiento para los proyectos de revitalización del sitio histórico de la ciudad<sup>5</sup>.

El éxito de ese mecanismo está, en gran parte, centrado en la formación de coaliciones de actores y de circuitos económicos nuevos que reúnen empresas de servicios de promoción cultural, grandes empresas con grandes programas de promoción de la imagen institucional, mediante el financiamiento de productos culturales, políticos y administradores locales, que se benefician de la imagen creada por la aplica-

---

5 Los datos sobre el volumen de proyectos aprobados en Olinda son desconocidos. La Coordinadora de la representación del Ministerio de Cultura en el Nordeste declaró, en entrevista, que el sistema de información sobre los proyectos de la Ley Rouanet no permite la agregación por municipios. Por otro lado, la Prefectura Municipal de Olinda también no recolecta esas informaciones, a pesar de la gran importancia de los proyectos para la gestión de la revitalización del sitio histórico.

ción de los proyectos, y organizaciones no gubernamentales, que son beneficiarias finales, o intermediarias, en la realización de proyectos culturales.

El creciente volumen de proyectos a ser financiados por la Ley Rouanet está generando problemas de gestión en el sitio histórico. Como esos proyectos son elaborados por entidades privadas, sin cualquier participación de la gestión pública de la conservación, la ejecución es realizada fuera de la planificación municipal propensa a crear distorsiones en el funcionamiento del sitio histórico. Mientras tanto, la municipalidad se ve presionada a aceptar los proyectos, pues representan recursos adicionales que no podrían ser captados por medio de los instrumentos a su disposición o financiados con recursos presupuestarios.

A partir de mediados de los años 1990, las otras fuentes de financiamiento fueron las de los programas federales para la promoción del turismo y preservación urbana: los programas PRODETUR y MONUMENTA.

### El programa Monumenta

El sitio histórico de Olinda fue incluido en el programa Monumenta en 1997, junto con el grupo reducido de ciudades escogidas para la primera fase del programa. Monumenta fue estructurado para financiar actividades dentro de cinco componentes: inversiones integradas en áreas del proyecto; fortalecimiento institucional; promoción de actividades económicas; capacitación de artífices y de agentes locales de cultura y turismo, y programas educativos sobre el patrimonio histórico.

El esquema de financiamiento fue organizado para que el gobierno brasileño fuese el responsable por el préstamo y, también, el responsable técnico general. Los municipios serían los beneficiados por las inversiones y por la elaboración y acompañamiento técnico de los proyectos. El esquema de préstamo implicaba que los municipios debiesen asumir una contrapartida de 30% del financiamiento para sus proyectos en el rubro 'inversiones integradas en áreas de proyecto'. Los proyectos no incluidos ahí no tendrían contrapartida municipal.

Para el sitio histórico de Olinda, hasta 2005 fueron realizadas, con recursos del Programa, cinco intervenciones en edificaciones destruidas,

incluyendo museo, iglesias y un observatorio astronómico<sup>6</sup>, y once intervenciones en espacios públicos<sup>7</sup>. Para el año de 2006 están previstas la creación de un centro de entrenamiento para artífices constructores y la recuperación de inmuebles privados. El total de inversión en el proyecto del sitio histórico de Olinda es de aproximadamente, R\$ 6,3 millones: provienen R\$ 4,84 millones de un préstamo del BID y R\$ 1,45 millones, de una contrapartida.

La ejecución del Monumenta en Olinda mostró que es un programa que exige un aporte elevado de recursos locales debido, principalmente, a la extrema lentitud en la fase de elaboración, evaluación y aprobación de los proyectos y de las dificultades burocráticas para las licitaciones y la liberación de recursos para las obras. Hasta 2005, el programa había utilizado solamente R\$ 1,7 millones de los recursos previstos (35,24%). En el año de 2006, año de cierre del programa, deberán ser realizadas todas las obras restantes. La exigencia de una contrapartida de 30% también constituye un factor agravante en la ejecución del programa, pues significa un aporte elevado de los recursos locales, para una municipalidad con capacidad financiera muy baja. La concentración de las obras en los dos últimos años del programa acarreará un fuerte compromiso de las rentas municipales, impidiendo la ubicación en otros proyectos importantes de la ciudad.

