



Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo

**SYLVIO CARNEIRO DE FARIAS**

**O PROGRAMA MONUMENTA E A SUA  
IMPLEMENTAÇÃO EM CACHOEIRA**

**DISSERTAÇÃO**

**Brasília  
2018**

**SYLVIO CARNEIRO DE FARIAS**

**O PROGRAMA MONUMENTA E A SUA  
IMPLEMENTAÇÃO EM CACHOEIRA**

Esta dissertação tem como objetivo a obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de Brasília (UNB) e está inserida na área de Teoria e História da Arquitetura (THA).  
Área de concentração: Teoria, História e Crítica.

Linha de pesquisa: Patrimônio e Preservação.

Orientador: Pedro Paulo Palazzo de Almeida

Brasília  
2018

SYLVIO CARNEIRO DE FARIAS

**O PROGRAMA MONUMENTA E A SUA IMPLEMENTAÇÃO EM CACHOEIRA**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Pedro Paulo Palazzo de Almeida  
Orientador – FAU/UNB

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Elisabete de Almeida  
Medeiros Examinador Interno FAU/UnB

---

Dr. Carlos Madson Reis  
Examinador Externo - IPHAN

Brasília, 13 de junho de 2018.

*A Celma, Sophia e Otávio,*

*Por proporcionar momentos alegres*

*durante a elaboração deste trabalho.*

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador Dr. Pedro Paulo Palazzo, por acreditar no meu trabalho desde o início, pelas orientações que foram fundamentais para a concretização desta dissertação e por toda a paciência.

Aos arquitetos e ex-coordenadores do Programa Monumenta, Pedro Taddei Neto, Marcelo Ferraz e Luiz Fernando de Almeida pela oportunidade de trabalhar no Programa de 2001 até 2013.

À especialista Sênior em Gestão Fiscal e Municipal do BID no Brasil, Ana Lúcia Dezolt pela disponibilização de documentos e informações sobre o Programa Monumenta.

Ao ex-coordenador Técnico da UCG, Marco Antônio de Faria Galvão pelas longas conversas sobre patrimônio cultural.

Aos meus amigos da Bahia, Gabriel Gonsalves, Rita de Oliveira, Etelvina Rebouças e em especial Eduardo Fucs e a toda a equipe da UEP de Cachoeira. Esses profissionais foram fundamentais na execução do Projeto da cidade.

Aos meus colegas e amigos que de alguma forma contribuíram para a minha jornada no Monumenta.

À minha querida esposa, Celma do Carmo de Souza Pinto por todo o apoio e paciência ao longo da vida.

Aos meus filhos, Sophia de Souza Farias e Otávio de Souza Farias pelas conversas descontraídas sobre um assunto tão importante.

À minha mãe, Edite Carneiro de Farias pelo apoio e incentivo.

E em especial ao meu pai, Sylvio de Farias (*in memoriam*), que foi capaz de me mostrar a importância da história, da arte e da arquitetura.

## Resumo

### O PROGRAMA MONUMENTA E A SUA IMPLEMENTAÇÃO EM CACHOEIRA

A cidade de Cachoeira, situada às margens do rio Paraguaçu no Recôncavo baiano, é um local economicamente ativo desde o século XVI, por ser o ponto de ligação entre Salvador e o Sertão nordestino. Além de ser um importante entreposto comercial, a região abrigou mais de 300 engenhos de cana-de-açúcar entre os séculos XVI e XIX. Ao longo desse período, várias edificações foram construídas em estilo colonial, levando a cidade a ser reconhecida, pela sua beleza arquitetônica, como a pérola do Recôncavo. Seu apogeu, tanto econômico como arquitetônico e cultural ocorreu no século XIX, em decorrência da riqueza advinda das culturas da cana-de-açúcar e do fumo, além do intenso comércio no entreposto. Na década de 1930, com a construção da rodovia Salvador-Feira de Santana, a cidade deixou de ser o elo de ligação com o sertão, impactando diretamente na sua economia. Cachoeira foi elevada a patrimônio nacional em 1971 com o tombamento do seu conjunto urbano pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Tendo em vista o processo econômico e histórico que resultou num rico legado arquitetônico, a cidade fez parte de dois programas estratégicos, nas décadas de 1970 e 2000, de recuperação do patrimônio cultural do governo federal. Portanto, o objetivo desta pesquisa é estudar os ciclos de formulação da política pública do Programa Monumenta, sua implementação e avaliação em Cachoeira.

**Palavras-chave:** Formulação de Políticas Públicas; Patrimônio Cultural; Programa Monumenta; Cachoeira.

## **Abstract**

### **THE MONUMENTA PROGRAM AND ITS IMPLEMENTATION IN CACHOEIRA**

The city of Cachoeira, located on the banks of the Paraguaçu River in the Bahia Recôncavo, has been an economically active place since the 16th century, since it is the point of connection between Salvador and the Northeastern wilderness. In addition to being an important commercial warehouse, the region sheltered more than 300 sugarcane mills between the 16th and 19th centuries. Throughout this period, several buildings were built in colonial style, leading the city to be recognized, for its architectural beauty, as the pearl of the Recôncavo. Its apogee, both economic and architectural and cultural occurred in the nineteenth century, due to the wealth of sugar cane and tobacco, and the intense trade in the warehouse. In the 1930s, with the construction of the Salvador-Feira de Santana highway, the city ceased to be the link with the hinterland, affecting directly on its economy. The National Historical and Artistic Heritage Institute (IPHAN) elevated Cachoeira to national patrimony in 1971 with the fall of its urban set. In view of the economic and historical process that resulted in a rich architectural legacy, the city was part of two strategic programs in the 1970s and 2000s to recover the cultural heritage of the federal government. Therefore, the objective of this research is to study the cycles of public policy formulation of the Monumenta Program, its implementation and evaluation in Cachoeira.

**Keywords: Formulation of Public Policies; Cultural heritage; Monumenta Program; and Cachoeira.**

## Lista de ilustrações

Figura 1 – Representação gráfica do problema . . . . .	23
Figura 2 – Esquema do Ciclo de Política Pública . . . . .	24
Figura 3 – Avaliação no ciclo de políticas públicas . . . . .	26
Figura 4 – Elementos de Avaliação do Marco Lógico . . . . .	28
Figura 5 – Cidade de Cusco – Peru. . . . .	33
Figura 6 – Catedral Metropolitana e Rua de Casco Viejo. . . . .	34
Figura 7 – O Boi de Máscaras Veludinho na Estação das Docas de Belém - PA	35
Figura 8 – O patrimônio cultural no planejamento e no desenvolvimento territorial	39
Figura 9 – Lista de Prioridades das cidades do Monumenta, por Ordem de Classificação. . . . .	50
Figura 10 – Custo e Financiamento (em milhares de US\$) . . . . .	54
Figura 11 – Rua Bartolomeu Bueno, 13 - Goiás/GO e Padre Prudêncio, 320 - Belém/PA . . . . .	63
Figura 12 – Rua Dr. Inácio Dias, 2040 - Icó/CE e Rua Dom Viçoso, 58, 68, 68 – A - Mariana/MG . . . . .	64
Figura 13 – Execução de imóveis privados por cidade. . . . .	65
Figura 14 – Vale dos Contos e Horto Botânico. . . . .	68
Figura 15 – Reurbanização da orla do Porto – Corumbá/MS e Orla Marítima da Baía da Babitonga, São F. do Sul/SC . . . . .	69
Figura 16 – Mapa do Recôncavo Baiano . . . . .	72
Figura 17 – Vista do Rio Paraguaçu – Cachoeira-BA . . . . .	73
Figura 18 – Primórdios da ocupação de Cachoeira, em meados do século XVII .	74
Figura 19 – Igreja Matriz N. Sra. do Rosário – Cachoeira. . . . .	75
Figura 20 – Conjunto da Ordem 1. <sup>a</sup> e 3. <sup>a</sup> do Carmo – Cachoeira. . . . .	76
Figura 21 – Casa de Câmara e Cadeia – Cachoeira. . . . .	77
Figura 22 – Panorâmica da Praça da Aclamação. As edificações de destaque são a Casa de Câmara e Cadeia e o Conjunto do Carmo. . . . .	78
Figura 23 – Vista geral da “Villa de Cachoeira” em 1792 . . . . .	79
Figura 24 – Foto aérea de São Felix e Cachoeira, com a Represa de Pedra do Cavalo ao fundo. . . . .	80
Figura 25 – Temas discutidos na Oficina ZOPP . . . . .	83
Figura 26 – Área de projeto e área de influência . . . . .	86
Figura 27 – Festa da Boa Morte – Cachoeira. . . . .	87
Figura 28 – Capela de Nossa Senhora da Ajuda - Cachoeira. . . . .	88
Figura 29 – Grupos de Imóveis Privados. . . . .	89
Figura 30 – Imóveis Privados Destacados. . . . .	89
Figura 31 – Imóvel Destacado Recuperado em Cachoeira. . . . .	90

Figura 32 – Novas áreas de Projeto e de Influência. . . . .	92
Figura 33 – Quadro de execução do componente Investimentos Integrados. . . .	94
Figura 34 – Etapas de contratação de um obra pública . . . . .	95
Figura 35 – Execução de Cachoeira, previsto e realizado. . . . .	97
Figura 36 – Gráfico demonstrando a execução de Cachoeira. . . . .	98
Figura 37 – Gráfico demonstrando a execução das obras de Cachoeira. . . . .	99
Figura 38 – Resumo do Marco Lógico de Cachoeira. . . . .	100

## Lista de abreviaturas e siglas

AL	Alagoas
AM	Amazonas
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAF	Banco de Desenvolvimento de Américas Latina
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DAF	Departamento de Articulação e Fomento
DF	Distrito Federal
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getulio Vargas
ICCROM	International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
IGC	Índice Geral de Custos
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
NBR	Norma Brasileira
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCH	Programa das Cidades Históricas

PCR	Project Completion Report
PE	Pernambuco
PI	Projeto de Investimento
PNC	Plano Nacional de Cultura
RJ	Rio de Janeiro
SECULT	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
SNPC	Sistema Nacional de Patrimônio Cultural
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UEP	Unidade de Execução de Projetos
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRB	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## Sumário

	<b>Introdução</b> . . . . .	<b>13</b>
	<b>Problemática</b> . . . . .	<b>16</b>
	<b>Objeto de Estudo</b> . . . . .	<b>17</b>
	<b>Objetivo</b> . . . . .	<b>18</b>
	<b>Específico</b> . . . . .	<b>19</b>
	<b>Aspectos Metodológicos</b> . . . . .	<b>20</b>
<b>1</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E O PATRIMÔNIO CULTURAL</b> . . . . .	<b>22</b>
1.1	Conceito e ciclo de política pública . . . . .	22
1.1.1	A fragmentação de políticas públicas . . . . .	28
1.2	Conservação do patrimônio cultural . . . . .	29
1.3	Os Bancos multilaterais regionais e a experiência do BID . . . . .	31
1.3.1	Um novo modelo de intervenção no patrimônio cultural, o caso de Quito . . . . .	36
1.4	Gestão e sustentabilidade do patrimônio cultural . . . . .	37
<b>2</b>	<b>A POLÍTICA DO PROGRAMA MONUMENTA</b> . . . . .	<b>42</b>
2.1	Uma nova política pública de conservação do patrimônio cultural . . . . .	42
2.2	O Programa Monumenta e as cidades da Amostra Representativa . . . . .	46
2.2.1	A discussão no Conselho Consultivo e o Monumenta . . . . .	51
2.2.2	Abrangência nacional, as inclusões de novas cidades no Monumenta . . . . .	56
2.2.3	O Contexto econômico e político durante a execução . . . . .	57
2.3	Os investimentos do Monumenta, uma política integrada . . . . .	61
2.3.1	Financiamento de imóveis privados e a tentativa da sustentabilidade . . . . .	62
2.4	Os indicadores de desempenho e os instrumentos de avaliação dos Projetos . . . . .	66
<b>3</b>	<b>CACHOEIRA E OS SEUS RESULTADOS</b> . . . . .	<b>72</b>
3.1	Cachoeira, a pérola do Recôncavo . . . . .	72
3.2	Oficina ZOPP, o levantamento dos problemas e a Carta Consulta . . . . .	81
3.3	O Projeto de Cachoeira e as suas revisões . . . . .	84

3.3.1	<b>A criação da UEP e a implementação do Projeto . . . . .</b>	<b>92</b>
3.4	<b>Resultados do Projeto de Cachoeira . . . . .</b>	<b>96</b>
4	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .</b>	<b>105</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .</b>	<b>109</b>

## Introdução

O conceito de patrimônio histórico vem sendo ampliado desde a década de 1960, com a publicação da Carta de Veneza<sup>1</sup>. Até aquele momento, o patrimônio era visto como monumento isolado, sem relação com o contexto histórico e territorial. A ideia de patrimônio seguia o que Alois Riegl escreveu em seu livro “O culto moderno dos monumentos”<sup>2</sup>, no qual estabeleceu princípios para a preservação histórica com base nos “valores” dos monumentos (antiguidade, histórico, rememoração intencional, uso, arte relativa e de novidade).

Com a Carta de Veneza, já no seu artigo 1.º, apresenta a ampliação do conceito, no qual considera que,

“O conceito de monumento histórico engloba, não só as criações arquitetônicas isoladamente, mas também os sítios, urbanos ou rurais, nos quais sejam patentes os testemunhos de uma civilização particular, de uma fase significativa da evolução ou do progresso, ou algum acontecimento histórico.”

Para SANT’ANA (2015), em meados dos anos de 1970 houve uma mudança substancial, dando menos ênfase à ideia de “cidade-monumento” e passando a tratar o patrimônio como “cidade-documento”. Neste sentido passou-se a uma maior preocupação com a formação e evolução das cidades, colocando a escala urbana no mesmo patamar das expressões estéticas das edificações.

O assunto também foi tratado por Choay (2006) da seguinte forma,

“( . . . ) a diferença fundamental entre o monumento e o monumento histórico é que o primeiro foi criado deliberadamente para relacionar a memória e o presente dos indivíduos, ao que o último é criado posteriormente à construção de determinada estrutura, no momento em que esta é preservada entre várias edificações existentes.”

Com a divulgação das Normas de Quito<sup>3</sup>, de 1967, destacou a função social do patrimônio, a importância dos agrupamentos das comunidades e a necessidade de interação com os cidadãos, para prevenir qualquer ação indesejada na cidade. Também trouxe a discussão sobre o valor econômico do patrimônio para se constituir em instrumento de progresso.

<sup>1</sup> A ampliação do conceito de patrimônio histórico é o resultado do II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, que ocorreu entre os dias 25 a 31 de maio de 1964 em Veneza, na Itália.

<sup>2</sup> Escrito em 1903, como parte dos trabalhos de reorganização da legislação de conservação dos monumentos austríacos.

<sup>3</sup> Reunião de Chefes de Estado da Organização dos Estados Americanos – O.E.A., onde um dos temas discutido foi a política americana de conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse Histórico e Artístico, realizado, em Punta Del Leste, Uruguai (novembro/dezembro de 1967).

