

## O ELEFANTE DA REABILITAÇÃO – QUESTÕES METODOLÓGICAS SOBRE A DISCUSSÃO DE MANUTENÇÃO DA CIDADE CONSTRUÍDA

No Brasil, estudos urbanos não tratam propriamente a reabilitação como questão de regulação urbanística e ordenamento territorial, nem na perspectiva de afirmação do direito à cidade. Assim como na parábola indiana (figura 1), a reabilitação ora é vista pela ênfase do projeto (escala arquitetônica), ora com olhar voltado ao patrimônio histórico (cultura e conservação do patrimônio), ora com foco na gentrificação (consequências sociais indiretas)<sup>1</sup>. Há pouco diálogo com a manutenção da cidade e do espaço urbano construído ou mesmo com o ordenamento territorial e estratégias de produção do espaço urbano. Essa intersecção do lote com a cidade, espaço privilegiado do direito urbanístico, e o diálogo entre o direito de construir e os conflitos territoriais não são devidamente abordados pelos estudos de reabilitação urbana no Brasil.

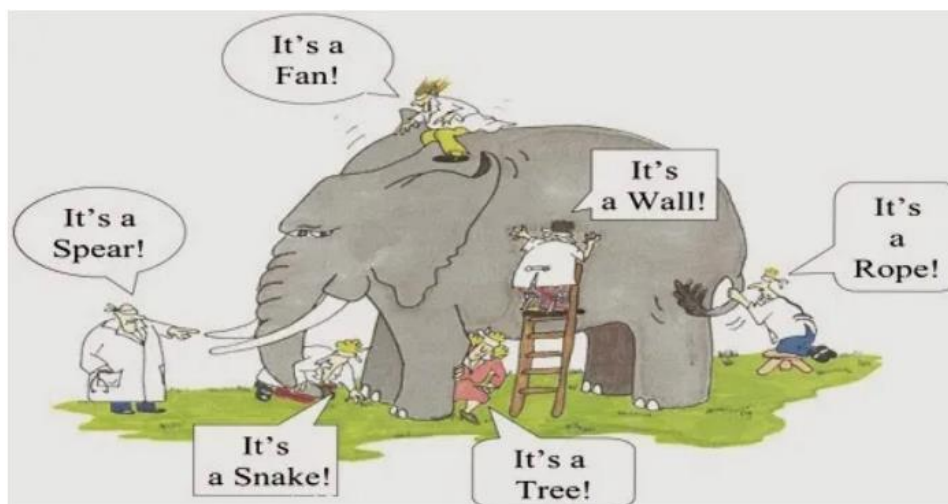


Figura 1 – Ilustração da parábola hindu “Os cegos e o elefante” (fonte: Esalq)

A aproximação teórico-conceitual ao processo de reabilitação urbana, especialmente em áreas centrais, tem sido feita de forma parcial na literatura de estudos urbanos e regulação urbanística no Brasil. Há lacunas significativas que precisam ser preenchidas para uma compreensão da reabilitação de forma integrada e para compreensão do papel e do alcance da regulação urbanística nessa temática, sem perder de vista algumas diferenças importantes

---

<sup>1</sup> Zarlenga (2022) também identifica lacunas importantes em estudos sobre regeneração urbana, cujos focos foram recuperação de patrimônio (projeto), gentrificação (efeitos do processo) ou embelezamento urbano.

na forma como o tema foi e vem sendo tratado em cidades latino-americanas e europeias (Bustos-Peñañiel, Castrillo-Romón, 2020).

A começar pela terminologia, lembrando que não se trata de questão menos importante. Afinal, a amplitude terminológica está associada a processos de exclusão territorial, uma vez que garante maleabilidade e descreve ações gerais ou linhas de atuação que transformam variáveis físicas e socioeconômicas existentes sem enfrentar muita resistência (Bustos-Peñañiel, Castrillo-Romón, 2020). Mas sob o tema amplo da regeneração urbana<sup>2</sup>, há importantes diferenciações entre reabilitação, renovação, requalificação, *retrofit* e interessantes nichos terminológicos que aparecem em uma revisão bibliográfica<sup>3</sup>.