El Fondo de Preservación de Olinda, previsto en el reglamento operativo del Monumenta, fue creado en 1999, pero aún no fue activado debido a la falta total de recursos. El Municipio no depositó las partes anuales de mantenimiento ni inició el cobro de tarifas y entradas en los museos, iglesias y estacionamientos, como estaba previsto.

## El programa PRODETUR II

Olinda vino a participar solamente de la segunda fase del programa PRODETUR. La gestión y el préstamo serán responsabilidad del Estado de

---

6 Las obras fueron: Anexo del Museo Regional, Iglesia del Carmo, Iglesia Nuestra Señora del Amparo, Iglesia Nuestra Señora del Rosario y Observatorio del Alto de la Sé.

7 Las obras fueron: Beco Bajado, Estacionamiento del Fortim, Estacionamiento del Largo de la Concepción, Estacionamiento del Rosario, Estacionamiento del Varadouro, Estacionamiento de los Milagros, Largo del Cruzeiro de San Francisco, Recalificación de las veredas, Recalificación del Parque del Carmo, Reurbanización del Fortim, Calle Saldaña Marinho.

Pernambuco. Para Olinda, fueron escogidos seis proyectos: la elaboración de proyecto interpretativo para el patrimonio histórico y cultural del sitio histórico; la implementación del sistema de destino final de residuos sólidos del municipio; la recalificación y complementación del Mercado Eufrasio Barbosa, el Centro de Cultura Popular; la recalificación de la Plaza del Alto de la Sé; la recalificación de la Av. Olinda y del Largo de Varadouro, y la reurbanización de la orla marítima. El proyecto de recalificación del Alto de la Sé, área de la fundación de la ciudad y su principal punto de atracción turística, requiere recalificar el espacio urbano del área, construir un mirador en el tope de la caja de agua de la ciudad y crear un mercado cubierto para los artesanos que hoy día ocupan los espacios públicos. La inversión total será de US\$ 4,72 millones: 1,5 millones de préstamo del BID y una contrapartida de US\$ 3,22 millones asumida por la Unión, Estado de Pernambuco y Olinda.

La experiencia adquirida por la municipalidad con la operación del Monumenta y del Prodetur, asociada al acompañamiento de los proyectos culturales privados, contribuyó a alterar el sistema de gestión de la conservación urbana del sitio histórico. El sistema de preservación, creado en los años 1980, dejó de existir, y la Secretaría del Patrimonio perdió las funciones de monitoreo y control del uso del suelo, dejó de ser una agencia de regulación urbanística y conservación urbana. El nuevo foco de la Secretaría es elaborar proyectos especiales para la captación de recursos externos para la promoción cultural, según una estructura ad hoc ajustada a las oportunidades que se presentan a cada momento, sean ellas las leyes de incentivo cultural o los programas especiales de financiamiento. Ese ajuste llevó la Secretaría a adoptar una gestión que favorezca la acción de los productores culturales, especialmente en el uso de los espacios públicos como soportes de eventos de música, exposiciones y *shows*; es decir, los proyectos que más fácilmente reciben apoyo del mecenazgo. En 2005, en una conferencia municipal para la cultura promovida por la municipalidad de Olinda, la administración local propuso la disolución del Consejo de Preservación y su sustitución por un Consejo de Cultura que disminuiría el control sobre la conservación urbana, especialmente sobre las acciones en los espacios públicos y privados.

La gestión es también la actividad que define el éxito o no de los proyectos financiados por el Prodetur y por el Monumenta. La sustentabili-

dad de esos proyectos, a largo plazo, dependerá de un sistema complejo de gestión público-privada que requerirá una práctica completamente diferente de aquella gestión de los proyectos de promoción cultural financiados por las leyes de incentivos.

### El caso del Barrio del Recife

El estudio del financiamiento de la revitalización en Recife fue delimitado al período de 1993 a 2005. La fecha inicial se refiere al inicio del Plan de Revitalización del Barrio del Recife (PRBR). Por lo tanto el análisis está limitado a los financiamientos para el área del Barrio del Recife, la parte más antigua del centro histórico de la ciudad.