Em outras Cartas patrimoniais contêm normas e recomendações que surgiram a partir da década de 1970, como a Carta de Restauo<sup>4</sup>, cuja premissa é a manutenção de moradores no centro histórico, propondo a adaptação das edificações ao conforto da modernidade, tendo como foco a preservação dos bens históricos. Com as Recomendações de Nairóbi<sup>5</sup>, trata sobre a participação, de forma direta, dos cidadãos. Destaca-se a responsabilidade do indivíduo e do Estado na preservação do patrimônio histórico e a tentativa de compartilhamento de responsabilidades entre os vários níveis de poder, conforme descrito abaixo:

“Em cada Estado Membro deveria se formular, nas condições peculiares a cada um em matéria de distribuição de poderes, uma política nacional, regional e local a fim de que sejam adotadas medidas jurídicas, técnicas, econômicas e sociais pelas autoridades nacionais, regionais e locais para salvaguardar os conjuntos históricos ou tradicionais e sua ambiência e adaptá-los às exigências da vida contemporânea. (...) Dever-se-ia buscar a colaboração dos indivíduos e das associações privadas para a aplicação da política de salvaguarda.”

Já as Cartas de Washington<sup>6</sup> e de Petrópolis<sup>7</sup>, reforçam pontos importantes como a participação e o comprometimento dos cidadãos, a melhoria da qualidade de vida e o conhecimento dos moradores sobre os centros históricos.

Com todas essas discussões, em 1973, o Governo Federal do Brasil criou o Programa de Reconstrução das Cidades Históricas – PCH. O Programa teve abrangência em 13 cidades da região nordeste, com o foco de torná-las os monumentos economicamente viáveis, gerando renda pela atividade turística. A ideia era criar um modelo economicamente sustentável, ou seja, após os investimentos iniciais do Programa, a economia do turismo financiaria a conservação dos monumentos.

Após a experiência do PCH, o Governo Federal instituiu o Programa de Preservação do Patrimônio Cultural – Monumenta (1999 a 2012) em 26 cidades de 17 estados. Os recursos aplicados vieram de uma operação de crédito como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e da contrapartida nacional, e teve o apoio técnico da UNESCO. O Programa Monumenta trouxe na sua concepção os conceitos registrados nas cartas e recomendações patrimoniais dos anos de 1960 até as dos 1990.

Dentre as cidades selecionadas no Monumenta, a cidade de Cachoeira, na Bahia, considerada tanto pelo BID com pelo governo a que teve a melhor efetividade das

<sup>4</sup> Circular número 117, de 6 de abril de 1972 do Ministério da Instituição Pública da Itália.

<sup>5</sup> Resultado da 19.ª Sessão UNESCO, onde foi tratado sobre a recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, Nairóbi, Quênia, novembro de 1976.

<sup>6</sup> Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas, publicada pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS, em Washington, EUA, em 1986.

<sup>7</sup> 1.º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centro Históricos, realizado em Petrópolis, Rio de Janeiro, em 1987.

ações de todo o Programa. Em Cachoeira foram restaurados 17 imóveis de uso público e 31 privados. Teve também alguns logradouros requalificados, além do financiamento de atividades concorrentes, como programas educativos, de promoção turística e eventos, e de formação de mão de obras. De todas as ações em Cachoeira destaca-se o quarteirão Leite Alves, que abrigou, entre 1856 e 1975, a fábrica Leite & Alves Indústria de Fumo e, após a requalificação do Quarteirão, no local foi implantado o 'campus' da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

Portanto, esta pesquisa pretende contribuir com a discussão sobre políticas públicas e metodologias aplicadas na conservação de centros históricos, tendo como motivador o Programa Monumenta. As diretrizes do Programa estão ancoradas na metodologia da conservação integrada e utilizou-se da experiência do BID na restauração do centro histórico de Quito, no Equador, para a formulação dos critérios dessa política. Portanto, pretende-se discutir critérios de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de preservação do patrimônio histórico, para salvaguardar o patrimônio nacional.

## Problemática

Os profissionais que atuam no campo da preservação do patrimônio esforçam para discutir e implementar novas políticas públicas de preservação. A situação das cidades históricas é muito preocupante, com pouca manutenção e bens em casos mais extremos com risco de arruinamento, principalmente nas cidades que tem apelo turístico. Essa situação vem se agravando por falta de políticas públicas eficiente ou pela escassez de recursos, falta de planos de conservação e manutenção dos bens tombados. Além é claro pelo sucateamento das instituições de preservação do patrimônio histórico, entre outros motivos.

Falta, também, uma política de gestão compartilhada entre os entes da federação e a sociedade. Com o Programa Monumenta, tentou-se minimizar alguns problemas, principalmente após a criação dos fundos municipais de preservação, obrigando as cidades elaborarem planos de preservação do patrimônio e definição de uso adequado a edificação.

Sobre o uso adequado, Viollet-le-Duc em seu verbete “Restauração” publicado entre 1854 a 1868, tratou do assunto da seguinte forma,

“Ademais, o melhor meio para conservar um edifício é encontrar para ele uma destinação, e satisfazer tão bem todas as necessidades que exige essa destinação, que não haja modo de fazer modificações”. (VIOLLET-LE-DUC, 2000, p. 65).

Também o uso da edificação foi registrado na Carta de Atenas de 1931:

“A - I: [...] A conferência recomenda que se mantenha uma utilização dos monumentos, que assegure a continuidade de sua vida, [...]” (SOCIEDADE. . . , 1931, p. 1).

Enquanto no Brasil a má conservação dos bens tombados vem sendo divulgado quase que diariamente pela imprensa. Portanto, é fundamental fazer uma reflexão sobre a atuação governamental, a participação da iniciativa privada e da sociedade na buscar de alternativas de financiamento para a preservação do nosso patrimônio. É importante, também, que nas formulações de políticas públicas urbanas, os centros históricos sejam contemplados de forma a integrar os planos urbanísticos.

## **Objeto de Estudo**

É a política pública desenvolvida em meados dos anos de 1990 voltada a preservação do patrimônio cultural. A implementação do Programa Monumenta ocorreu em 26 cidades e utilizou recursos externos do Banco Interamericano de Investimento – BID.

## **Objetivo**

O objetivo da presente pesquisa é estudar a formulação e diretrizes do Programa Monumenta e os resultados alcançados. Das 26 cidades contempladas será estudado em particular o Projeto de Cachoeira na Bahia com o intuito de aferir se as metas do Programa atingiram seus objetivos.

## **Específico**

Verificar se às três metas do Programa atingiram seus objetivos:

- Quando as áreas do projeto forem capazes de manter as características restauradas sem necessidade de recorrer aos fundos federais adicionais para sua manutenção;
- Quando for observado um aumento no grau de conhecimento público e de atitude favorável em relação ao patrimônio cultural e histórico do país, e
- Quando a estratégia utilizada no desenvolvimento do Monumenta for aplicada na recuperação de sítios nele não incluídos, independentemente da participação do BID no financiamento.

## Aspectos Metodológicos

A presente pesquisa utiliza o método de abordagem dedutivo que foca em explicar o conteúdo da premissa por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente – análise geral para o particular – chegando a uma conclusão, partindo do todo para a parte, ou seja, de generalizações aceitas encontradas em bases de dados disponíveis e levantadas, para a conclusão.

São métodos que possuem caráter mais geral. São responsáveis pelo raciocínio utilizado no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, “[...] procedimentos gerais, que norteiam o desenvolvimento das etapas fundamentais de uma pesquisa científica” (ANDRADE, 2001, p. 130-131).

Esta pesquisa pretende contribuir para a discussão sobre políticas públicas e metodologias possíveis de serem aplicados na conservação de centros urbanos históricos, partindo da experiência do Programa Monumenta.

Desta forma, a pesquisa contribuir para a discussão sobre políticas públicas e metodologias possíveis de serem aplicados na conservação de centros urbanos históricos, partindo da experiência do Programa Monumenta, tendo como objeto o Projeto de Cachoeira na Bahia. Para tanto, a dissertação tem três capítulos e considerações finais:

- Primeiro capítulo: pretende-se fazer uma revisão bibliográfica sobre o tema da conservação integrada e os mecanismos de preservação de centros históricos a partir da década de 1960. No desenvolvimento da pesquisa, sempre que necessário, pretende-se recorrer a literatura clássica sobre o tema da preservação cultural para embasar teoricamente o capítulo;
- Segundo capítulo: trata sobre a formulação do Programa Monumenta, sua implementação e os resultados alcançados;
- Terceiro capítulo: apresentar um panorama da história de Cachoeira, como se deu a formulação e a implementação do Projeto da cidade, além de fazer uma avaliação dos resultados da do Projeto; e
- Por último, nas considerações finais pretende-se apresentar a conclusão da pesquisa, aferindo se às três metas do Programa foram atendidas a contento.



# 1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PATRIMÔNIO CULTURAL

A formulação de uma política pública passa por várias fases até a concretização em forma de um Programa ou Projeto. Um das primeiras dificuldades nesse processo é a identificação de problemas e a sua inclusão na agenda política. No Brasil, por não ter um sistema nacional de patrimônio cultural, a atuação dos gestores públicos e privados, se torna mais difícil a formulação de políticas integradas para o setor. Essa situação levou o governo brasileiro buscar alternativas de novas políticas públicas, quando celebrou um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, cujo objetivo era de investir na preservação do patrimônio cultural.

## 1.1 Conceito e ciclo de política pública

Há diversos entendimentos sobre o conceito de políticas públicas, uma das mais conhecidas é do cientista político Laswell, que tratou como,

“decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”, Souza (2006).

Outros autores como Mead (1995) e Lynn (1980) consideram que o governo deva ser o promotor de ações que influenciarão a vida dos cidadãos. Outras definições colocam a política pública como meio de solucionar problemas públicos. A decisão pode ser de orientação à atividade ou simplesmente pela passividade, ou ato de não decidir. O que decorrer dessa orientação também faz parte da política pública, ou seja, o que o governo escolhe fazer ou não fazer Thomas Dye, 1972. Portanto, o papel do governo nas escolhas das políticas públicas, pode ser:

- (i) governo como agente primário das políticas públicas, imperatividade das decisões públicas;
- (ii) escolha feita no sentido de empreender um determinado curso da ação, tanto para alterar o status quo quanto a não decisão; e
- (iii) decisão consciente do governo, mesmo com eventuais efeitos não intencionados.

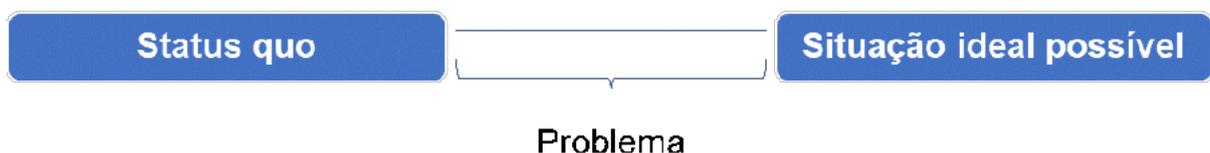
Na visão de William Jenkins (1978), “política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores relacionadas com a seleção de objetivos e os meios de alcança-lo dentro de um contexto específico”, ou seja:

- (i) conteúdo - objetivos e meios;
- (ii) processo dinâmico - conjunto de decisões inter-relacionadas (contribuem cumulativamente para o efeito ou impacto); e
- (iii) ideia de capacidade do governo para implementar suas decisões.

Portanto, a Política Pública possui dois elementos fundamentais:

- (i) intencionalidade pública: motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema; e
- (ii) problema público: diferença entre uma situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva. Na sequência apresento uma representação do problema:

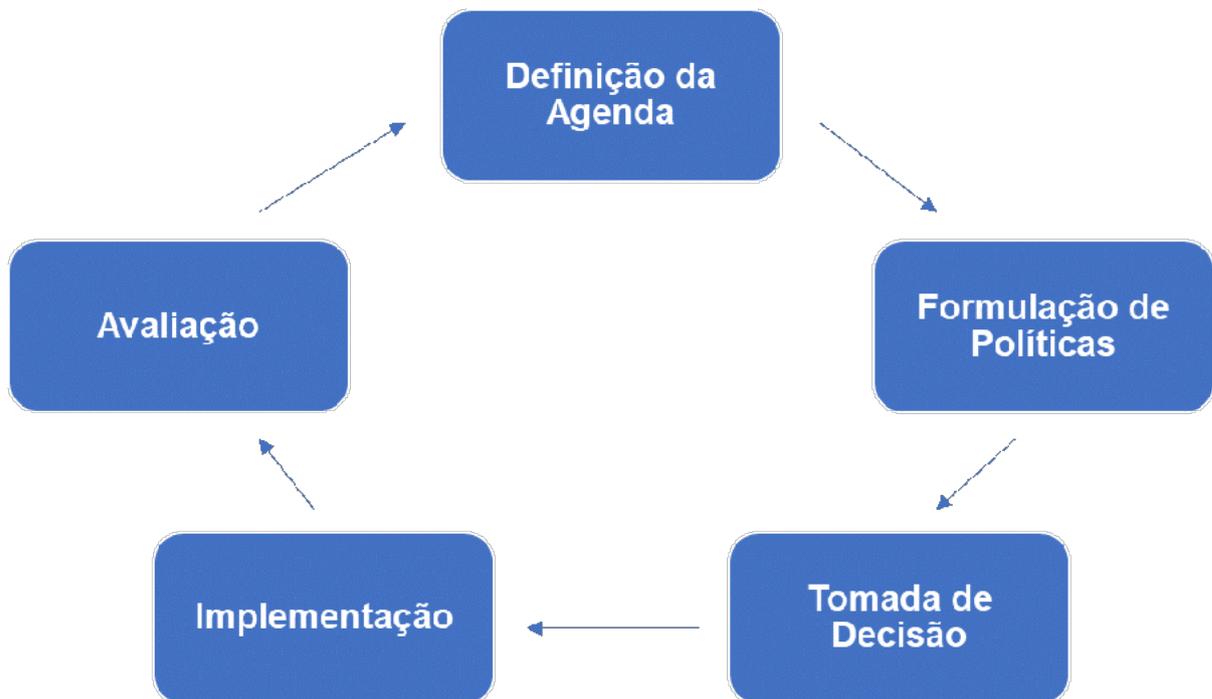
Figura 1 – Representação gráfica do problema



Uma vez identificado o problema e após a formulação de uma política pública, ela toma forma através de programas, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede de atores, gasto público direto, contratos com stakeholders dentre outros. Resumindo, a política pública passa por diversas fases até que o problema seja de fato solucionado.

O processo de elaboração de uma política pública passa por cinco fases: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. As fases da política são inter-relacionadas, suas atividades não têm um limite estabelecido, havendo a necessidade de sobreposições das fases. Deste modo, várias ações devem ser trabalhadas ao mesmo tempo, e de forma contínua para ser viabilizadas. A figura 2, mostra o caminho a ser percorrido para uma política.

Figura 2 – Esquema do Ciclo de Política Pública



A primeira coisa que precisa ser feita é a definição de uma agenda para que os governantes possam tomar decisões sobre quais questões (problemas) precisam de sua atenção para resolvê-los. O sociólogo Remi Lenoir (1989) define três fases de construção de um problema: mudança na vida cotidiana de indivíduos que culmine numa tensão que as pessoas percebem uma situação anormal ou problemática. Inicialmente privado, o problema passa a ser social; capacidade do grupo de definir e dar Voz (expressar) problema; e institucionalização: reconhecimento da necessidade de intervenção pública.

Portanto, a agenda nada mais é do que uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e a comunidade colocam na pauta de discussão para que o governo possa dar atenção.

“A definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção.” - Wu et al. (2014).