De início, importante reforçar a diferença entre reabilitação e renovação<sup>4</sup>. A reabilitação está destinada a um patrimônio não monumental, composto frequentemente de prédios habitacionais e industriais obsoletos - e a intervenção, nesse contexto, busca não apenas recuperar o patrimônio edificado, restabelecendo condições de segurança estrutural, mas também melhorar condições funcionais (uso atual), impactar o entorno, dinamizando processos econômicos e sociais. A reabilitação não se limita a uma vertente imobiliária, “procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna” (Oliveira, Lopes, Alves, 2011, p. 9). Há uma preocupação em valorizar os recursos e relações existentes, garantir o aproveitamento de espaços já construídos com respeito às suas características físicas, econômica, social e cultural, ou seja, de requalificar a cidade existente. Já a renovação elimina “um tecido urbano antigo e degradado para o substituir por uma ocupação nova e actual” (Lopes, 95, p. 15). A renovação é uma forma de intervenção que promove alterações profundas na área de intervenção e encerra em si uma ideia de modernização plena, de fazer com que algo fique como novo, com

---

<sup>2</sup> O termo pode ser visto como uma panaceia para enfrentamento de complexas questões urbanas, cujo significado foi estendido de tal maneira a ponto de “identificarse prácticamente con cualquier tipo de intervención sobre áreas urbanas existentes, sin importar las características urbanísticas de los ámbitos afectados ni la escala, objetivos y herramientas de la acción pública” (Bustos-Peñañiel, Castrillo-Romón, 2020, p. 1)

<sup>3</sup> A revisão bibliográfica não ficou adstrita a bases brasileiras. No levantamento feito, percebe-se que o termo *reabilitação* tem maior incidência de produção acadêmica com referência a casos portugueses e uma maior proximidade com o enfrentamento de problemas urbanos, fazendo eco ao entendimento de que a “reabilitação urbana como uma parte especial do direito do urbanismo” (Oliveira, Lopes e Alves, 2011, p. 35). Já os termos *requalificação* e *renovação* aparecem com mais frequência em produções latino-americanas que debatem processos de remoção e gentrificação, comumente atrelados à intervenção no patrimônio cultural de áreas centrais, mas não só. Por fim, o termo *retrofit* tem grande incidência nas publicações em língua inglesa, trazendo debates mais focados na dimensão projetual, da modernização do edifício e uso de novas tecnologias a partir da tônica da sustentabilidade, muito puxada por uma agenda climática, com discussões sobre eficiência na provisão de serviços urbanos (eficiência energética, saneamento, etc.).

<sup>4</sup> Há tantos desdobramentos terminológicos que se pode dizer que delimitar o significado do termo é “un ejercicio casi permanente de delimitaciones semânticas” (Bustos-Peñañiel, Castrillo-Romón, 2020, p. 2). No direito português, há ainda a diferenciação com a regeneração, que integra a reabilitação com obras de demolição e construção nova, uma distinção que nem sempre é facilmente percebível, como explica Dulce Lopes (2020).

impacto nas dimensões físico, fundiária, funcional e social: muda-se a forma urbana, alteram-se os usos, o tecido social, enfim, renovam-se as estruturas que antes existiam.

No ordenamento territorial brasileiro, a intervenção na cidade construída é bastante pautada por um debate sobre o direito de construir, regulado no âmbito local por códigos de obra municipais que usam, predominantemente, a terminologia requalificação. Além de uma lacuna em relação à escala da questão, já que a abordagem fica bastante restrita a escala arquitetônica, com **ênfase no projeto** de iniciativa dos particulares (proprietários ou investidores), há também um distanciamento da manutenção do espaço urbano construído e consolidado e sua relação com estratégias urbanas mais amplas (como o esgotamento do modelo de desenvolvimento urbano com constante expansão das cidades e espraiamento territorial, alterando-se esse padrão pela manutenção e uso do espaço urbano construído, especialmente em áreas centrais em que há acesso a ampla rede de serviços, infraestrutura, emprego etc.).