#### *Financiamiento local del Plan de Revitalización del Barrio del Recife*

Hasta el inicio del PRBR, el financiamiento de la conservación del centro histórico del Recife seguía un patrón similar al de todas las ciudades históricas del Brasil. El financiamiento tenía como fuente los recursos del Gobierno Federal, por medio de los recursos presupuestarios, y de los programas especiales del IPHAN, o los de la municipalidad.

A partir de 1983, el centro histórico del Recife sufrió una degradación urbana profunda causada por la descentralización de las actividades urbanas terciarias (Zancheti, 2005) y llegó a ser caracterizado como una periferia urbana central (Zancheti et. al., 1998).

El PRBR fue un instrumento de planificación que marcó un momento inflexible en el proceso de degradación. El Plan pretendía la revitalización del área por medio de un cambio profundo en los usos, teniendo en cuenta la introducción del comercio al por menor, los servicios empresariales modernos, de recreación y diversión, y de apoyo al turismo. La estrategia de acción utilizada fue la de la ejecución de un plan de obras de mejoramiento del espacio público, compra y reforma de inmuebles, y creación de una unidad de gestión específica para el barrio, con autonomía y decisión.

El Plan fue un referente como proyecto de desarrollo local en Brasil y se distinguió de otros proyectos de revitalización urbana en ejecución en



aquel momento. Diferente de la forma tradicional de implementación de planes, el Gobierno Municipal adoptó una política de negociación de partes con los agentes privados locales, pues consideró fundamental la adhesión de los inversionistas privados al Plan y, al mismo tiempo, demostró que la revitalización podría constituirse en una propuesta viable de retorno económico de las inversiones. En ese sentido, el PRBR no fue concebido como un documento normativo, sino como una pieza en el juego de negociación, que pretendía demostrar la viabilidad económica del proyecto y servir como guía de la acción pública<sup>8</sup>. El Plan sintetizaba el papel a ser desarrollado por el poder público municipal, sus compromisos, y diseñaba las partes con los agentes privados.

El PRBR se inició con la recuperación de espacios públicos en un área específica del barrio, la Calle del Bom Jesús, identificada como un polo de inversión. Inmediatamente después de esas acciones iniciales, la Prefectura procuró formar sociedades con empresas privadas para la recuperación y mantenimiento de las plazas públicas del área. El éxito de la iniciativa propuesta demostró la viabilidad de la implementación del Plan basada en la acción privada.

Otra iniciativa decisiva para el éxito del Plan, especialmente para la atracción de inversionistas privados, partió de la Fundación Roberto Marinho (FRM) que propuso a la Prefectura el proyecto Colores de la Ciudad. Ese proyecto consistía en pintar las fachadas de los edificios de la Calle del Bom Jesús, utilizando tintas entregadas por una gran empresa multinacional. Los propietarios de los inmuebles recuperarían las fachadas, dando el material de construcción y mano de obra, y la Prefectura recuperaría el espacio público.

La FRM realizó una gran campaña publicitaria en la televisión sobre el proyecto y para promover la Calle del Bom Jesús como un nuevo polo de actividades de recreación y diversión de la ciudad. En 1994, después del lanzamiento del proyecto Colores de la Ciudad, quedó claro que no sería fácil convencer a los propietarios de inmuebles a adherirse al proyecto sin esquemas de financiamiento de bajo costo. Las edificaciones estaban muy degradadas y las actividades existentes no mostraban ninguna tendencia al

---

8 EL PRBR fue uno de los primeros proyectos urbanos locales en realizar un análisis de costos y beneficio social y económico para evaluar su viabilidad y sustentabilidad.