Nessa fase, a agenda foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas e a responsabilidade dos governos. Na prática, uma política pública começa com a definição da agenda, priorizando os problemas que envolvam processos sociais e políticos complexos. É uma atividade com circunstâncias dinâmicas, como a urgência, muitas vezes, decorrente de uma crise. Cabe aos gestores públicos de incluir questões pertinentes na agenda. Para Jonh Kington (1984), a agenda é uma lista,

“( . . . ) de problemas que recebem alguma atenção séria, em dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários.”

A formação da agenda de políticas públicas do governo é apenas o começo, a discussão sobre o problema passa por mais duas etapas - a de formulação de políticas e a de tomada de decisão.

O processo de formulação gera um conjunto de alternativas para escolhas de políticas plausíveis para os problemas elencados. Nessa fase, uma gama de possibilidades de escolhas de políticas é identificada e são apresentados caminhos para viabilizar as políticas públicas. É a etapa intermediária entre a formação da agenda e a implementação, ou seja, é atividade na qual as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Consiste também na determinação das alternativas, na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

A tomada de decisão envolve uma série de opções, incluindo a de manter o status quo. A tomada de decisão em política pública refere-se decidir por uma ação (ou não ação) para tratar de um determinado problema, muitas vezes considerando uma série de considerações e análises políticas e técnicas.

A decisão é a etapa mais importante no processo de criação de políticas. A tomada de decisão, embora esteja apoiada em questões técnicas, é mais política em relação às outras etapas, pois é trabalhada por agentes públicos ou políticos mais experientes. Além de um julgamento político mais apurado, o sucesso da tomada de decisão depende de evidências e de uma análise real do problema.

Definida a política pública, a próxima fase é a implementação que consiste num processo dinâmico, contínuo e que necessita constantes ajustes. Para Wu et al (2014), a implementação é um esforço caro, de muitos anos, e seu nanciamento exige negociações contínuas entre políticos e administradores. A implementação ocorre na fase do processo em que as decisões são transformadas em ações. Na visão de Howlett et al (2013), para uma política pública funcionar é necessário alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder. Desta forma, a eficácia está diretamente relacionada ao contexto de implementação da política.

Para Dye (2011), os burocratas são os atores mais significativos na implementação de políticas públicas. Assim, quatro fatores que podem influenciar a eficácia da implementação que demandam uma atenção especial:

(i) grau de estabilidade política. O ambiente pode ser considerado “propício” para a implementação de políticas se houver um apoio político relativamente forte aos produtos do Programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte;

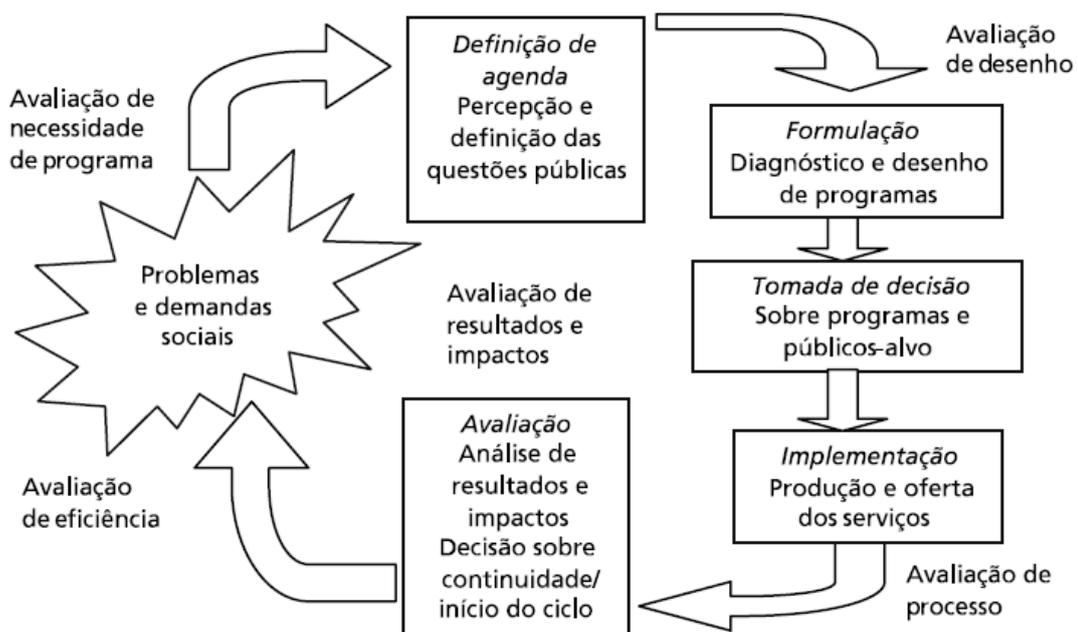
(ii) grau em que o ambiente político e econômico externo está mudando, lentamente ou mais rapidamente. A forma como esses dois primeiros fatores se cruzam pode oferecer pistas para as perspectivas de implementação; abertura do processo de políticas públicas, refere-se ao grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita; e grau de descentralização do setor público.

A fase de avaliação refere-se às atividades realizadas por vários atores estatais e sociais com o objetivo de aferir como uma determinada política pública foi de fato e permitir fazer estimativas do provável desempenho no futuro. Nessa etapa se avalia os meios utilizados, como os objetivos alcançados. Em alguns casos os resultados e as recomendações da avaliação podem retroalimentar novas políticas ou aprimorar o desenho e a implementação de uma política pública, ou até à sua completa reforma ou revogação. Garcia (2001) define avaliação como:

... uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Para Jannuzzi (2011) as categorias de avaliação e métodos são: avaliação da necessidade do Programa; avaliação de desenho; avaliação de processo; avaliação de resultados e impactos; e avaliação da eficiência.

Figura 3 – Avaliação no ciclo de políticas públicas



No processo de avaliação é recorrente a realizada pela academia. Arretche (2003) afirma que o programa de pesquisa brasileiro tem estado fortemente subordinado à agenda política do país, conforme colocado a seguir:

“... o conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento (...).”

Uma das atividades essenciais para promover uma boa avaliação é a informação fidedigna na coleta de dados. Essas informações podem ser obtidos a partir de relatórios orçamentários ou estatísticas, geralmente disponíveis pelos entes públicos e com pouca despesa adicional ou perda de tempo na coleta independente de dados. O método de coleta de informações pelos gestores públicos devem incentivar, de modo a promover avaliações úteis e de alta qualidade são: (i) os dados primários coletados diretamente pela organização para fins de avaliação; e (ii) os dados secundários coletados por organizações externas, geralmente para fins diferentes da avaliação.

Outra maneira é a avaliação na fase de implementação com foco na eficiência e na eficácia. Para Antico e Jannuzzi (2006),

“a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Outro método de avaliação é por meio do Marco Lógico<sup>1</sup>, que define os indicadores de uma política pública, Programa ou Projeto. Muito usado pelos bancos multilaterais como o BID, que começou a usar esse modelo em 1994,

“como modelo analítico destinado a orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais”. (BRASIL, 2001).

O Marco Lógico é uma ferramenta destinada a facilitar a conceituação, o desenho, a execução e a avaliação de Projetos. Neste caso, a avaliação terá a finalidade de aferir os meios utilizados para atingir obtidos resultados. A figura 4 mostra as fases de avaliação do Marco Lógico.

<sup>1</sup> Trata-se de uma estratégia que permite definir os fatores e os vários estágios de uma política ou Programa.

Figura 4 – Elementos de Avaliação do Marco Lógico



São vantagens desta estratégia: possibilitar a compreensão de um Programa e como foi concebido; permite avaliar o distanciamento entre o planejado e o realizado; identificar Projetos que necessitam ser incrementados ou componentes que são condições para produzir os outputs e outcomes pretendidos; identificar onde os vários inputs e outputs têm relações implausíveis ou inconsistentes; e identificar pontos-chave para a mensuração de resultados e questões essenciais para a avaliação, tornando mais fácil focalizar a coleta de dados. É importante examinar as condições externas sob a qual um Programa é implementado e definir como estas podem afetar os outputs, outcomes e impactos.

Embora se saiba da importância de avaliação e aferição dos impactos gerados pela implementação de uma política pública, essa prática ainda é pouco utilizada no país. Quem geralmente avalia as políticas públicas são os órgãos de controle, interno e externo, a academia, gestores públicos, a sociedade, a imprensa, banco multilateral, entre outros.

### 1.1.1 A fragmentação de políticas públicas

As atividades pertinentes ao ciclo de políticas públicas estão diretamente vinculadas aos trabalhos dos gestores públicos, que alimentam os tomadores de decisões de forma a legitimar a aplicação de recursos necessários na execução de Programa e Projetos. Se na fase da formulação, os gestores não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento da política, sendo incapazes de elaborar estratégias de execução, comprometendo os resultados, certamente haverá conflitos com os atores interessados e tensões e desconforto para os agentes públicos. Alguns exemplos de problemas de políticas que interferem diretamente nos objetivos e resultados são:

- Políticas públicas ineficazes, porém, populares, despertam a atenção dos formuladores de políticas, enquanto muitas políticas necessárias, porém impopulares, encontram uma grande resistência;

- A criação de políticas públicas é impulsionada por crises, em que os formuladores de políticas devem agir como bombeiros, enquanto as políticas para evitar crises em primeiro lugar são subvalorizadas;
- Falhas em políticas públicas levam a mudanças na liderança política, mas as principais causas das falhas permanecem inadequadamente abordadas;
- Os efeitos das políticas públicas defendidas por um órgão governamental em particular podem ser minados por estratégias empregadas por outro órgão, deliberadamente ou não;
- Políticas públicas são formuladas de modo a garantir o apoio de grupos politicamente poderosos em detrimento dos interesses públicos de longo prazo, que são pouco representados no sistema político;
- Discordâncias entre os diferentes níveis de governo levam a políticas públicas contraditórias, que são mutuamente destrutivas;
- Políticas públicas implementadas por burocratas de nível de rua (street-level bureaucrats) desviam consideravelmente do que foi previsto na fase de formulação; e
- Apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas. (Guia de políticas públicas: gerenciando processos – 2014).

Esses tópicos trazem decisões de políticas públicas fragmentadas que levam a distorções no enfrentamento dos problemas que deveriam ser combatidos ou minimizados. Nesses casos, cabe aos gestores a articulação com outros formuladores de políticas para achar um ponto de equilíbrio capaz de definir políticas voltadas a solução dos problemas da sociedade.

## **1.2 Conservação do patrimônio cultural**

Com a ampliação do conceito de patrimônio cultural, considerando outras áreas de conhecimento humano, deixando para trás a ideia de associar valor excepcional e monumental a bens históricos isoladamente, o patrimônio passa a ser tratado na escala urbana, atribuindo valor ao patrimônio urbano, ambiental, imaterial, entre outros, tanto é que a Carta de Veneza, no seu artigo 1º traz o seguinte conceito:

“A noção de monumento histórico compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução significativa ou de um acontecimento histórico. Estende-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquiridos, com o tempo, uma significação cultural”.

Assim, os sítios históricos, urbanos e rurais, passam a ser reconhecidos como patrimônio urbano pelo valor histórico e cultural. Percebe-se que foi considerado também as áreas rurais nesse contexto, um avanço quanto a valoração desse patrimônio. Para Lemos (2004) a ideia de patrimônio cultural remete ao conjunto de bens materiais e imateriais, móveis ou imóveis, tombados individualmente ou em conjunto, que representem a cultura de um povo; é o testemunho vivo das tradições e da história de uma nação, seja pelo seu valor histórico, artístico, etnográfico, arqueológico, bibliográfico etc.

Essa ampliação conceitual afetou na forma de intervenção nos centros urbanos, quando urbanistas italianos no final dos anos de 1960 desenvolveram um método científico de análise e intervenção nos centros históricos, baseado em uma metodologia que buscava a conservação integral das áreas centrais, levando em consideração os bens materiais e os habitantes locais. Segundo Cervelatti (1991), esse método foi primeiramente implantado em Bolonha, a partir de 1969, tendo como instrumento legal o Plano Regulador do Centro Histórico e, depois em outras cidades da região do Pó (Brescia em 1973, Modena em 1975 e Ferrara em 1977).

Após testada, essa metodologia serviu de base para o Manifesto de Amsterdã<sup>2</sup>, tratando que a conservação do patrimônio arquitetônico dependia, em grande parte, de sua integração com os cidadãos e de sua valorização nos planejamentos físico-territorial e nos planos urbanos. Para se atingir o objetivo da restauração dos centros históricos, seria necessário utilizar de forma racional os recursos jurídicos (atualização de leis e regulamentos existentes), administrativos (utilização de estruturas administrativas adequadas e valorizadas), financeiros (utilização de todas as formas de recursos financeiros possíveis) e técnicos (investir na formação profissional e geração de empregos). Segundo Zancheti & Jokilehto (1995), todos esses recursos aplicados de forma coordenada seriam fundamentais para atingir os melhores resultados na intervenção de centros urbanos protegidos. Eles definiram a conservação integrada como:

“( . . . ) uma estrutura de planejamento e de ações de gestão numa área urbana existente com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável mediante a manutenção das características significativas das estruturas físicas e sociais do assentamento e do seu território e sua integração com novos e compatíveis usos e funções”.

<sup>2</sup> Adotada pelo Comitê dos Ministros do Conselho da Europa, em 26 de setembro de 1975, a Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico foi promulgada no Congresso sobre Patrimônio Arquitetônico Europeu, realizado em Amsterdã, de 21 a 25 de outubro de 1975.

Com a Carta de Burra<sup>3</sup>, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios Históricos – ICOMOS esclareceu o que é conservação:

O termo conservação designará os cuidados a serem dispensados a um bem para preservar-lhe as características que apresentem uma significação cultural. De acordo com as circunstâncias, a conservação implicará ou não a preservação ou a restauração, além da manutenção; ela poderá, igualmente, compreender obras mínimas de reconstrução ou adaptação que atendam às necessidades e exigências práticas.

Portanto, conservação implica em uma série de atividades de intervenções num determinado bem cultural ou área urbana para assegurar a salvaguarda e o prolongamento de sua vida útil. A conservação do patrimônio cultural está diretamente associada à memória e à identidade social. Balston (2005) tratou a conservação como uma atividade que “(. . .) não vai buscar apenas a bagagem cultural do passado, mas também a usa para encontrar um caminho para o futuro”. No próximo tópico vamos ver o papel dos bancos multilaterais e sua atuação na formulação de políticas públicas para o patrimônio.

### 1.3 Os Bancos multilaterais regionais e a experiência do BID

O Brasil ocupa uma posição de destaque em relação ao financiamento multilateral para Programas e Projetos. Como mutuário, o país possui uma carteira de Projetos em execução que gera em torno de US\$ 35 bilhões com vários organismos multilaterais e bilaterais. O país é o principal destino dos financiamentos do BID, o maior mutuário do Banco Mundial – BIRD, na América Latina e a segunda maior carteira de Projetos junto ao Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF. Além disto, tem um papel relevante nas ações de cooperação financeira internacional, sendo um potencial replicador de experiências bem-sucedidas, tanto em relação a Projetos de desenvolvimento quanto de execução de políticas públicas.