Nesse ponto, percebe-se uma diferença em relação ao debate europeu e, especificamente, Português, em que a experiência de reabilitação urbana não ficar adstrita à discussão de projeto, ou seja, não está limitada ao mero interesse de reestruturar e reorganizar edifícios da cidade (Noronha, 2020), configurando-se como verdadeira política pública de ocupação do território (Oliveira, 2011). Ainda assim, numa revisão bibliográfica sobre o tema da reabilitação, há nitidamente um conjunto de trabalhos que trata da reabilitação a partir da discussão de projeto (escala arquitetônica).

Na escala do domicílio (ou do edifício), busca-se a construção de alternativas que permitam um consumo menos intensivo de recursos. A narrativa passa pelo reconhecimento e compreensão do impacto da indústria da construção civil e buscando medidas capazes de aumentar os padrões de qualidade e atender a exigências e necessidades funcionais que não eram previstos ou necessários no momento da concepção e construção do edifício. No que se refere aos impactos ambientais da indústria da construção civil, discute-se não apenas o consumo de materiais e energia, mas também na geração de lixo<sup>5</sup> e redução de emissões (da Silva Costa et al, 2023). Na escala arquitetônica de projetos de construção e de infraestrutura, discutem-se medidas que impactem consumos individuais no nível do domicílio, melhorem a qualidade dos imóveis (iluminação, isolamento térmico, eficiência energética, consumo de água), normalmente baseadas em tecnologias e sistemas eficientes, sendo comum a discussão de custos e orçamento de obras de reabilitação e modernização de edifícios e domicílios.

Há algum debate crítico sobre uma agenda (de base neoliberal) que parte de iniciativas do Estado e mercado para incidir na escala doméstica, que vincula a essa dimensão projetual a visão mais ampla, relacionada à cidade - quiçá global se considerarmos uma agenda urbana no contexto de crise climática questão, afinal “[r]etrofit aims to remake cities in more resource

---

<sup>5</sup> Há dados que indicam que 50% resíduos totais do Brasil são resíduos da construção civil (Brasil, s.d).

conscious and resilient ways, and in doing so places a normative agenda onto domestic materiality” (Jonhson et al. 2021, p. 336)<sup>6</sup>.

Como dito, talvez essa ainda seja uma diferença entre a discussão da reabilitação urbana na Europa<sup>7</sup> quando comparada com a realidade brasileira, onde a escala urbana ainda fica em segundo plano e a reabilitação fica presa à dimensão individual no paradigma do lote/propriedade. De fato as normas edilícias são consideradas normas privadas de ordem pública, não necessariamente integradas à dimensão pública, que apenas dialogam com a disciplina urbanística no que diz respeito a relações externas de ordenação, volumetria, estética (Castilho, 2010).

Ao regular as preexistências, o direito brasileiro privilegia uma ideia de modernização plena e substituição, exigindo parâmetro de novas construções para intervenções no espaço urbano construído. Não há diretrizes que trabalhem a progressividade, a melhoria proporcional com valorização do existente, ou mesmo que diferencie medidas de intervenção de acordo com graus de risco, precariedade, obsolescência.

De fato, no Brasil, a discussão do direito de construir parece atingir seu ápice com o uso e destinação do imóvel no lote, mas o processo de manutenção (eventualmente com adequação e mudança de uso) escapa à dimensão da regulação urbanística mais ampla. Seria necessário pautar pela ótica do ordenamento territorial as intervenções no espaço urbano construído com a qualificação da segurança e a valorização de recursos preexistentes, reconhecendo sua ligação com disputas mais amplas pela cidade - por localização e por riquezas socialmente construídas e que requerem conservação permanente de uma cidade cotidiana, que envelhece e cuja manutenção é favorecida com uma destinação e função útil para a sociedade (Icomos, 64).

Considerando que no Brasil, há “uma lacuna em termos de abordagens relacionadas ao patrimônio cultural que investiguem não somente intervenções na escala arquitetônica, mas que problematizem a questão como um objeto na escala urbana” (Sampaio, 2017, p. 44), percebe-se a relevância de outro conjunto de estudos que olham a reabilitação a partir de uma preocupação com a conservação e recuperação do **patrimônio histórico e cultural** – uma questão que poderia beneficiar-se de uma abordagem integrada sobre reabilitação urbana.

Essa ligação entre reabilitação e proteção do patrimônio histórico cultural remonta à própria origem dos estudos de reabilitação, afinal “não há como negar a ligação inicial entre reabilitação urbana e o direito do patrimônio cultural” (Oliveira, Lopes e Alves, 2011, p. 121).