respecto. Al inicio, pocos propietarios adhirieron al proyecto y la Prefectura, para enfrentar el problema, amplió el contrato con la empresa responsable de la elaboración del plan de utilización de los inmuebles de la calle para incluir una oficina de negocios del polo, cuya función sería articular a los inversionistas con los propietarios de los inmuebles. También negoció con la Fundación Roberto Marinho una expansión del área del proyecto Colores de la Ciudad, para incluir inmuebles de gran valor simbólico y de propiedad de asociaciones empresariales locales. Además, en esta fase, la Prefectura inició obras de recuperación del espacio público de la Calle del Bom Jesús (nueva vereda, ordenamiento de cables eléctricos y mobiliario urbano). La acción más importante fue la desapropiación de cinco inmuebles que estaban en avanzado estado de deterioro físico. Tal acción fue vital para la continuación del proceso, pues permitió a la Prefectura negociar con los inversionistas la ocupación de los mismos con nuevos usos y así iniciar la consolidación del polo.

La finalización de las obras públicas en la Calle del Bom Jesús, el inicio de las obras en los inmuebles desapropiados y la recuperación de la Asociación Comercial y de la Bolsa de Valores hicieron que la adhesión al “Colores de la Ciudad” ganase impulso. A mediados de 1995 comenzaron a funcionar los primeros bares y restaurantes del polo. El esquema de financiamiento de ese proceso fue el de la utilización de varias fuentes del presupuesto municipal en un arreglo concentrado que permitiera alcanzar el volumen necesario de recursos para la inversión inicial. Paralelamente, la municipalidad propuso al Gobierno del Estado de Pernambuco la inclusión de proyectos del PRBR en la línea de acción sobre el patrimonio histórico del recién lanzado programa Prodetur.

Entre 1993 y 1996, las inversiones públicas en el Barrio del Recife fueron realizadas básicamente por la Prefectura de la ciudad de Recife, con una pequeña participación del Gobierno del Estado en la mejoría del sistema de abastecimiento del agua. Las inversiones totalizaron R\$ 2,66 millones distribuidos entre: desapropiaciones de inmuebles, 8,04%; elaboración de proyectos, 20,06%; obras, 71,9%. Las inversiones privadas aplicadas en la recuperación de inmuebles fueron estimadas en, aproximadamente, R\$ 2,85 millones. (Zancheti et. al., 1998). La fuente de financiamiento del gasto privado fue, básicamente, el ahorro de los empresarios. No fue creada ninguna línea especial de apoyo financiero para esos

emprendedores, a no ser la utilización de la exención por parte del impuesto predial y territorial, calculada de acuerdo con el grado de 'restauración' de cada edificación.

Después del éxito y el ímpetu acelerado de las inversiones, el PRBR dejó de ser una prioridad para las sucesivas administraciones municipales. Entre 1998 y 2005, la inversión pública municipal fue insignificante y concentrada en la promoción de eventos culturales o en pequeñas obras de mantenimiento (Viera, 2006). Por ejemplo, entre 2001 y 2005, la municipalidad invirtió solamente R\$ 714,92 mil, una cantidad claramente insuficiente para mantener la continuidad de la revitalización. Los programas nacionales de apoyo a la revitalización, esto es, el Monumenta y el Prodetur, se convirtieron, entonces, en las principales fuentes de financiamiento para el PRBR.

### Programa Prodetur

El programa Prodetur I representó una inyección de recursos importante para la revitalización, especialmente la destinada al equipamiento urbano. Fueron financiadas la recuperación de teatros, la creación de espacios culturales, la recuperación de puentes, calles y plazas, la reforma del almacén del puerto para la creación del terminal de pasajeros para recibir navíos de turismo, la señalización urbana, a más de la recuperación de algunos inmuebles. También el Prodetur fue utilizado para la compra de equipamientos de informática y capacitación de los técnicos de la Oficina del Barrio del Recife, órgano responsable por la gestión de la revitalización. El Prodetur I financió una inversión de US\$ 4,65 millones: US\$ 2,58 millones de préstamo del BID y US\$ 2,07 millones de contrapartida local.

El Prodetur II será un programa para proyectos que complementen las realizaciones del Prodetur I. Serán utilizadas obras para la ampliación del Museo de la Ciudad, la recalificación de la principal avenida del Barrio del Recife y proyectos de interpretación urbana para apoyo a los turistas. Están previstas inversiones de US\$ 2,06 millones, con una contrapartida de solamente US\$ 600 mil.