O relacionamento do Brasil com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento vem deste o final dos anos de 1940, quando o país obteve seu primeiro empréstimo com o Banco Mundial para o setor de energia. Em termos regionais, o país participou ativamente na criação do BID, com o lançamento da Operação Pan-Americana - OPA<sup>4</sup>, estabelecendo as bases do Banco. Outra instituição com a qual o país se associou foi o

<sup>3</sup> A Carta de Burra (Burra, Austrália – 1980), elaborada pelo ICOMOS trata sobre as orientações sobre a conservação e gestão dos sítios com significado cultural.

<sup>4</sup> A **Operação Pan-Americana** - OPA foi uma iniciativa da diplomacia brasileira, sob o governo de Juscelino Kubitschek e que tinha como objetivo unir todos os países do continente americano em torno de um projeto de desenvolvimento social e econômico, combatendo assim a pobreza, o subdesenvolvimento e demais carências comuns a todos as nações americanas.

CAF, com origem na Comunidade Andina de Nações. O país tem um papel de destaque desde 1995, passando a ser acionista majoritário e o maior destino dos financiamentos.

Em meados dos anos de 1990, houve um aumento considerável dos fluxos financeiros com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, considerando os volumes de empréstimos aprovados e os desembolsos a partir de 2008, quando tiveram um crescimento expressivo, chegando próximo de US\$ 7,5 bilhões por ano. No entanto, por pressão exercida pelos Estados e Municípios para obtenção de financiamento diretamente a esses Bancos, para terem liberdade de direcionar os financiamentos para Projetos de interesses, voltando os investimentos principalmente para infraestrutura física, esses Bancos passaram a financiar projetos diretamente para Estados e Municípios.

Somente na década de 1970 é que o BID começou a financiar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo e do patrimônio cultural. O primeiro empréstimo, da ordem de US\$ 26 milhões, destinado à recuperação do patrimônio cultural foi em 1974, com o Programa de Desenvolvimento Turístico no Peru (ROJAS; CASTRO, 1999), conhecido como Plano Copesco<sup>5</sup>, que previa a conservação e reabilitação de vários edifícios na área do Projeto.

<sup>5</sup> Projeto Integrado de Desenvolvimento Turístico – Plano COPESCO. O Projeto teve o objetivo de incrementar o turismo cultural com a melhoria da infraestrutura na cidade e nos sítios arqueológicos nas áreas rurais do eixo Cusco-Puno. O Projeto foi financiado pelo BID (1973 – 1977) e contou com a participação técnica da UNESCO.

Figura 5 – Cidade de Cusco – Peru.



<https://gauchazh.clicrbs.com.br> (03/05/2018)

Em 1977, o Banco financiou o segundo Programa, desta vez para o Governo do Panamá, no valor de US\$ 24 milhões, voltado também ao Desenvolvimento do Turismo e à conservação e reabilitação do distrito de Casco Viejo, também conhecido como Casco Antigo ou San Felipe, que é o distrito histórico da Cidade do Panamá. O local, datado de 1673, foi construído após a destruição da cidade original, Panamá Viejo, por piratas em 1671. Desde 1997, a cidade possui o título de Patrimônio da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

Figura 6 – Catedral Metropolitana e Rua de Casco Viejo.



[https://en.wikipedia.org/wiki/Casco\\_Viejo,\\_Panama](https://en.wikipedia.org/wiki/Casco_Viejo,_Panama) (03/05/2018)

Após o terremoto que afetou a cidade de Quito em 1987, danificando parte do centro histórico, foi criado pelo governo do Equador o Fundo de Salvamento do Patrimônio Cultural - FONSA<sup>6</sup>. Além da criação do Fundo, o município de Quito e o BID começaram a negociar, em 1989, um Programa de recuperação do seu centro histórico. Apenas em 1994 é firmado o contrato de empréstimo para o Programa de Revitalização do Centro Histórico de Quito, considerado um marco na política do BID, por ser o primeiro Programa totalmente voltado à preservação do patrimônio cultural.

O financiamento foi destinado para a restauração de edifícios, modernização da infraestrutura de transportes públicos, racionalização do tráfego automotivo, melhoria das condições ambientais, manutenção da população residente nas áreas reabilitadas, ajuste da oferta de espaço existente à demanda e a fomento de empreendimentos privados para a reabilitação de imóveis comerciais e residenciais.

No Brasil, a porta de entrada do BID para investimento no patrimônio cultural foi pelo Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste – PRODETUR<sup>7</sup>, com aporte

<sup>6</sup> Após o terremoto de 1987, o Governo Nacional promulgou a “Lei do Fundo de Salvação do Patrimônio Cultural”, delegando ao Município de Quito a responsabilidade de manter a conservação dos bens imóveis do Centro Histórico de Quito.

<sup>7</sup> É um Programa do Ministério do Turismo, que visa contribuir para a estruturação dos destinos turísticos brasileiros, pelo fomento ao desenvolvimento local e regional, por meio de parcerias com estados e municípios.

de US\$ 400 milhões para cidades com atrativos turísticos.

Figura 7 – O Boi de Máscaras Veludinho na Estação das Docas de Belém - PA



<http://www.agenciapara.com.br> (03/05/2018)

Após essas experiências, em 1997, o BID organizou o Simpósio de Boas Práticas e Gestão Urbana na América Latina e Caribe, que resultou na publicação “La Ciudad em el siglo XXI”. Nesse Simpósio, o Banco decidiu utilizar a experiência do Programa de Quito como modelo de política pública de intervenção em centros históricos, aliando a dinâmica econômica por meio do turismo e da valorização imobiliária. Nessa publicação, Rojas e Castro partiram do estudo de três casos para embasar a linha de atuação do Banco: Cartagena das Índias, na Colômbia; o Bairro do Recife, no Brasil; e o centro histórico de Quito, no Equador. Nesses exemplos, as intervenções ocorrem de diferentes categorias de participações, com possibilidades distintas atuações do BID: Programas de conservação de centros históricos com participação do setor privado; Projetos de conservação do patrimônio que promovam a reabilitação urbana; e Promoção de iniciativas privadas de conservação do patrimônio mediante o uso de incentivos e regulações.

### 1.3.1 Um novo modelo de intervenção no patrimônio cultural, o caso de Quito

O centro histórico de Quito é um dos mais expressivos e importantes do mundo, em virtude de sua beleza arquitetônica e riqueza cultural, tendo sido reconhecido em 1978, juntamente com Cracóvia na Polônia, uma das primeiras cidades Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. No entanto, com o processo de degradação social e econômica do seu centro histórico, desde meados do século XX, agravado pelo terremoto, os problemas de segurança, prostituição e tráfico de drogas, os moradores foram deixando o centro para morar em regiões da cidade que ofereciam melhores condições de habitabilidade e segurança. Esse fenômeno de suburbanização<sup>8</sup>, acaba levando as cidades e as metrópoles a alongar-se. Conforme Marques (2005, 41),

(...) novas morfologias urbanas apareceram, (...) novas centralidades periféricas apareceram, a cidade perdeu a sua centralidade radial e o urbano espalhou-se.

A ausência de bens e serviço levou à retração da atividade privada na região, principalmente às vinculadas ao turismo. Com o título da UNESCO e logo após o terremoto, o poder público começou o processo para romper com o ciclo de degradação e abandono, e criou estratégias e meios para revitalizar a área central da cidade e com o FONSAL, que teve a missão de captar recursos financeiros para serem aplicados na restauração, conservação e na proteção dos bens culturais da cidade, além de elaborar o plano integral de recuperação do centro histórico.

A prefeitura de Quito, em meados dos anos de 1990, começou a negociar com o BID um financiamento de um Programa de recuperação do patrimônio local. Com a aprovação do Projeto, na ordem de US\$ 51,3 milhões, a prefeitura criou, em 1994, a Empresa de Desenvolvimento do Centro Histórico – ECH, que foi responsável pelo gerenciamento e execução do Programa. A ECH deu agilidade na execução e deixou uma estrutura para dar continuidade aos trabalhos de conservação e preservação do centro histórico da cidade. A estratégia utilizada para promover os trabalhos tiveram dois caminhos: Financiar a execução de serviços complementares, como melhoramento da infraestrutura existente, redução da poluição e organização do tráfego na área central; e implementar alianças estratégicas entre a ECH e a iniciativa privada para desenvolvimento de projetos pioneiros.

<sup>8</sup> É o processo de crescimento das cidades para fora dos seus limites, expandindo-se a outras áreas urbanas. Verifica-se a descentralização de pessoas, indústrias e serviços das áreas centrais da cidade para a periferia, levando ao crescimento dos subúrbios.

## 1.4 Gestão e sustentabilidade do patrimônio cultural

Numa visão economicista, a gestão do patrimônio cultural está intimamente relacionada ao retorno econômico pela utilização dos bens tombados, em decorrência, principalmente, das atividades relacionadas com o turismo. O Banco Mundial trata a questão da seguinte forma:

“A Cultura material e expressiva é um recurso subvalorizado nos países em Desenvolvimento. Ela pode gerar renda através do turismo, do artesanato, e outros empreendimentos culturais”.

Esse tema é recorrente em vários fóruns, como ocorreu no Fórum Nacional sobre Patrimônio Cultural, ocorrido em Ouro Preto (2009). Promovido pelo IPHAN em parceria com o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e a Associação Brasileira de Cidades Históricas – ABCH, o Fórum teve como tema central a necessidade de construir um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural – SNPC, e a formulação de uma política nacional voltada ao patrimônio cultural.

Essas discussões permeiam assuntos sobre diretrizes e estratégias de atuação dos gestores culturais, relacionando a gestão do patrimônio cultural com o desenvolvimento socioeconômico e a geração de negócios envolvendo sítios urbanos preservados e meios de financiamento para a manutenção do patrimônio:

“O distanciamento entre os órgãos e agentes de proteção e desenvolvimento não é um desafio novo. Novamente ele aparece nas falas e sugere estratégias de aproximação entre sujeito e objeto de proteção, inclusive como formas de redução do preconceito contra o tombamento e mostrar o patrimônio como valor e fator de desenvolvimento socioeconômico de fato. Na questão da gestão, inclusive a partir da preocupação com a mitigação dos impactos negativos citados acima, reforçou-se a necessidade de dar um caráter sustentável na geração de negócios envolvendo os sítios urbanos” (I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, 2010).

Já numa visão gerencial, a gestão do patrimônio cultural está diretamente relacionada ao seu planejamento, tendo como base a legislação vigente com o objetivo de fazer previsões e estudos de cenários futuros. Enquanto a gestão trata dos meios de efetivação do planejamento, utilizando, da melhor forma possível, os recursos que deverão ser aplicados na conservação do patrimônio, ressaltando a importância de criação de Programas e Projetos que sirvam de instrumentos de planejamento e gestão de intervenção do patrimônio cultural. SOUZA (2013) distingue a questão da seguinte forma:

“( . . . ) planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referências temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao

futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de um modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

De sua parte, a gestão se remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”.

Desde modo, gestão deriva do planejamento, embora as atividades sejam distintas, devem ser pensadas ao mesmo tempo. Considerando a escala continental do Brasil, fica cada vez mais evidente a necessidade de articulação entre os vários atores, públicos e privados, na formulação de políticas públicas de gestão do patrimônio cultural para racionalizar recursos e esforços para o setor.

Neste sentido, o MinC elaborou o Plano Nacional de Cultura<sup>9</sup> – PNC que em sua quinta meta refere-se à necessidade de criação do SNPC, para possibilitar formas de mecanismos de gestão compartilhada do patrimônio cultural brasileiro, visando a otimização dos recursos e formulação de políticas públicas integradas.

Além da formulação de políticas públicas, o Sistema deverá atuar na regulamentação de princípios e regras para as ações de conservação, fomentar a articulação de ações entre cidades, estados e governo federal e trabalhar na criação de um sistema de financiamento que fortaleça as instituições e possibilite executar ações de preservação de forma articulada. Atualmente, uma das ferramentas muito utilizadas são as leis de incentivo à cultura. Só a Lei Roaunet, no mesmo período de execução do Monumenta, entre 2000 e 2012, investiu mais de R\$ 1,5 bilhão em obras de restauração de bens tombados, enquanto que o Monumenta executou R\$ 432 milhões em 269 obras públicas e 479 obras em imóveis privados.

Percebe-se que o papel do IPHAN é vital na elaboração do SNPC, devendo ser o órgão com a responsabilidade de fazer a articulação com os outros entes, estaduais e municipais, e com a sociedade e o setor privado. A formulação dessa meta do PNC está bastante atrasada, considerando que o prazo de formulação é até 2020, restando pouco tempo para articulação, formulação e implementação do SNPC.

Outra discussão muito recorrente é o conceito de sustentabilidade que tem evoluído de forma significativa em vários campos da atividade intelectual. Após a Conferência de Estocolmo<sup>10</sup>, a maioria dos países passou a criar estruturas governamentais

<sup>9</sup> O Plano Nacional de Cultura (PNC) é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias, ações e metas que orientam o poder público na formulação de políticas culturais. Previsto no artigo 215 da Constituição Federal, o Plano foi criado pela Lei n° 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil.

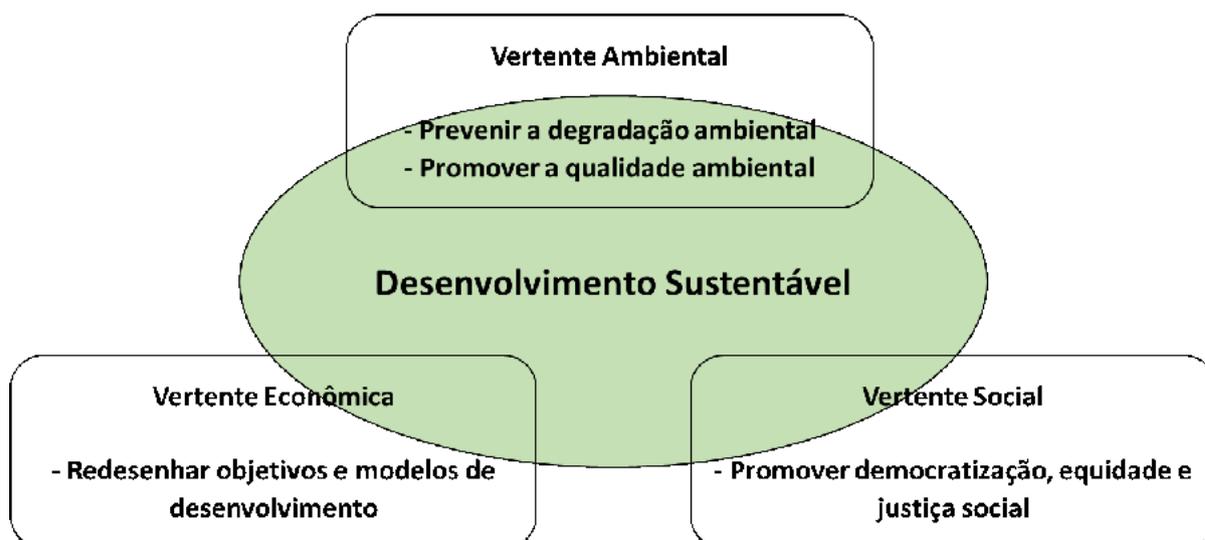
<sup>10</sup> A Conferência de Estocolmo (Suécia em 1972) é amplamente reconhecida como um marco nas tentativas de melhorar as relações do homem com o Meio Ambiente, e também por ter inaugurado a busca por

voltadas ao desenvolvimento de políticas de meio ambiente. Já nos anos de 1980, a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável trouxe um alerta aos governantes sobre a necessidade de conciliar o sistema econômico com os limites ambientais do planeta, criar políticas para a redução da pobreza e desconcentração de renda<sup>11</sup>.