---

<sup>6</sup> O referido artigo traz interessante debate sobre arranjos de governança e modelos de *retrofit* a partir de um processo participativo e comunidades de infraestrutura, destacando o caráter intersetorial, multidisciplinar e com múltiplas escalas: retrofit como oportunidade para criar, a partir das necessidades e realidades locais (projeto para prédios e domicílios), sistemas de infraestrutura descentralizados e que tenham uso menos intensivo de recursos naturais.

<sup>7</sup> Nesse sentido, o Conselho da Europa (2004, p. 75) define reabilitação como “[r]ehabilitation therefore forms part of an urban project/urban development plan, requiring an integrated approach involving all urban policies”.

Essa relação foi favorecida com o avanço da ideia de que o patrimônio cultural não está adstrito a bens de caráter monumental ou histórico, mas abrange também um patrimônio ordinário, cotidiano uma pluralidade de formas de manifestações, desde bens imateriais até bens imóveis inseridos dentro da problemática urbana. Esse olhar holístico do patrimônio cultural, composto por uma ampla gama de bens e expressões que são *portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira* encontra guarida no regramento consagrado nos artigos 225 e 216 da Constituição Federal Brasileira e mereceu uma série de medidas de proteção e recuperação, entre elas políticas públicas de requalificação de centros históricos com seu patrimônio cultural edificado.

E estudos sobre requalificação no Brasil seguem bastante atrelados a análise de intervenções em centros históricos para proteção do patrimônio cultural. Porém, iniciativas de revitalização realizadas em algumas cidades brasileiras ainda são bastante criticadas por uma abordagem incapaz de dialogar com um conceito de reabilitação integrado, sofrendo com resultados que não necessariamente ampliam a dimensão sustentabilidade (Somekh, Zancheti e Fregonezi, 2015), não geram reapropriação social nem dialogam com uma noção de cultura viva que constrói e reconstrói a cidade e preserva, com suas práticas e seus costumes, um patrimônio urbanístico de importante valor cultural (Sampaio, 2017; Lopez e Paraizo, 2022). Com efeito, estudos sobre intervenções em capitais brasileiras mostram que, no longo prazo, esses processos ficaram bastante vinculados à implantação de projetos de atração de investimentos para gerar emprego e renda - focados em equipamentos e eventos culturais, e de entretenimento, para atrair consumidores e turistas, ou seja, com alteração das relações socioeconômicas que se estabelecem no território e, baseados em subsídios a atividades econômicas, acabaram por resultar em valorização imobiliária da área de intervenção e substituição de moradores/proprietários ou retenção especulativa de imóveis (Somekh, Zancheti e Fregonezi, 2015).

E nesse aspecto se destaca o papel da cultura como indutora de processos ditos de reabilitação urbana, mas que acabam por gerar profundas transformações e rupturas nas estruturas sociais e econômicas endógenas. A cultura, que assume uma nova centralidade na sociedade contemporânea, é vista como oportunidade em face do declive de determinadas áreas urbanas, sendo comum a adoção de políticas de reabilitação [regeneração cultural] de caráter patrimonialista - quando há foco no patrimônio cultural ou equipamento/serviço cultural orientado ao turismo; ou criativas, quando a intervenção mobiliza setores vinculados às indústrias culturais e criativas (Zarlenga, 2022). Assim, muitas cidades brasileiras apostaram em medidas de revitalização de centros históricos a partir da implantação de grandes equipamentos culturais e a criação de polos culturais para fomento do turismo (função catalizadora).

Aliás, essa abordagem de criação de polos culturais pode ter como consequência medidas de remoção de moradores em situação de maior vulnerabilidade, como se verifica em São Paulo,

por exemplo, com o esvaziamento de prédios reivindicados pelos movimentos sociais de moradia e destinação dos mesmos a equipamentos culturais, como ocorreu na Vila Itororó e no Casarão Santos Dumont (figuras 2 e 3)<sup>8</sup>.