## Programa Monumenta

A partir de 1996, la revitalización del Barrio del Recife pasó a integrar el programa Monumenta. Ese programa alteró profundamente la trayectoria de la revitalización del barrio, pues, para que el área fuera insertada en el programa, la municipalidad creó un nuevo polo de inversión, el de la Calle de la Alfandega, sin antes consolidar y expandir el polo del Bom Jesús para sus alrededores. Monumenta exigió la elaboración de proyectos que proporcionaran retorno económico y financiero de modo que, a largo plazo, fuera garantizado el mantenimiento de las obras sin la inyección de nuevos recursos públicos. Esa exigencia llevó a que se elaboren proyectos de recuperación de inmuebles para las actividades del comercio y servicios de gran porte: el centro de servicios de diversión y recreación del Chanteclair, asociado a un *shopping center*. Ambos son de propiedad privada, pero viabilizados con financiamiento público, por medio de la sección de terrenos públicos para la construcción de grandes parqueaderos, además de los financiamientos de la inversión privada, por medio de préstamos de bancos públicos con intereses abajo del costo del mercado.

Las otras obras del Monumenta son complementos del nuevo polo, como la mejoría del espacio público, la recuperación de fachadas de los inmuebles en el área de intervención y los préstamos para la recuperación de inmuebles privados. El valor de la inversión será de R\$ 8,18 millones: R\$ 5,7 millones de préstamo del BID y R\$ 2,25 como contrapartida del municipio.

El Monumenta en Recife fue también un programa de alto costo para la municipalidad y de ejecución muy lenta. Las primeras obras del programa se iniciaron en 2000, después de cuatro años de elaboración de proyectos y negociación entre los actores involucrados. La sustentabilidad económica y financiera del proyecto aún espera ser examinada. Similar a Olinda debía ser creado un Fondo de Preservación que, hasta 2005, no había sido reglamentado ni recibido las contribuciones anuales de la municipalidad.

## Otros financiamientos

El relativo éxito de la revitalización del Barrio del Recife llevó a que nuevas iniciativas de desarrollo local se realicen en el área. Dos merecen destacarse.

La primera fue la formación de una sociedad pública-privada para embutir los cables de energía eléctrica y telefonía. El financiamiento del proyecto fue realizado por la Fundación Roberto Marinho con el apoyo del mecenazgo, utilizando los mecanismos de exención fiscal de la Ley Rouanet. A pesar del inicio acelerado de las obras, el proyecto fue interrumpido abruptamente antes del término, y hasta el presente (2006) no ha sido retomado debido a las dificultades de la Fundación Roberto Marinho de captar los recursos necesarios por el mecanismo del mecenazgo.

En 1998 fue elaborada la segunda iniciativa, el Puerto Digital, un polo de empresas de tecnologías de la información y comunicación, que vino a ser un proyecto de impacto que cambiaría el curso de la revitalización. Ese proyecto consistió en la formación de un fondo de inversión no reembolsable de R\$ 33 millones, financiado con recursos del Gobierno del Estado de Pernambuco, para la creación de una infraestructura de comunicación basada en fibra óptica, la adquisición y la recuperación de inmuebles en el barrio, la formación de un fondo para incubación de empresas privadas de información y, especialmente, la formación de una institución semipública de gestión del consorcio de las empresas del Puerto Digital. Ese proyecto llevó a la formación de una coalición de intereses públicos y privados hasta entonces jamás vista en el Estado de Pernambuco. Esa coalición reunió los gobiernos municipal y estatal, las empresas de tecnología locales, las filiales de las empresas extranjeras, la Universidad Federal y un gran número de pequeños empresarios de los servicios de tecnologías de la información y de la comunicación. A partir de la presión de la coalición, el Gobierno del Estado creó un mecanismo de rebaja fiscal del impuesto de circulación de mercaderías (ICMS) para las empresas del Puerto, y la Alcaldía de la Ciudad del Recife también consiguió aprobar una Ley con un mecanismo similar para la reducción de 60% del impuesto sobre servicios (ISS) de las empresas del Puerto. Entre 2000 y 2002, esos dos instrumentos consolidaron el Puerto Digital que, al final de 2005, reunía más de ochenta empresas.