A ideia de desenvolvimento sustentável apresentado no Relatório *Brundtland*<sup>12</sup>, considerou que o desenvolvimento deva partir do interior dos organismos, para satisfazer as necessidades fundamentais, materiais e imateriais, de todos os envolvidos e em harmonia com o meio ambiente, considerando a necessidade de transformações estruturais.

Segundo Fidelis (2003), o desenvolvimento sustentável é resultante da interação das suas três vertentes: a ambiental, a econômica e a social, conforme demonstrado na figura 5.

Figura 8 – O patrimônio cultural no planejamento e no desenvolvimento territorial



Quando a discussão vai para o campo da sustentabilidade cultural ou sociocultural, o tema também está relacionado a cada uma das outras dimensões do

equilíbrio entre desenvolvimento econômico e redução da degradação ambiental (poluição urbana e rural, desmatamento, etc.), que mais tarde evoluiria para a noção de desenvolvimento sustentável.

<sup>11</sup> O sociólogo italiano Domenico Di Mais defende a tese de que a desconcentração de renda é um bom caminho para o crescimento econômico.

<sup>12</sup> O Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1987, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

desenvolvimento sustentável, registradas nas Cartas de *Vantaa*<sup>13</sup> e da *Cracóvia*<sup>14</sup>, fazendo alusões à sustentabilidade e ao desenvolvimento sustentável.

Os bens culturais devem ser considerados como recursos finitos, portanto, o uso correto do bem e a sua conservação é o que garante que as gerações presentes e futuras possam usufruí-los. Infelizmente o desrespeito com a preservação dos bens culturais demonstra, muitas vezes desconhecimento por parte dos proprietários ou dos usuários quanto a importância e relevância desse patrimônio cultural ou evidencia o poder do valor econômico em detrimento do valor cultural.

A Declaração de Amsterdã (1975) considera que a conservação do patrimônio cultural deveria fazer parte do planejamento das áreas urbanas e territorial, com o objetivo de buscar a integração do patrimônio na vida social.

Já Carsalade (2001) considera que “A sustentabilidade cultural se dá através da preservação de valores e mensagens os quais conferem sentido e identidade a determinado grupo cultural e étnico”. Blascchke (1996) considera válidas “para qualquer bem histórico as seguintes condições: o uso duradouro ou um uso novo, financeiramente viável, deve ser encontrado para arcar com os custos da manutenção do lugar; e o seu valor não é monetário, mas de alto valor cultural”.

No entanto, é preciso compreender que a cidade é um grande sistema, onde é necessário olhar para a totalidade para entender como os diferentes subsistemas interagem entre si e se articulam para suprir as próprias necessidades enquanto comunidade. Hallsmith (2003) tratou do assunto da seguinte forma,

“( . . . ) deve-se suprir necessidades, não resolver problemas. Deve-se compreender todo o sistema, não conjuntos isolados. Deve-se trabalhar em conjunto, não separadamente, presos dentro de áreas que nunca se comunicam uma com a outra. Deve-se compartilhar, cuidar e assumir responsabilidades pessoais para o sucesso de um dado projeto”.

Para Zancheti (2002) o desenvolvimento sustentável somente poderá ser atingido com a “interdependência entre os subsistemas uma vez que um subsistema

<sup>13</sup> O *European Preventive Conservation Strategy* (PCS), com a participação do ICCROM, contou com a presença de vários países europeus e culminou em uma reunião em Vantaa, na Finlândia, em setembro de 2000, onde foram definidas linhas estratégicas de atuação no tocante à conservação preventiva. O objetivo era “Traçar uma Estratégia Europeia de Conservação Preventiva” e a primeira linha de ação é “desenvolver uma estratégia consensual de conservação preventiva sustentável, adotada pelo governo, de modo a permitir sua implantação”.

<sup>14</sup> *Carta de Cracóvia* sobre os “Princípios para a conservação e o restauro do patrimônio construído” foi adotada após a Conferência Internacional sobre Conservação e Sessão Plenária “Patrimônio Cultural como fundamento do desenvolvimento da civilização”, em 2000, na Polônia. Os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade aparecerem em diversas partes do documento, p. ex. “à conservação do patrimônio cultural deve ser uma parte integral dos processos de planejamento e gestão de uma comunidade, e pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, qualitativo, econômico e social desta comunidade.”

sustentável pode significar a não-sustentabilidade do outro”. Seguindo essa linha, é necessário criar políticas de compensação de subsistemas economicamente viáveis para poder garantir a sustentabilidade em outras regiões da cidade, como exemplo os centros históricos que deixaram de ser economicamente atrativos.

## 2 A POLÍTICA DO PROGRAMA MONUMENTA

A formulação de um novo Programa para a preservação sustentável do patrimônio cultural brasileiro, o Programa Monumenta trouxe inovações na forma de intervir no bem cultural. A ideia era promover a conservação integrada com outras atividades como a formação de técnicos e agentes turísticos e culturais e promover a sustentabilidade baseada na política de preservação de imóveis privados através de financiamentos. Foram criados fundos de preservação municipal nas cidades para receber as parcelas dos financiamentos para possibilitar que os recursos financeiros fossem reinvestidos na conservação dos imóveis localizados na área de projeto.

### 2.1 Uma nova política pública de conservação do patrimônio cultural

O Brasil possui um grande número de bens tombados nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal), além dos reconhecidos como patrimônio cultural e natural<sup>1</sup> pela UNESCO. Na esfera federal há em torno de 1970 bens tombados<sup>2</sup> individualmente e cerca de 44 mil em áreas protegidas. Segundo o arquiteto Pedro Taddei Neto<sup>3</sup> em seu artigo, *Preservação sustentada de sítios históricos: A experiência do Programa Monumenta* (2003), afirmou que,

“... dos seis mil municípios brasileiros, pelo menos 10% deste total, (...) mereceriam receber proteção do Estado por seu interesse cultural, pois guardam, sim, vestígios importantes da história, além de manter edificações e monumentos representativos da expressão artística dos diferentes povos envolvidos na construção de nosso país.” E, também, “Desse acervo presumido de, no mínimo, seiscentos núcleos urbanos de interesse cultural, cuja conservação deveria estar sendo garantida, o Governo Federal só conseguiu estender a sua ação, o seu raio de proteção, a pouco mais de cem núcleos.”

Esse quadro mostra o volume de trabalho que os órgãos de preservação do patrimônio cultural têm pela frente para exercer suas atribuições ordinárias de preservar, divulgar e fiscalizar os bens culturais brasileiros. Nesse cenário é fundamental a articulação entre os entes da federação e a sociedade civil na definição de políticas públicas para o setor, tanto é que o IPHAN vem trabalhando há muito tempo na tentativa de implementar o SNPC. A articulação e coordenação em conjunto com outros entes são um dos pilares para organizar um sistema nacional de patrimônio. O assunto foi tratado, no Decreto-Lei n.º 25/1937 - Disposições Gerais do Capítulo V - Art. 23, da seguinte forma,

<sup>1</sup> <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>.

<sup>2</sup> Dados extraídos do acompanhamento do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização – DEPAM do Iphan – planilha atualizada em janeiro de 2017.

<sup>3</sup> Arquiteto e Urbanista, foi coordenador do Programa Monumenta entre os anos de 1997 e 2002.

O Poder Executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o mesmo assunto.

Por outro lado, os atores envolvidos nas questões de preservação vêm fazendo todo o esforço para inserir na agenda política a continuidade de políticas públicas voltadas ao patrimônio cultural. Esse assunto vem ganhando destaque nos fóruns de discussões, em decorrência da necessidade de conscientização de setores da sociedade em promover a preservação e a definição de novos usos das edificações nos centros urbanos, contribui para a revitalização das áreas mais antigas das cidades, em locais onde estas começaram a ser constituídas.

No início dos anos de 1970, a criação do Programa das Cidades Históricas - PCH, que inicialmente atendia os Estados do Nordeste e mais tarde toda a região Sudeste, com exceção de São Paulo, trouxe na sua formulação inovações de intervenção nos centros históricos urbanos, influenciado pela ampliação do conceito de patrimônio cultural e pela metodologia da conservação integrada. A execução foi descentralizada para os Estados e a ideia de sustentabilidade, por meio da exploração econômica das atividades turísticas começa a fazer parte das discussões sobre conservação de centros históricos.

Outras experiências foram realizadas durante a década de 1980, uma delas foi a proposta de recuperação de imóveis privados do Banco Nacional da Habitação - BNH, o Programa de Recuperação de Áreas Habitacionais Deterioradas em Núcleos Históricos, sobre o qual, segundo Sant'anna (1995), inexistia informação consolidada, sabendo-se apenas que foi realizado um piloto em Olinda.

A partir de meados dos anos 1990, o estado de deterioração do patrimônio nacional era latente, necessitando que o poder público fizesse algo para reverter esse processo. Segundo o IPHAN,

“( . . . ) na segunda metade dos anos 1990, dos oitocentos monumentos nacionais tombados individualmente (edifícios históricos), somente 20% estavam em boas condições e 5% precisando de pequenos reparos. Os demais apresentavam graves problemas: 10% encontravam-se em ruínas, 40% em más condições e 25% com modificações inadequadas. A deterioração sinalizava uma questão central: a utilização da maioria dos edifícios históricos não justificaria os gastos de manutenção necessários à preservação de suas características históricas e artísticas. Em agosto de 1999, apenas 32% dos monumentos eram utilizados de forma compatível com a preservação, enquanto 45% estavam destinados a usos que os deterioravam, 20% parcialmente ocupados e 3% abandonados”. (Bonduki, 2010)

As consultoras Peixoto e Pimentel (2009) acreditavam que os problemas de conservação poderiam ser classificados em cinco tipos de naturezas: uso inadequado

dos edifícios; modificações incompatíveis com a preservação; desconhecimento pela maioria dos empreiteiros e artesãos das técnicas apropriadas para trabalhar com edifícios e materiais históricos; precário conhecimento da população brasileira sobre a importância da proteção; e ineficiência do setor público para tratar do assunto. Elas consideravam também que a maioria dos edifícios históricos eram obsoletos e que: “Não oferecia atrativos para as classes média e alta; a ausência de estacionamento dificultava a instalação de pontos comerciais; a iluminação era deficiente; a segurança era precária e o acesso, difícil”.

Em decorrência dessa situação, o MinC começou as tratativas com o BID para a criação de um Programa de preservação sustentável de centros históricos. Em setembro de 1996, ocorreu a 1.<sup>a</sup> missão de identificação<sup>4</sup> de técnicos do BID para,

(...) contactar as autoridades nacionais a cargo do desenvolvimento do programa para revisar a conceitualização e estado de preparação do mesmo e recopilar a informação necessária para a elaboração do Perfil II da operação. (Ajuda Memória I, 1996, p. 1)

Os integrantes dessa missão estiveram nas cidades de Recife, Olinda, Salvador e Ouro Preto onde puderam ver a diversidade dos nossos sítios históricos, e os diferentes estágios de conservação. Eles identificaram inicialmente três categorias de problemas mais representativos:

1. Em Ouro Preto, o centro histórico apresentava alta concentração de monumentos de interesse histórico e cultural em bom estado de preservação, no entanto, com problemas não resolvidos que afetam a sustentabilidade a longo prazo do esforço realizado.
2. Em Olinda, identificaram grupos de monumentos de alta significação histórica e cultural em estado de deterioração física, resultado de sua obsolescência funcional. A recuperação destes conjuntos, além de sua importância para a preservação patrimonial, oferece uma oportunidade para desenvolver atividades econômicas (turismo e cultural).
3. Nos casos de Recife e Salvador, os técnicos identificaram que os centros históricos estavam bastante deteriorados. Essas áreas continham em sua maioria edifícios residenciais. (Ajuda Memória I, 1996).

Essa missão percebeu a necessidade de considerar as particularidades de cada cidade, e que a articulação, coordenação e execução de políticas públicas fossem exercidas pelo governo mais próximo do problema, geralmente a municipalidade, com o apoio do Estado e do Governo Federal, sem perder de vista que esse apoio não poderia se confundir com a execução das atividades de responsabilidade da administração local.

<sup>4</sup> A missão de identificação foi composta pelos senhores Hector Eduardo Rojas, José Ignacio Estevez, Alberto Sturla (consultor) e do Arthur Darling que foi o chefe da missão e pelo governo federal, os senhores José Leme Galvão Junior, coordenador da unidade gerenciadora do Projeto do Departamento de Proteção em Brasília do Iphan; Marcelo Brito do DEPROT/Iphan; Marco Antônio Cabral, da Caixa Econômica Federal e Davina Mota Teixeira pela SEAIN.

O papel do governo deveria ser subsidiário à ação privada, assumindo as tarefas que o setor privado não poderia executar, como a revitalização de espaços públicos. Assim, os benefícios sociais em decorrência da preservação poderiam justificar a outorga para o privado de incentivos especiais para a manutenção e conservação de áreas tombadas. Neste sentido, o entendimento dos técnicos da missão sobre as funções e atividades urbanas nos centros históricos é que,

(...) a revitalização de funções e atividades urbanas nos centros históricos mediante coordenação de programas públicos e privados que contribuam à consolidação ou melhoramento das habitações e para empreendimentos produtivos e comerciais; programas de apoio à micro-empresas ou à produção artesanal; apoio às organizações comunitárias para a dinamização sócio-cultural do sítio urbano. (Ajuda Memória I, 1996).

Nesse sentido, os projetos deveriam ser elaborados para as áreas de interesse em complementação a outras intervenções voltadas ao desenvolvimento urbano, ou seja, as ações financiadas não poderiam substituir ações setoriais como saneamento, controle de invasões e melhoramento ambiental, que extrapolam a área de intervenção do patrimônio cultural. Os governos locais deveriam ter uma atuação estratégica em relação às intervenções públicas e incentivar investimentos do setor privado nas áreas tombadas.

A segunda missão de identificação do Programa<sup>5</sup> foi realizada nas cidades de Belém, Rio de Janeiro e Antonina (Paraná) para verificar o estágio de conservação daqueles centros históricos e balizar a necessidade de investimento do Programa. Inicialmente estimou-se algo em torno de US\$ 100 milhões, divididos entre o BID e a União, onde o mutuário seria o Governo Federal e o executor o MinC, enquanto que o IPHAN, Estados e Municípios seriam os co-executores dos Projetos, e a CAIXA seria o agente financeiro.

A finalidade desse Programa seria promover a preservação de forma sustentável; desenvolver modelos de recuperação do patrimônio e revitalização de espaços públicos que poderiam ser reaplicados em outras áreas não incluídas no projeto; e estimular o uso cultural, social, e econômico do patrimônio cultural. Os investimentos seriam aplicados na reparação de obras de emergência; em monumentos e espaços públicos localizados nas áreas tombadas; nas restaurações de imóveis privados; em

<sup>5</sup> Ajuda Memória II – Missão de Identificação no Brasil realizada de 13 a 27 de janeiro de 1997. Participaram os Srs. Hector Eduardo Rojas, Luís Macedo, Alberto Sturla, Eduardo Rodriguez Villaescusa, Jaime Mano Jr. e Arthur Darling que foi o chefe da missão, pelo BID e contou com o apoio e participação do representante do Banco no Brasil, Sr. Jorge Elena. Pelo Brasil participaram os Srs. Francisco Weffort, Ministro da Cultura; Glauco Campello, Presidente do Iphan; Jorge Werthein, representante da UNESCO no Brasil; Joaquim Falcão, Diretor da Fundação Roberto Marinho; José Galvão Leme Junior, coordenador da Unidade Gerenciadora do Projeto do Iphan; Marco Antônio Cabral, assistente executivo da Gerência de Programas e Projetos Especiais da Caixa Econômica Federal; e Davina Mota Teixeira, coordenadora de Projetos da SEAIN.

infraestrutura relacionada ao entorno imediato do bem tombado; na implementação de oficinas-escolas; e na execução de atividades de fortalecimento institucional. Por ser considerado um Programa inovador, o investimento do Monumenta ia além da restauração do edifício, sendo um desafio institucional importante para todos os atores envolvidos no processo.