Figuras 2 e 3: Casarão Santos Dumont ocupado e restaurado (fonte: L. Colosso e F. Donassi – Folhapress)

E, enfim, chega-se um terceiro grande grupo de estudos sobre reabilitação, aquele com um olhar mais detido sobre consequências sociais indiretas – **gentrificação**, ou seria melhor remoção, como propõem Lopez e Paraizo (2022).

O próprio conceito de gentrificação, que traduz uma gradativa substituição da moradia destinada à população de renda mais baixa das áreas centrais, também é polissêmico e explicado por algumas teorias que podem ser consideradas parciais (Hanmett, 1991) aos olhos de cegos que tentam descrever um elefante<sup>9</sup>.

A gentrificação deve ser entendida como parte do processo de regeneração urbana, de (re)organização do espaço urbano de acordo com necessidades do modo de produção dominante, ou seja, “a gentrificação passa a interferir e reformular a apropriação do espaço urbano, não só localmente, mas de forma altamente integrada no espaço” (Reina e Comaru, 2015, p. 422). Percebe que se afasta, portanto, do conceito e diretrizes da reabilitação urbana, que, ao contrário, trabalha “numa base de potencialização dos recursos endógenos” (Lopes, 95, p. 16).

A expulsão indireta pelo mercado não necessariamente é a mais comum ou a única que marca processos de reabilitação urbana na América Latina, havendo remoções/impedimento/inviabilização de permanência ou retorno ao local de origem após

---

<sup>8</sup> A ocupação do Casarão Santos Dumont é, inclusive, um marco na luta de moradia no centro, marcando uma mudança estratégica, em que as ocupações adquirem um caráter sistemático, passam a ser organizadas e em grande escala. Nesse sentido, vide MIRANDA, Felipe de Vilela. Como sem-teto se tornaram planejadores urbanos em SP? **Anais: XVII Enanpur**, São Paulo, 2017. Disponível em <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1817/1796> (acesso em 18/01/2022) e também EARLE, Lucy. “From Insurgent to Transgressive Citizenship: Housing, Social Movements and the Politics of Rights in São Paulo” in **Journal of Latin American Studies**, v. 44, nº 1, p. 97-126, 2012.

<sup>9</sup> Aliás, é do texto de Chris Hanmett (1991) que vem a inspiração do título deste trabalho.

medidas de regeneração urbana que são tidas quase como voluntárias, o que não significa que esse processo transcorra sem violências ou aprofundando formas de opressão e exclusão socioterritorial (Lopez e Paraizo, 2022).

A declaração de um movimento social de resistência e defesa da habitação no Porto mostra como a gentrificação pode ser consequência grave de processos de reabilitação urbana (desvirtuando, assim, seu conceito):

Essa renovação demográfica, muitas vezes de caráter racista e classista, é naturalizada através do discurso da revitalização e da renovação urbana. No contexto portuense, podemos identificar tais processos no centro da cidade, em que zonas degradadas e abandonadas foram renovadas às custas da remoção da população local. (...) uma série de grandes investimentos de cunho cultural e de infraestrutura urbana prevêm um aquecimento do mercado imobiliário e conseqüente remoção dos atuais habitantes destes lugares. (Habitação Hoje! S.d)

Enfim, parece faltar ao direito brasileiro (e aos estudos de regulação urbanística) uma ordenação sistemática da reabilitação, que trabalhe com o instituto de maneira integrada e, expressamente, assuma a intersectorialidade e multidisciplinaridade, abarcando dimensões arquitetônica, social, econômica, cultural, ambiental e urbanística. É preciso avançar no Brasil em relação ao regime jurídico da reabilitação urbana integrando-a numa regulação urbanística que definida claramente diretrizes gerais para manutenção do espaço urbano construído que vai envelhecendo após um pico de urbanização rápida em meados do século XX, atrelando-o a uma estratégia territorial mais ampla. Essa regulação, certamente, não pode desconsiderar a desigualdade estruturante da urbanização brasileira e enfrentará a forma urbana patrimonialista, apontada por João Whitaker Ferreira como nota característica do nosso desenvolvimento urbano e importante limitador do potencial transformador do aparato estatal (FERREIRA, 2022), incluindo-se aí a regulação urbanística. Há um grande desafio à frente.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Informações sobre a gestão de resíduos sólidos. **Resíduos Sólidos da Construção Civil**. Disponível em: <https://sinir.gov.br/informacoes/tipos-de-residuos/residuos-solidos-da-construcao-civil/>

Bustos-Peñañiel, M., Castrillo-Romón, M. “Luces y sombras de la regeneración urbana: perspectivas cruzadas desde Latinoamérica y Europa”. *Revista INVI*, 35, nº 100, p. 1–19, 2020.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina Urbanísticas da propriedade: o lote e seu destino**. 3ª ed. São Paulo: Pilares, 2010.