La inyección de los recursos del Puerto Digital alteró la trayectoria de la revitalización en el barrio. En los primeros años del proyecto, la posible llegada de empresas de servicios modernos alteró las expectativas de inversiones privadas, antes concentradas en los servicios de recreación y diversión, y alteró principalmente las expectativas de los propietarios de inmuebles en cuanto al valor de sus propiedades. Los precios de venta y arriendo de los inmuebles aumentaron, provocando que las actividades más tradicionales no pudiesen pagar los nuevos costos. Las pequeñas empresas de tecnología, el principal objetivo del Puerto Digital, también fueron perjudicadas por la valorización inmobiliaria, pues los nuevos valores de los inmuebles solamente podían ser asumidos por empresas mayores o consolidadas en el mercado.

En 2004, la entrada en operación del *shopping center* reforzó la tendencia de valorización inmobiliaria, tornando al Barrio del Recife en una zona urbana de altos arriendos comerciales. El *shopping* atrajo otras empresas de alimentación, como bares y restaurantes, creando una fuerte competencia con las que estaban en el polo de la Calle del Bom Jesús, llevando a que, entre 2004 y 2005, varios negocios fueron encerrados en ese polo a causa de la fuerte competencia.

Actualmente, el Barrio del Recife se caracteriza por ser un área urbana de alta concentración de empresas de servicios modernos, con el apoyo de empresas de alimentación, cultura y recreación, exactamente a la inversa de lo que persistió entre 1993 y 2000. Es un barrio de intensa actividad diurna y no más nocturna, como en los primeros años de la revitalización.

La Ley Rouanet es otro factor importante también para explicar los nuevos rumbos de la revitalización del Barrio del Recife. El financiamiento de proyectos culturales de utilización del espacio público, especialmente espectáculos de música popular, aumenta continuamente en los últimos años, favorecido por la reforma de la Plaza del Marco Zero, realizada en el año de 2000, con recursos captados por medio del instrumento del mecenazgo. Esa plaza se tornó en un teatro al aire libre, activo prácticamente todo el año, con centenares de eventos promovidos por grandes empresas del Estado y del país. También la mayoría de las actividades culturales ofrecidas por el barrio depende de los esquemas de financiamiento de esa Ley, como por ejemplo, las exposiciones y muestras de los centros culturales y galerías de arte, los espectáculos de los teatros y de los

talleres de artistas plásticos, entre otros. La Ley Rouanet constituye la principal fuente de recursos para empresarios que participan de las sociedades público privadas en los proyectos del Monumenta, como el *shopping center* y el centro de espectáculos Chanteclair.

El financiamiento de la rehabilitación de inmuebles privados, utilizando los fondos de la Caja Económica Federal (CEF) no fue exitoso en el Barrio del Recife. Desde el inicio de la implementación del PRBR, se discute la necesidad de introducir viviendas en el área. Mientras tanto, la valoración inmobiliaria prácticamente invalidó la conversión de parte del *stock* construido en unidades residenciales. El costo del inmueble asociado al financiamiento de la conversión eleva el precio de venta del inmueble a un nivel fuera del mercado de residencias de familias pequeñas de la clase media, grupo preferencial para comprar departamentos en inmuebles antiguos. El financiamiento de la CEF está siendo utilizado, con éxito en áreas de la periferia del centro histórico, donde el precio de los inmuebles aún es bajo.

### *El financiamiento y la gestión de la revitalización*

El caso de la implementación del PRBR es, igualmente, un ejemplo de la estrecha relación entre la forma de financiamiento y la gestión de la revitalización. Como ya se ha visto, se puede dividir la gestión de la revitalización del Barrio del Recife en dos períodos: el de la gestión conforme a los principios de desarrollo local, y la gestión a partir de fondos externos.