As cidades contempladas viriam de uma lista de cidades consideradas da “amostra representativa”, que reuniam as condições mais favoráveis para preparar projetos prioritários a curto prazo. As cidades seriam Ouro Preto, Olinda, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e São Luís do Maranhão.

Quanto à participação da iniciativa privada, a Fundação Roberto Marinho propôs uma operação não reembolsável de US\$ 20 milhões ao BID com uma contrapartida de mesmo valor, utilizando os mecanismos da Lei de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet, para serem aplicados em programas de educação, mobilização comunitária e parcerias com o setor privado para a promoção de eventos e investimentos que poderiam ser complementares ao Programa. Essa operação seria compatível com a questão da sustentabilidade econômica e poderia estimular o uso do patrimônio cultural e fortalecer a participação do setor privado. A proposta acabou não avançando por não haver instrumentos adequados para proporcionar essa doação naquele montante, que seria substancialmente superior aos níveis de cooperação técnica que o BID vinha proporcionando ao Brasil.

Para verificar o nível de conhecimento dos moradores sobre o seu patrimônio, o MinC contratou em 1999, uma pesquisa em 21 cidades, abrangendo 1.800 famílias entrevistadas, para aferir a atitude e o conhecimentos dos moradores das cidades tombadas em relação ao patrimônio local. A pesquisa mostrou que apenas 25,8% das pessoas foram capazes de identificar os conceitos relativos à preservação do patrimônio cultural. Por outro lado, verificou-se que a medida que as pessoas entrevistadas tinham mais idade e escolaridade, aumentava o conhecimento com a história e o patrimônio. Os resultados da pesquisa também refletiam ainda o isolamento regional. Os dados indicavam uma probabilidade três vezes maior, por parte dos pesquisados, de conhecer a história e o patrimônio de sua região do que de outras áreas.

## **2.2 O Programa Monumenta e as cidades da Amostra Representativa**

Seria natural que a gestão de um Programa de conservação do patrimônio cultural ficasse sob a responsabilidade do IPHAN, pela sua experiência de décadas e

*expertise* em cuidar do patrimônio nacional. Segundo Brito<sup>6</sup>, “havia muita resistência por parte dos técnicos do Instituto que não concordavam que o BID participasse da formulação de uma política pública para o setor e que o Programa deveria ser um piloto com às sete cidades da amostra representativa”.

Essa situação levou a constantes atrasos nos estudos e documentos que deveriam ser elaborados para atender às exigências para a obtenção de um empréstimo internacional com um banco multilateral. Principalmente por conta dos atrasos, o BID solicitou que a condução dos trabalhos passasse a ser coordenada pelo MinC. O pedido foi prontamente aceito pelo ministro Weffort. Em maio de 1997, o arquiteto Pedro Taddei Neto foi convidado para ocupar a chefia da Unidade de Coordenação do Programa - UCP. Em sua primeira missão na sede do Banco em Washington<sup>7</sup>, discutiram sobre os andamentos dos trabalhos e informaram sobre a transferência da coordenação para o MinC. Nessa reunião definiram que ao IPHAN caberia cuidar da parte técnica, exercendo suas atribuições legais de aprovação de projetos e da fiscalização das interferências ao patrimônio cultural. Criaram uma linha de fortalecimento institucional do IPHAN para apoiar a elaboração de inventários, normas, banco de dados e manuais técnicos; aquisição de equipamentos e serviços de informática, treinamento e capacitação de pessoal; e a concepção de um sistema para o estabelecimento de prioridades de conservação. Sob a responsabilidade do MinC, uma das primeiras atividades realizadas foi a revisão dos perfis de projeto de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Olinda, Recife, São Luís e Ouro Preto. A justificativa era que,

(...) será necessário modificar o enfoque dos projetos. Há que identificar, em cada caso, o uso do patrimônio tombado a nível federal e o seu entorno que fará sustentável os investimentos, estimular a ativa participação do setor privado e a sociedade civil na conceptualização e planejamento do projeto, e especificar a estratégia e os investimentos que conduzem ao uso sustentável. (Ajuda Memória – Visita do arquiteto Pedro Taddei Neto).

As revisões propostas deram enfoque ao uso sustentável dos imóveis tombados ao nível federal. A ideia seria que os investimentos fizessem parte de um projeto maior de reabilitação urbana de interesse municipal, como exemplo a recuperação da área da Praça Tiradentes no Rio de Janeiro.

Foram levantados alguns casos concretos como o de São Paulo, onde o Programa poderia participar na reabilitação da Estação da Luz, em parceria com o setor privado e de empresas estaduais; no Rio de Janeiro, poderia investir na reabilitação do Convento da Ordem Terceira Franciscana e na recuperação de seu entorno; e em

<sup>6</sup> Em entrevista com o Diretor do Departamento de Articulação e Fomento – DAF, Doutor Marcelo Brito, realizada na sede do IPHAN, Brasília/DF em 25/05/2017.

<sup>7</sup> Essa reunião contou com a participação dos representantes do BID, Jorge Elena, Eduardo Rojas, Ignacio Estevez, Alberto Sturla, Luís Macedo, Mario Yano e Arthur Darling e o arquiteto Pedro Taddei Neto.

Salvador poderia executar ações voltadas ao uso sustentável do Convento do Carmo e desenvolver mecanismos financeiros e institucionais para promover a recuperação de moradia em seu entorno.

A estratégia adotada pelo Programa foi estabelecer duas áreas, a de projeto que recebia os investimentos diretamente e a de entorno que não receberia investimento, mas seria beneficiada pelos resultados dos projetos. A definição de um perímetro mais amplo permitiu o envolvimento de mais pessoas no projeto e um respaldo maior da população envolvida.

Para dar início a implementação do Programa e sabendo da dificuldade de começar a execução em várias cidades ao mesmo tempo, o Programa decidiu começar a implementação das pelas cidades da amostra representativa, Ouro Preto (MG), Recife e Olinda (PE) e Rio de Janeiro (RJ) cujos critérios foram: apresentar projetos viáveis dos pontos de vista técnico, financeiro, econômico e ambiental; incluir pelo menos uma das duas (ou eventualmente três) cidades declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO; e ter usos diferentes (por exemplo turismo, moradia, comércio, polo de atividades culturais, etc.).

Essas cidades representam os conjuntos patrimoniais mais emblemáticos do país e possuíam experiência anterior em processos de revitalização do patrimônio cultural, o que contribuiu para a construção das bases conceituais do Programa. As experiências de Olinda e Ouro Preto vem ao longo de décadas; São Luís do Maranhão, na revitalização da área da praia Grande; Recife, com a área da Rua do Bom Jesus; Salvador, com a iniciativa de revitalização do Pelourinho; Rio de Janeiro, com o Projeto do Corredor Cultural e de São Paulo, com o projeto Luz Cultural. As cidades de Ouro Preto, Rio de Janeiro, Recife e Olinda já tinham concluído os respectivos estudos técnicos, os perfis de projeto. Das sete cidades da amostra apenas quatro atenderam aos critérios e tiveram seus projetos contemplados nessa fase, Recife, Olinda, Rio de Janeiro e Ouro Preto.

Para definir a relação de cidades prioritárias, o MinC criou uma comissão especial de especialistas com representantes do próprio MinC, da UNESCO, do MEC, do IPHAN, da Embratur, além de representantes de órgãos estaduais e municipais de patrimônio. Coube a essa comissão, em setembro de 2000, definir a ordem de prioridade das 101 áreas protegidas, tendo como parâmetro o estado de conservação e representatividade histórica e cultural de cada uma das cidades distribuídas nas cinco regiões do país, definindo uma lista de cidades prioridades. Segundo Brito, “os técnicos do IPHAN não concordavam com a elaboração de uma lista ranqueando as cidades considerados patrimônio nacional”. A revelia do IPHAN, o MinC divulgou a lista e começou a convidar as cidades conforme a ordem de classificação. O quadro 1 mostra quais foram as 26 cidades convidadas e a sua colocação na lista de prioridades.

Outras 10 cidades declinaram ao convite por motivos diversos: São Luís, João Pessoa, Brasília, Tiradentes, Carapicuíba, Antônio Prado, Parati, Porto Seguro, Pirenópolis e Monte Santo. E, assim, chegou-se às 26 cidades do Programa Monumenta.

Lista de Prioridades das cidades do Monumenta, por Ordem de Classificação.

Figura 9 – Lista de Prioridades das cidades do Monumenta, por Ordem de Classificação.

Nº	UF	Município	Nome	Postuação
2	PA	Belém	Centro Histórico (Ver-o-Peso/Praça Frei Caetano Brandão)	0,943
3	MA	Alcântara	Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Alcântara	0,903
4	GO	Goias	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Goias	0,893
6	PE	Olinda	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Olinda	0,857
7	RS	Porto Alegre	Porto Alegre (Cais do Porto/Correios e Telégrafos)	0,844
8	BA	Cachoeira	Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Cachoeira	0,824
9	MG	Ouro Preto	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto	0,824
10	BA	Salvador	Centro Histórico (Pelourinho/Pilar/Praça Cairé)	0,794
11	CE	Icó	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Icó	0,792
13	MS	Corumbá	Conjunto Histórico, Arquitetônico e Paisagístico de Corumbá	0,783
15	RJ	Rio de Janeiro	Centro Histórico (Cinelândia/Candelária/Praça XV de Novembro/Praça Tiradentes)	0,773
18	TO	Natividade	Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico de Natividade	0,766
19	MG	Congonhas	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Congonhas do Campo	0,759
20	MG	Diamantina	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Diamantina	0,752
21	AL	Penedo	Conjunto Histórico e Paisagístico de Penedo	0,747
22	RS	Pelotas	Pelotas (Prédios na Praça Coronel Pedro Osório)	0,731
23	SC	São Francisco do Sul	Conjunto Histórico e Paisagístico de São Francisco do Sul	0,731
24	PI	Oeiras	Oeiras (Igreja Matriz Nossa Senhora da Vitória/Sobrado João Nepomuceno)	0,719
25	SP	São Paulo	Área da Luz (Estação da Luz)	0,716
26	BA	Lençóis	Conjunto Histórico e Paisagístico de Lençóis	0,709
27	SE	Laranjeiras	Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Laranjeiras	0,705
29	MG	Mariana	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Mariana	0,698
31	AM	Manaus	Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Porto de Manaus	0,696
32	SE	São Cristóvão	Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico de São Cristóvão	0,694
34	MG	Serra	Conjunto Arquitetônico e Urbanístico do Serra	0,676
36	PE	Recife	Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Antigo Bairro do Recife	0,652

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

As cidades elegíveis pelo Monumenta e a sua distribuição por regiões são:

**região Sul** (3 Cidades), Pelotas (RS), Porto Alegre (RS) e São Francisco do Sul (SC); **região Sudeste** (7 Cidades), Congonhas (MG), Diamantina (MG), Mariana (MG), Ouro Preto (MG), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP) e Serro (MG); **região Centro-Oeste** (2 Cidades), Corumbá (MS) e Goiás (GO); **região Nordeste** (11 Cidades), Alcântara (MA), Cachoeira (BA), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Oeiras (PI), Olinda (PE), Penedo (AL), Recife (PE), Salvador (BA) e São Cristóvão (SE); e **região Norte** (3 Cidades), Natividade (TO), Belém (PA) e Manaus (AM).

Sobre a contrapartida, chegou-se a discutir a utilização de uma matriz variável de financiamento, onde os Estados e Municípios em dificuldades financeiras e com patrimônio relativamente mais importante aportaria menos contrapartida. Como exemplo, Ouro Preto, Olinda e São Luís poderiam oferecer uma contrapartida menor de 5% em troca de uma contrapartida maior que 20% das municipalidades com maior capacidade financeira, para poder compensar as contrapartidas menores das cidades com menos recursos. Na prática, essa proposta não avançou, porque todas as cidades tiveram que aportar uma porcentagem fixa de 30% sobre o valor do Projeto como contrapartida.

Em relação às atribuições de cada órgão, ao MinC<sup>8</sup> coube a supervisão de todas as etapas e procedimentos de elaboração e execução do Programa; ao IPHAN orientar os Municípios e Estados e realizar as fiscalizações atinentes à preservação do patrimônio cultural; enquanto aos Municípios ou Estados caberia a gestão da execução dos Projetos.

### 2.2.1 A discussão no Conselho Consultivo e o Monumenta

A criação do Programa Monumenta foi discutida no Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural<sup>9</sup> do IPHAN. Na reunião o ministro Weffort apresentou os objetivos e premissas, a organização por componentes, como seria a execução, as fontes de

<sup>8</sup> Item G – Organização, Regulamento Operativo – versão setembro de 2003, pg. 24.

<sup>9</sup> A discussão do Programa Monumenta pelo conselho consultivo do patrimônio cultural do IPHAN ocorreu em 12/08/1999, no salão Portinari do Palácio Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro. A reunião foi presidida pelo presidente do IPHAN, Carlos Henrique Heck, e estavam presentes o Ministro de Estado da Cultura, Francisco Weffort, o secretário do patrimônio, museus e artes plásticas, Octávio Elísio Alves de Brito, o dr. José Clodoveu de Arruda Coelho Neto, o secretário da cultura e mobilização social do município de Sobral, representado pelo dr. Cid Ferreira Gomes, o prefeito daquele município, os conselheiros Angela Gutierrez, Angelo Oswaldo de Araújo Santos, Amo Wehling, Augusto Carlos da Silva Telles, Ítalo Campofiorito, Joaquim de Anuda Falcão Neto, Marcos Vinícios Vilaça, Maria da Conceição de Moraes Coutinho Beltrão, Max Justo Guedes, Modesto Souza Barros Carvalhosa, Nestor Goulart Reis Filho, Paulo Roberto Chaves Fernandes, Raul Jean Louis Henry Júnior, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Thomaz Jorge Farkas - representantes da sociedade civil -, Carlos Alberto Cerqueira Lemos - representante do Instituto de Arquitetos do Brasil -, José Silva Quintas - representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis -, Luiz Fernando Dias Duarte - representante do Museu Nacional - e Suzanna do Amaral Cruz Sampaio - representante do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios.

recursos (origem e aplicação), a seleção dos Projetos, o estágio em que o Programa se encontrava e a descrição dos Projetos da primeira etapa.

Como premissa inicial, o Programa pretendia fazer a conservação do patrimônio cultural de forma sustentável, propondo um conjunto de ações, que vão desde as intervenções de conservação e restauro do bem edificado até a implementação de atividades concorrentes como medidas educativas, gerenciais e administrativas, sempre com o foco no retorno econômico e social dos investimentos realizados nas cidades do Programa.