Conselho Europeu. **Guidance on urban rehabilitation**. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004.

CRESTANI, A. M. Z. “As faces (in)visíveis da regeneração urbana: rua Riachuelo e produção de um cenário gentrificado”. **Cadernos Metrópole**, 17, n  33, p. 179-200, 2015.

da Silva Costa, T.M., Cabral, N.R.A.J., da Silva, A.C. *et al.* “Analysis of the contribution of building rehabilitation to the achievement of SDG 11”. **Journal of Building Pathology and Rehabilitation**, 8, n  70, 2023.

FERREIRA, J. S. W. “A forma urbana patrimonialista: limites da a o estatal na produ o do espaço urbano no Brasil” **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, 2022.

HABITA O HOJE! **Reivindica es! Fim dos processos de especula o e gentrifica o**. S.d. Disponível em: <https://www.habitacaohoje.org/reivindica%C3%A7%C3%B5es> (acesso em 25/10/2023)

Hanmett, Chris. “The blind men and the elephant: the explanation of gentrification. Transactions of the Institute of British Geographers, New Series v. 16, n. 2, p. 173-189, 1991.

ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios Arqueológicos. **Carta de Veneza** – II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos. 1964. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf> (acesso em 25/10/2023)

JOHNSON, C., BELL, S., BORRION, A., COMBER, R.. “Working with Infrastructural Communities: A Material Participation Approach to Urban Retrofit” **Science, Technology, & Human Values**, 46, n  2, p. 320-345, 2021.

LOPES, D. M. de J.. Habita o, regulariza o e reabilita o: tendências em Portugal e no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, vol. 115, p. 335-351, 2020.

LOPES, Filipe. “A reabilita o urbana em Lisboa” *in* **Estratégias de Intervens o em áreas Históricas**. S lvio Zanchetti, Geraldo marinho e Vera Millet (org.) Recife:MDU/UFPE, 1995

MARCUSE, P. (1985). Gentrification, abandonment, and displacement: connections, causes, and policy responses in New York City. *Urban Law Annual, Journal of Urban and Contemporary Law*, 28(4), 195-240. [https://openscholarship.wustl.edu/law\\_urbanlaw/vol28/iss1/4](https://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw/vol28/iss1/4)

Noronha, Catarina G. M. Reabilita o Urbana – Breve Análise do panorama europeu e nacional: do passado ao presente. *Questões Atuais de Direito Local*, n  28, 2020.

OLIVEIRA, Fernanda Paula . **Novas Tendências do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Fernanda Paula e LOPES, Dulce; ALVES, Cláudia. **Regime Jurídico da Reabilita o Urbana Comentado**. Coimbra: Almedina, 2011.



REINA, Michelly Lima e COMARÚ, Francisco de Assis. “Dinâmicas imobiliárias e políticas urbanas no centro de São Paulo: uma discussão sobre gentrificação na Mooca” in **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 419-440, nov 2015.

SAMPAIO, Andréa da Rosa. “Centros históricos de Bolonha e do Porto: lições de reabilitação urbana para o debate contemporâneo” **Rev. CPC**, São Paulo, n. 23, p. 40-64, jan./jul. 2017.

SOMEKH, Nadia; ZANCHETI, Silvio Mendes; FREGONEZI, Bruna Beatriz Nascimento Revitalização urbana no Brasil: comparando quatro centros históricos. **Anais XVI Enanpur – Espaço Planejamento e Insurgências**, vol. 16, nº 1, 2015. Disponível em <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2304>> Acesso em 25/10/2023.

ZARLENGA, M. “Políticas de regeneración urbana a través de la cultura en ciudades latino-americanas”. **Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales**, 48, nº 144, 2022.