En el primer período, el sistema de gestión fue moldeado para atraer inversionistas locales para los emprendimientos del plano, con el apoyo de las acciones de la municipalidad calcadas en la utilización de los fondos públicos locales. En el segundo momento, la gestión pasa a privilegiar la captación de recursos de los programas nacionales, el Prodetur y el Monumenta. En ese movimiento, la gestión cambió en relación a la formación de coaliciones de intereses económicos y políticos. En el primer momento, los actores involucrados en el proceso eran del municipio o de la región. En el segundo, los actores fueron aquellos que consiguieron ganar el apoyo de agentes financieros nacionales e internacionales. La nueva coalición se centró en los actores con capacidad de comando de recursos finan-

cieros de mayor porte, que tienen acceso a los programas culturales de las grandes empresas públicas o privadas, o a esquemas de financiamiento de bancos estatales, como el BNDS y la Caja Económica Federal.

En 2005, la municipalidad cerró las actividades de la Oficina del Barrio del Recife. El argumento utilizado para justificar tal decisión fue la necesidad de crear una nueva institución que implemente un programa de revitalización para el conjunto del centro histórico de la ciudad, un área urbana decenas de veces mayor que la del Barrio del Recife. También argumentó que los sistemas de financiamiento disponibles, todos de origen externo, requerían organizaciones más complejas para actuar eficientemente en la captación y aplicación de recursos. Esos argumentos muestran que el cambio de enfoque de la revitalización minimizó la importancia de los recursos y de las coaliciones de actores locales.

## Conclusiones

La experiencia pionera de financiamiento de revitalización de Olinda no tuvo continuidad a partir del inicio de los años 1990, debido al cierre del Fondo de Preservación Municipal.

Recife tuvo que concebir y desarrollar, durante la primera mitad de los años 1990, un sistema de financiamiento basado en recursos públicos y privados locales. El Plan de Revitalización del Barrio del Recife fue una iniciativa pionera en la aplicación de una estrategia de desarrollo local para la recuperación de un centro histórico de gran porte. El financiamiento fue estructurado como una sociedad público privada, pactada en el funcionamiento de un sistema de gestión enfocado en el área del proyecto y con autonomía de decisión, relativamente de la administración municipal.

A partir de mediados de los años 1990, el financiamiento de la revitalización de Recife pasó a depender de fuentes externas de recursos, especialmente de programas nacionales calcados en préstamos efectuados por el BID. Tales recursos fueron importantes para acelerar la ejecución del plan de revitalización, pero también para orientarlo en otra dirección diferente a éste. La estructura de gestión fue cambiada para tornarse una *unidad administración local* de proyectos nacionales, perdiendo, así, su



base de apoyo en los actores económicos locales. La oferta de financiamiento para otros proyectos, realizada por otros organismos de los gobiernos central y estatal, actuantes fuera de las coaliciones político-económicas que dieron soporte inicial al Plan, pusieron fin a la estrategia de financiamiento de carácter local.

El caso de Olinda, desde fines de los años 1990, sigue un patrón similar al de Recife. Las fuentes de financiamiento de la revitalización son, básicamente, externas, dependientes de préstamos del BID y de los financiamientos mediante el uso de la Ley Rouanet.

El previsible cierre de los programas de financiamiento externo a corto y mediano plazo levanta serios cuestionamientos en cuanto al futuro de la revitalización de los centros históricos de las dos ciudades.

El primero, y más importante, es respecto al desmontaje de los sistemas de gestión basados en principios de desarrollo local. Esa experiencia se está perdiendo rápidamente y está siendo sustituida por una gestión dependiente de estímulos desde el Gobierno Federal.

La segunda cuestión se centra en el fin de las coaliciones políticas y económicas que dieron soporte a las iniciativas locales y que necesitan ser recompuestas, a partir de una base completamente nueva de actores, compromisos e instituciones de negociación entre las partes, cuando el financiamiento externo de la revitalización sea cerrado.

La tercera, y última parte de la constatación, es que no existe ningún proyecto del Gobierno Federal o Estatal para la formación de fondos de financiamiento específicos para garantizar la continuidad de los programas de revitalización existentes. Las municipalidades no poseen un sistema ágil de movilización de recursos que pueda sustituir a los que dejarán de existir en breve.