A ideia da sustentabilidade<sup>10</sup> do Monumenta estava baseada na geração permanente de receitas para garantir o equilíbrio financeiro das atividades relacionadas à conservação dos imóveis da área de Projeto, tendo como principal fonte de recursos o fluxo de frequentadores e turistas, bem como o uso adequado dos imóveis. Para isto, as intervenções deveriam focar na melhoria da acessibilidade e de atratividade local. Desta forma, a conservação de monumentos nacionais e dos imóveis privados destacados<sup>11</sup> pelo IPHAN deveriam ser adequados para usos econômicos, sociais e culturais que garantissem a sustentabilidade do investimento, conforme descrito no Regulamento Operativo,

(...) a avaliação da sustentabilidade de cada Projeto do Programa, através de uma projeção financeira que represente o fluxo anual de recursos gerados e aplicados por cada Projeto. Esta projeção deverá estar sintetizada numa tabela de "Origem e Aplicação de Fundos". As receitas diretas e indiretas geradas pelo Projeto deverão financiar as despesas de conservação dos investimentos realizados em Monumentos Nacionais localizados na Área de Projeto ou, se houver excedentes, esses serão destinados, prioritariamente, a novos investimentos em Monumentos Nacionais situados na mesma área e, depois, na Área de Influência. Se a quantificação desses fluxos de recursos anuais indicar que estes não são suficientes para financiar as despesas necessárias de conservação indicadas, a sustentabilidade do Projeto não será lograda e o Projeto não será elegível para financiamento pelo Programa.

Outras receitas previstas para garantir a sustentabilidade seriam pelo incremento de contribuições de origem das atividades comerciais e de serviços, do IPTU e do ISS do Município e outras fontes como:

- i) receitas diretas, que consistirão em remunerações de capital, aluguéis, concessões de uso, bilheteria, etc;
- (ii) receitas indiretas, que consistirão, dentre outros, em recursos orçamentários, devendo o Município e o Estado, quando for o caso, fazer previsões anuais que correspondam, pelo menos, ao incremento projetado da arrecadação em decorrência dos investimentos realizados;
- (iii) recursos de convênio;

<sup>10</sup> Regulamento Operativo do Programa Monumenta – Anexo A – agosto 2007.

<sup>11</sup> Os imóveis privados Destacados não eram tombados individualmente, mas era importante para a sustentabilidade do Projeto.

- (iv) contrapartidas;
- (v) receitas financeiras;
- (vi) receitas de aluguel e arrendamento;
- (vii) produto de alienação de imóveis;
- (viii) doações;
- (ix) recursos do Programa aplicados na recuperação de imóveis privados, que deverão reverter ao Fundo na forma prevista no Anexo F deste Regulamento; e
- (x) outros recursos.

Para viabilizar a questão da sustentabilidade econômica dos Projetos, os municípios tiveram que criar Fundos Municipais de Preservação para receber os recursos financeiros e desenvolver planos de manutenção e conservação das áreas dos Projetos. Esses Fundos deveriam ser mantidos pelo prazo mínimo de 20 anos para: (i) assegurar a sustentabilidade financeira do Projeto, através da garantia de recursos financeiros para manutenção e conservação dos investimentos realizados, e (ii) reaplicar os recursos excedentes para ampliar a Área de Influência do Projeto.

A administração do Fundo estaria sob a responsabilidade de um gestor do Município e pelo Conselho Curador constituído por uma composição paritária entre o setor público e o setor privado. O Fundo deverá ser integrado por representantes do estado, do município, do MinC, do IPHAN, dos órgãos estaduais de patrimônio, do empresariado ligado à Área de Projeto, dos moradores, da universidade e das organizações não governamentais ligadas à preservação do patrimônio histórico e à promoção da cultura.

Quanto aos valores do Programa, o contrato de empréstimo era de US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões do BID e os outros US\$ 62,5 milhões da contrapartida nacional, conforme demonstrado no Quadro 2.

Figura 10 – Custo e Financiamento (em milhares de US\$)

CATEGORIA		MO	CONTEAPARTIDA	CUSTO TOTAL DO PROGRAMA	%
1.0	<b>ENGENHARIA E ADMINISTRAÇÃO</b>	0	14,6	14,6	11,7
	1.1	0	7,7	7,7	6,2
	1.2	0	6,9	6,9	5,5
2.0	<b>CUSTOS DIRETOS</b>	36,695	16,405	53,1	42,4
	2.1	36,695	16,405	53,1	42,4
3.0	<b>ATIVIDADES CONCORRENTES</b>	25,18	18,785	43,965	35,2
	3.1	6,6	1,53	8,13	6,5
	3.2	3,9	3,62	7,52	6,0
	3.3	4,08	3,79	7,87	6,3
	3.4	10,6	9,845	20,445	16,4
4.0	<b>CUSTOS FINANCEIROS</b>	625	12,71	637,71	10,7
	4.1	0	11,7	11,7	9,4
	4.2	0	1,01	1,01	0,8
	4.3	625	0	625	0,5
	<b>CUSTO TOTAL</b>	<b>625</b>	<b>62,5</b>	<b>125</b>	<b>100,0</b>
	<b>Parcela de custo (%)</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

O Monumenta foi estruturado em cinco componentes, para dar mais flexibilidade na implementação das ações, podendo executar os componentes que melhor atendam às necessidades de cada localidade. A seguir será apresentado cada componente do Monumenta:

- (i) **Investimentos Integrados:** era a categoria principal de investimentos para a restauração de sítios ou conjuntos urbanos federais e o financiamento para a restauração de imóveis privados, visando recuperar suas características históricas e artísticas.
- (ii) **Fortalecimento Institucional:** do Ministério da Cultura, do IPHAN e dos Municípios, teve o objetivo de tornar a tomada de decisões do setor sobre os projetos de preservação urbana mais transparente e estabelecer um sistema rigoroso de inventários, classificação e de prioridades de intervenção.
- (iii) **Promoção de Atividades Econômicas:** financiou atividades experimentais para incentivar a participação de empresas privadas, moradores, ONG's e outros grupos interessados no uso econômico do patrimônio urbano.
- (iv) **Capacitação:** de agentes culturais e de turismo locais, instrutores e artesãos em técnicas de restauração, incluindo carpinteiros, pedreiros, ferreiros e pintores.
- (v) **Programas Educativos:** para informar a população sobre seu patrimônio histórico, cultural e artístico, assim como seu cuidado e uso. (PCR).

As atividades de conservação e restauro do componente Investimentos Integrados estão relacionadas com intervenções em monumentos tombados pelo IPHAN, selecionados por critérios de relevância, urgência das intervenções, potencial de apropriação do bem para a indução de processos de requalificação das áreas de projeto.

A ideia da sustentabilidade introduzida no Monumenta levou à necessidade de se avaliar a organização institucional do setor, a sua capacidade de enfrentar os desafios permanentes, bem como os novos desafios colocados pelo Programa em decorrência da ampliação da demanda social pela preservação. Com isto, resultaram duas linhas de atuação: a primeira delas, de curto prazo para viabilizar a elaboração dos estudos e projetos necessários para a assinatura do Contrato de Financiamento com o BID; e a segunda, a médio prazo, referente ao reforço institucional do IPHAN e um estudo mais aprofundado do sistema de preservação do patrimônio cultural brasileiro. No curto prazo foram instaladas as equipes de gerenciamento do Monumenta, a UCG e a criação do Grupo de Tarefa – GT no IPHAN. A criação dessas equipes objetivou suplementar a estrutura do IPHAN diante da grande demanda gerada pelo Monumenta.

O componente de capacitação contemplava a criação de roteiros de turismo cultural no país, que integrem as cidades envolvidas no Programa, um projeto de promoção turística, elaborado com base em dados obtidos nas fontes emissoras no exterior e dos agentes de turismo receptivo nas cidades do Programa. Esta atividade compreendia a produção de campanhas promocionais, por meio de vídeos, folders, releases, artigos em revistas especializadas, mala direta, etc., dirigidos a diferentes segmentos de turismo potencial, no Brasil e no exterior, para a divulgação de espetáculos artísticos, manifestações culturais tradicionais, etc., visando o aumento do tempo de permanência dos turistas nas áreas, bem como a elevação da despesa média.

As ações de treinamento e capacitação eram voltadas para o aprimoramento de profissionais e empreendedores cujas atividades são potencialmente promotoras da vitalidade econômica e cultural da área, tais como servidores públicos que trabalham com a preservação, gestores de bens culturais, promotores culturais, empresários dos setores de turismo e serviços, guias, artesãos, etc. O projeto de formação de mão de obra compreende capacitação e treinamento de formação de instrutores, inclusive com o apoio de centros do exterior, e a criação de centros de treinamento dotados de canteiros-escola nas cidades participantes do Programa.

O componente de Programas Educativos teve os objetivos de promover a conscientização e difusão acerca da importância da preservação do patrimônio cultural nacional, bem como a produção de mecanismos que permitissem que este patrimônio gerasse recursos para a sua manutenção. A estratégia era a concepção de um plano integrado de comunicação para atrair parceiros privados. Esse plano compreendia a produção de campanhas educativas no nível local e nacional, vinculados pela televisão, rádio, revistas e jornais; a produção de uma série de filmes documentários sobre patrimônio, divulgada nacionalmente por TV aberta e por assinatura, assim como pelas emissoras educativas; a emissão nos telejornais regionais, de cunho informativo e de utilidade pública, enfocando as intervenções e ações do Programa na região; a

promoção de seminários para a captação de parcerias públicas e privadas; a produção de programas educativos a serem veiculados na TV-Escola do MEC, visando à capacitação de docentes no tema do patrimônio.

### 2.2.2 **Abrangência nacional, as inclusões de novas cidades no Monumenta**

Passada a fase inicial do Monumenta com as cidades da amostra, serão analisados novos pedidos de cidades interessadas em fazer parte do Programa, conforme os critérios de elegibilidade a seguir:

- (i) Existência de sítio histórico urbano tombado pela IPHAN ou conjunto de bens isolados tombados pelo IPHAN em área urbana, incluído dentre as vinte primeiras classificações da lista de prioridades de conservação desse órgão;
- (ii) Evidência de capacidade financeira da Prefeitura, tanto para arcar com a contrapartida de 20% dos investimentos, quanto para fazer frente às despesas de conservação permanente dos logradouros e demais propriedades de uso público da área, após a execução do Projeto;
- (iii) Evidência de capacidade operacional da Prefeitura para elaborar os documentos - técnicos e jurídicos, estudos econômicos, financeiros e ambientais, necessários ao enquadramento e implementação do Projeto, bem como para executar suas obras e ações e manter, de forma permanente, os mecanismos institucionais e financeiros de sustentação da área;
- (iv) Evidência de adesão ao Projeto, da comunidade residente e que trabalha na área (moradores, comerciantes, artesãos, empresários, comunidades religiosas, etc.), bem como da iniciativa privada local (empresas patrocinadoras, empresas imobiliárias, hotéis, restaurantes, empresas de turismo, etc.);
- (v) Implantação de um grupo-tarefa, diretamente subordinado ao Prefeito, dedicado exclusivamente à elaboração e implementação do Projeto, composto por técnicos das áreas de patrimônio, engenharia, economia, finanças, direito e meio ambiente; e
- (vi) Criação, por lei municipal, do Fundo Municipal de Preservação, antes referido.

Finalizada a leitura na reunião do Conselho, Weffort fez as seguintes considerações: “Nós temos neste texto, portanto, as informações que foram solicitadas pelo Conselho na última reunião e que elaboramos tratando de incorporar, no possível, as perguntas dos Conselheiros Silva Telles e Ângelo Oswaldo. Algumas perguntas não puderam ser respondidas no próprio texto, porque eram perguntas que, pertinentes na discussão geral, iam além do campo do Monumenta, então acrescentamos um anexo”. O ministro esclareceu que esse Programa é experimental para o BID e para o país, a única notícia de um Programa nesses moldes é o de Quito, no Equador.

Com o início das discussões, a conselheira Maria Beltrão consultou o ministro sobre a possibilidade de inclusão no Programa, projeto relativo a sítios arqueológicos únicos, citando os canyons da Bahia onde existem pinturas de animais pliocênicos

realizadas há trinta mil anos: cavalos, mastodontes, preguiças gigantes, ursos, lhamas, etc. O Weffort considerou oportuno, do ponto de vista do MinC, entretanto, o Programa Monumenta financiava ações exclusivamente em conjuntos urbanos.

O conselheiro Silva Telles, agradeceu os esclarecimentos relativos ao Programa, e questionou sobre a proteção dos bens tombados fora dos núcleos urbanos e sobre o funcionamento do IPHAN em relação ao Monumenta. Em resposta ao questionamento do conselheiro, o Ministro disse que,

“Não há nenhuma alteração, nem no que diz respeito ao Projeto MONUMENTA, nem no que diz respeito a qualquer outra decisão já tomada pelo Ministério da Cultura em relação a este tema. Não há nenhuma alteração na estrutura do IPHAN, nem pretendemos que haja. Agora, com relação aos objetivos, existem problemas. Mesmo admitindo que os sítios urbanos contemplados no Projeto MONUMENTA possam ser ampliados, permanecem os problemas dos sítios arqueológicos e das áreas rurais. Não se altera em absolutamente nada a estrutura de nenhuma instituição do Ministério, é a definição dos projetos que nós vamos ter que propor e discutir” (Ata de criação do Programa Monumenta).

Na sequência o então presidente do IPHAN, Carlos Henrique Heck, falou sobre a questão do turismo cultural e os entendimentos com a Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, para um trabalho conjunto. Para Heck, o turismo cultural é de muito interesse ao IPHAN, uma vez que o nosso patrimônio protegido é o grande atrativo para a implantação de políticas voltadas ao turismo cultural, necessitando a formação de monitores e a criação de programas de educação patrimonial, etc. Com isto, os conselheiros mudaram a pauta e não foi mais tratado sobre o Programa Monumenta nessa reunião.

### 2.2.3 O Contexto econômico e político durante a execução

A formulação e execução do Programa aconteceram em meio a várias turbulências financeiras e cambiais, como as que ocorreram com os países considerados tigres asiáticos<sup>12</sup>, afetando a economia brasileira no final dos anos de 1990, com as crises do

<sup>12</sup> A crise começou na Tailândia em 1997 com o colapso financeiro do Thai baht causado pela decisão do governo tailandês de tornar o câmbio flutuante, desatrelando o baht do dólar, após exaustivos esforços para evitar a massiva fuga de capitais em parte devido ao estado. Na época, a Tailândia adquiriu uma enorme dívida externa que acabou por deixar o país falido logo após esse colapso monetário. A drástica redução das importações resultante da desvalorização tornou a reabilitação das reservas cambiais impossíveis a longo e médio prazo sem uma audaciosa intervenção internacional. Após o agravamento da situação, a crise se espalhou para o Sudeste Asiático e o Japão, afundando cotações monetárias, desvalorizando mercados de ações, e precipitando a dívida privada. A crise bateu forte no Brasil em 1999, o país latino-americano mais afetado por ela. Para evitar a mesma fuga de recursos externos, o governo elevou os juros para mais do dobro, o que, no entanto, acabou provocando forte desaceleração da economia brasileira. Um ano após a turbulência asiática, estourou a crise financeira da Rússia, contaminada pelos efeitos do enfraquecimento das economias dos tigres asiáticos, em meio à redução do crédito no mercado internacional.

mercado internacional de capitais.