Debido a este panorama se torna urgente repensar el sistema de financiamiento actual, en el sentido de rescatar una dinámica basada en la movilización de los recursos locales, sean públicos o privados, la cual pueda mantener las conquistas de la revitalización de los últimos quince años en Olinda y Recife.

## Bibliografía

- Bernardino A. P. S. (2005): Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, V. 12, N. 23, pp. 53-72.
- Bosi V. (1986): Núcleos históricos: recuperação e revitalização, a experiência de Olinda. *Revista do Patrimônio*, n. 21, pp.134 – 146.
- Castello Branco C. E., Monteiro E. M. A. R. (2003): Um estudo sobre a indústria de fundos de investimentos imobiliários no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20, Dezembro, pp. 261-296.
- Vieira N. (2006): *Gestão de áreas históricas: o valor cultural e o valor econômico em processos de revitalização de centros históricos do Brasil*. Tese de Doutorado inédita. Recife: MDU/UFPE.
- Zancheti S. M. (2005): Development versus urban conservation in Recife: a problem of public management. *City & Time* 1 (3): 2. En: <http://www.ct.ceci-br.org>.
- Zancheti S. M. (2001): Revitalización del Centro Histórico de Recife: una experiencia de gestión con iniciativa privada. In: Carrión F., *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: UNESCO/Banco Interamericano de Desarrollo/ Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia/FLACSO. pp. 237-251.
- Zancheti S. M. (1998): Plano de Revitalização do Bairro do Recife. In: Zancheti S. M., Lacerda N., Marinho G., *Revitalização do Bairro do Recife: plano, regulação e avaliação*. Recife: Editora Universitária UFPE. pp. 7-61

## Sítios Web

- Companhia Hidro-Elétrica do Rio São Francisco. [http://www.chesf.gov.br/patrocinio\\_roteiro.shtml](http://www.chesf.gov.br/patrocinio_roteiro.shtml). (Acceso: 07/01/2006, 11:23).
- Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=204>
- Porto Digital. <http://www.portodigital.org/>
- Programa de Revitalização de Sítios Históricos, PRSH. <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/Publicacao/Texto/programa/>

- prsh.htm#saiba. (Acesso: 22/01/2006, 20:20).  
Programa Cultural Petrobras.  
<http://www2.petrobras.com.br/CulturaEsporte/>.  
(Acesso: 07/01/2006, 11:20).  
Política Cultural do Banco do Brasil.  
<http://www.bb.com.br/appbb/portal/bb/ctr/PoliticaCultural.jsp>.  
(Acesso: 07/01/2006, 11:20).  
Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil.  
[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Visao/gerados/prodetur\\_visao\\_geral.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Visao/gerados/prodetur_visao_geral.asp). (Acesso: 07/01/2006, 12:22).  
Programa Monumenta. <http://www.monumenta.gov.br/monumenta.php>  
(Acesso: 07/01/2006, 12:24).  
Monumenta, *Regulamento Operativo*.  
<http://www.monumenta.gov.br/upload/monumenta/20.pdf>  
(Acesso: 09/01/2006, 14:48).

### Entrevistas

- Tarciana Gomes Portella, Coordenadora da Representação Regional do Nordeste do Ministério da Cultura. Entrevista telefônica em: 18 de janeiro de 2006.  
Luís Castanha, Diretor do Programa Prodetur, Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco. Entrevista em: 16 de janeiro de 2006.  
André Pina, arquiteto da Secretaria de Patrimônio Ciência e Cultura da Prefeitura Municipal de Olinda. Entrevista em: 4 de janeiro de 2006.

### Documentos

- Monumenta. *Projeto Olinda, Prestação de Contas Nº 21 Convênio 045/2000, Período 01 A 31/12/2005*. Olinda: Secretaria de Patrimônio, Ciência e Turismo de.  
Governo do Estado do Pernambuco. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes, Unidade Executora Estadual do PRODETUR-UEE/PE. *Matriz Financeira do Prodetur II*. (Planilha eletrônica).  
PRODETUR Pernambuco, *Matriz de Financiamento*, SDETE/UEE-PE. (Planilha eletrônica).