O modelo de política monetária adotada pelo Brasil estava baseado no controle cambial e na manutenção de juros altos para atrair investidores externos. Com o agravamento das crises no México, sudeste Asiático e Rússia, a política de juros elevados foi mantida para tentar inibir a fuga de capitais do mercado brasileiro. Para manter essa política, que só interessava ao grande capital, o Governo Federal implementou a política do câmbio flutuante, desvalorizações de forma gradativa do real. Não sendo suficiente para conter a fuga de capitais, em janeiro de 1999, o Banco Central teve que promover uma desvalorização de quase 20% da nossa moeda.

Nesse contexto, no final de 1999, foi formalizado o contrato de empréstimo com o BID<sup>13</sup>. Menos de um ano depois ocorrem as primeiras eleições para prefeitos, afetando diretamente a formulação dos Projetos das cidades, por conta das mudanças nas administrações municipais. Dois anos depois, a chegada do presidente Lula no poder executivo federal gerou uma expectativa sobre o impacto nos Programas financiados com recursos internacionais, considerando que o cenário econômico apresentava forte ameaça ao controle da inflação e estabilidade monetária no Brasil, em decorrência de especulações de como o país seria governado e qual seria a política econômica adotada.

Como o sucesso da política anti-inflacionária, influenciada pela queda do dólar, a partir da eleição de 2002, bem como pela política orçamentária rigorosa, aumentou a previsibilidade da economia brasileira e favoreceu a aplicação de estratégias financeiras e de planejamento, melhorando o nível de competição dos agentes econômicos. Tanto é que o desempenho da economia brasileira, no período de 2003 a 2006, foi marcado por bons resultados apresentados nas contas externas, pela manutenção das taxas de inflação próximas às metas estabelecidas e pela expansão da demanda interna da economia. No entanto, nos anos de 2007 e 2008, o desempenho da economia brasileira foi marcado por algumas turbulências resultantes da crise internacional. No cenário político, durante a execução do Monumenta ocorrem três eleições municipais (anos de 2000, 2004 e 2008) e três eleições presidenciais (anos de 2002, 2006 e 2010).

Esse contexto foi um dos motivos que afetou a execução do contrato de empréstimo, inicialmente previsto para cinco anos, levando a dobrar o seu prazo de execução. Outro fator que também contribuiu para esse atraso foi a política fiscal adotada na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Com o estabelecimento de metas de superávit primário, embora houvesse previsões orçamentárias e disponibilidade financeira do BID, o Monumenta não podia acessar a totalidade dos recursos previstos

<sup>13</sup> Contrato de Empréstimo nº 1200/OC-BR para o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta), celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 04 de dezembro de 1999.

anualmente para não prejudicar as metas estabelecidas.

A política fiscal adotada e os constantes atrasos na execução de Programas com recursos externos levaram o Tribunal de Contas da União – TCU, a elaborar um relatório de auditoria<sup>14</sup>, mostrando que no período de 1993 a 2001, para cada US\$ 1,00 que o Banco Mundial ou o BID financiava ao Brasil, o país desembolsava US\$ 1,40. Parte desse prejuízo tinha origem na amortização de empréstimos e nas comissões de crédito sobre o saldo de empréstimos não utilizados, cuja porcentagem era de 0,75%. No caso do Monumenta, a cláusula 2.01. Amortização, do Contrato de Empréstimo estabeleceu que o

“Empréstimo deverá ser amortizado pelo Mutuário mediante o pagamento de prestações semestrais, consecutivas e tanto quanto possíveis iguais. A primeira prestação deverá ser paga na primeira data em que deva ser efetuado o pagamento de juros, uma vez transcorridos seis meses contados a partir da data prevista para o desembolso final do Empréstimo, conforme estabelecido na Cláusula 3.04, e a última até o dia 4 de dezembro de 2019.”

Embora a maioria das cidades apresentara condições políticas favoráveis para a atuação conjunta com o governo federal, a falta de estruturas, físicas e humanas, e recursos financeiros para a contrapartida, afetavam a execução das ações nas cidades do Programa, principalmente os investimentos nas obras, serviços e financiamentos de imóveis privados.

Além da política fiscal que contribuiu para o atraso inicial, também havia as Condições Especiais Prévias definidas no Contrato de Empréstimo referente ao primeiro desembolso, como:

Para a União (i) vigência do Regulamento Operativo do Programa; (ii) criação da Unidade Central de Gerenciamento (UCG); e (iii) celebração do contrato entre o órgão executor e o agente financeiro, para transferência de recursos do empréstimo e de contrapartida local a serem utilizados na execução do Programa.

Para os municípios (i) convênio de financiamento em vigência; (ii) comprovação de existência de recursos municipais de contrapartida; (ii) participação do setor privado no Projeto (esta condição não foi atendida); e (iii) compromisso do município em alocar recursos para execução de medidas complementares previstas no convênio de financiamento. (Regulamento Operativo – Programa Monumenta).

No acordo com o BID, os valores executados no período de 22 de setembro de 1999 até a assinatura do contrato de empréstimo em 04 de dezembro de 1999, poderiam ser reconhecidos como gastos prévios. O objetivo era permitir que os municípios

<sup>14</sup> Auditoria realizada na Secretaria do Tesouro Nacional, no Banco Central do Brasil, na Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, na Secretaria Federal de Controle e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para apurar o montante, a composição e a destinação da dívida contratual externa do Brasil. (TCU - RA: 01340020018, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 04/09/2002).

contratassem estudos e projetos para a preparação da execução local. No entanto, essa lógica não ajudou porque os municípios gastaram praticamente todos os valores previamente desse componente e não dispunham de projetos em condições de serem executados, precisando, em muitos casos, contratar novos projetos ou complementações, trazendo prejuízos aos municipais pela elevação dos custos e, atrasando a execução dos Projetos.

O Monumenta realizou, em 2007, um Seminário na cidade de Mariana-MG, onde reuniu mais de 170 especialistas do IPHAN, das cidades, da Caixa e convidados de diversas Universidades, para uma avaliação do Programa, destacando os seguintes resultados:

Sobre o **Perfil do Projeto**: componentes pré-determinados rigidamente geraram uma limitação para atender à diversidade de municípios – o programa, em geral, apresentou resultados mais efetivos nas pequenas cidades e menos significativos nas grandes. Deveria haver maior flexibilidade e possibilidades de reavaliações no decorrer do projeto;

**Integração das ações**: houve pouco espaço para a proposição e compatibilização de ações, principalmente no entendimento de sustentabilidade econômica para diversas realidades locais;

**Fortalecimento da gestão local**: a integração UEP – Prefeitura – Governo do Estado – IPHAN, nem sempre foi positiva, dependendo de conjunturas locais. Uma limitação significativa foi o quadro geral de fragilidade das estruturas municipais para a implementação de políticas de preservação;

**Participação e controle social**: dependia de um comprometimento maior das gestões locais, por isso só se deu efetivamente em poucas cidades, e, em geral, pontualmente no momento de elaboração de projetos (e não na execução). Poderia envolver mais escolas públicas e universidades. Há a necessidade de mais capacitação para gestores, para compreensão da importância da participação social no projeto;

**Fundo Municipal de Preservação**: houve dificuldade na gestão e valorização dos fundos pelos governos locais. Faltaram mecanismos jurídico-institucionais que garantissem retorno de recursos para o fundo, e a fiscalização dos recursos. Poderia haver maior flexibilidade, permitindo a articulação com outros fundos municipais existentes; e

**Resultados gerais do Programa**: houve impactos positivos na valorização do patrimônio e no seu reconhecimento pela população. Faltaram indicadores para medir impactos sociais do programa, houve uma ênfase nos resultados de sustentabilidade econômica a partir de indicadores financeiros. A recuperação de imóveis gerou valorização imobiliária e demanda por novos usos, mas não suficiente para gerar

essa sustentabilidade. Destacou-se a importância de fomentar a permanência de usos tradicionais e dificuldades de consolidação da população de baixa renda moradora. (FMM/CBR PCR novembro 2010 - BID).

Os resultados dessa avaliação seriam de extrema importância para a continuidade dessa política pública, na formulação de uma nova etapa do Programa. Infelizmente, após anos de esforço para executar o Monumenta, essa política não teve continuidade. Atualmente o IPHAN está executando o Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas – PAC CH, lançado, em 2013, pelo Ministério do Planejamento, cabendo ao Instituto a formulação e execução desse novo Programa. O IPHAN teve a oportunidade de formular um Programa utilizando da experiência do Monumenta, podendo corrigir pontos importantes e avançar na política de preservação do patrimônio cultural, mas optou por definir uma lista de 423 obras para serem executadas em 44 cidades de 20 Estados, totalizando R\$1,6 bilhão em investimentos. Embora o objetivo seja promover a recuperação e a revitalização das cidades históricas brasileiras, a restauração dos monumentos e a promoção do patrimônio cultural, com foco no desenvolvimento econômico e social e no suporte às cadeias produtivas locais, o PAC CH não tem nenhuma ação voltada ao desenvolvimento econômico e social e suporte às cadeias produtivas locais, ficando apenas no discurso. Percebe-se também que o discurso da sustentabilidade foi suprimido deste novo Programa. Toda a preocupação em criar mecanismos de retorno financeiro para a área de projeto, no caso do PAC CH não faz mais parte da formulação dessa nova política.

### **2.3 Os investimentos do Monumenta, uma política integrada**

O componente de Investimentos Integrados foi o que recebeu a maior parcela de recursos, sendo destinados mais de 40% do total do Programa para executar as ações relacionadas às obras públicas e privadas. As condições e procedimentos do Monumenta foram estabelecidas no Contrato de Empréstimo e no Regulamento Operativo, aprovado pelo Banco como condição prévia ao primeiro desembolso do financiamento. Para os municípios terem acesso aos recursos do financiamento, eles tiveram que comprovar: (i) possuir sítios nacionais urbanos ou um conjunto urbano de monumentos nacionais incluídos na lista de prioridades do MinC; (ii) conseguir executar os investimentos e proporcionar uma contrapartida financeira de 30% do valor do Projeto; e (iii) possuir uma proposta para um projeto específico baseado em reuniões participativas nos moldes da Oficina de Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos - ZOPP, nas quais os moradores, a Câmara de Comércio, a universidade local, as ONG's, as autoridades municipais e o IPHAN identificariam os problemas da área e os objetivos do Projeto, além de demonstrar o interesse do setor privado em

participar do Projeto.

Para os Projetos selecionados, as cidades tiveram que ter: (i) um custo total de menos de US\$1 milhão, quando não incluía um componente de investimento integrado e de menos de US\$8 milhões nos demais casos; (ii) um custo total por monumento, individualmente declarado que não ultrapassava US\$1,5 milhão; (iii) identificar o uso previsto de bens recuperados e demonstrar que a entidade responsável possuía recursos suficientes para a sua operação e manutenção; (iv) conter um relatório sobre impacto social e ambiental; (v) consultar a comunidade durante a preparação do projeto para averiguar a opinião pública sobre os planos de reassentamento; e (vi) constituir legalmente um Fundo de Preservação para utilização dos recursos financeiros gerados diretos ou indiretamente pelo projeto, para cobrir os custos de conservação dos investimentos em monumentos federais, individualmente declarados na Área do Projeto. Durante a execução do Programa, essas regras foram flexibilizadas e adequadas às realidades locais e à disponibilidade de saldo disponível do contrato de empréstimo.

### **2.3.1 Financiamento de imóveis privados e a tentativa da sustentabilidade**

Uma das inovações foi a disponibilidade de uma linha de financiamento para imóveis privados na área de Projeto. O financiamento contemplava obras de recuperação de fachadas e coberturas; demolição de acréscimos que descaracterizam a edificação; estabilização ou consolidação estrutural da edificação; e revisão de instalações elétricas. Poderiam ainda serem admitidas obras nos interiores da edificação, desde que demonstrado que a renda familiar mensal do proprietário morador fosse inferior a três salários mínimos. O objetivo era estimular a permanência dos moradores nos centros históricos e, também, propiciar alternativas de intervenção para o IPHAN, em casos de arruinamento ou risco de desabamento de edifícios, para aqueles proprietários que não possuíam recursos para sua recuperação.

A recuperação de imóveis privados compreendeu um processo urbano complexo envolvendo vários atores e proprietários na articulação, elaboração de projetos e na liberação de financiamento pela CAIXA. O processo de seleção iniciava com a divulgação do edital público, onde os proprietários apresentavam propostas para serem credenciados. Após avaliação das propostas por uma comissão de representantes do Município ou Estado, do MinC e do IPHAN, as propostas selecionadas eram atendidas pela ordem de classificação, até o limite de recursos alocados para essa atividade.

O financiamento dos imóveis privados representava um dos pilares da política de sustentabilidade dos Projetos das cidades, considerando que os valores pagos pelos mutuários do financiamento eram destinados ao fundo municipal de preservação para

serem reinvestidos na área do projeto. Esses fundos foram criados por lei municipal e são administrados por um Conselho formado por representantes dos setores público e privado, onde o setor público seria representado pelo MinC, IPHAN, Governos do Estado e dos Municípios, enquanto que o setor privado pela sociedade civil, companhias, universidades e outras associações vinculadas à conservação do patrimônio histórico.

Figura 11 – Rua Bartolomeu Bueno, 13 - Goiás/GO e Padre Prudêncio, 320 - Belém/PA



Acervo do Programa Monumenta

Figura 12 – Rua Dr. Inácio Dias, 2040 - Icó/CE e Rua Dom Viçoso, 58, 68, 68 – A - Mariana/MG



Acervo do Programa Monumenta

Figura 13 – Execução de imóveis privados por cidade.

UF	Cidade	Convênio	Valor IP	%	Nº Proposta	Valor proposta	Obras concluídas	Valor concluído
MA	Alcântara *	4.558.186	1.149.009	25%	44	450.482	-	-
PA	Belém	11.418.531	9.805.128	99%	87	8.876.117	8	2.905.128
BA	Cachoeira *	96.521.054	7.795.983	21%	141	10.419.903	95	2.474.783
MG	Congonhas	5.754.472	999.917	17%	54	2.093.000	15	419.422
MS	Comumbá	6.978.806	2.204.242	32%	30	2.782.854	6	993.649
MG	Diamantina	5.442.931	1.287.845	24%	201	19.499.105	29	793.019
GO	Goiás *	7.295.849	2.197.801	90%	298	6.996.639	102	2.698.694
CE	Icó*	4.699.740	775.905	16%	62	1.942.970	16	417.885
SE	Laranjeiras*	6.911.006	566.503	8%	94	689.716	2	62.421
BA	Lençóis *	8.295.667	2.683.626	99%	292	6.588.402	64	1.908.122
AM	Manaus	8.800.000	2.615.071	90%	26	2.160.750	-	-
MG	Mariana	11.411.570	1.995.000	17%	41	4.188.549	19	1.928.119
TO	Natividade *	9.968.605	904.550	27%	80	1.063.280	58	778.580
PI	Oeiras *	9.808.521	1.109.990	29%	8	977.641	-	-
PE	Olinda	8.293.984	1.079.469	19%	54	9.426.637	9	220.968
MG	Ouro Preto	15.059.648	1.836.062	12%	45	2.507.053	96	1.582.642
RS	Pelotas	11.479.369	619.841	5%	19	1.919.706	7	806.288
AL	Penedo	11.112.751	2.152.774	19%	77	4.255.450	29	971.421
RS	Porto Alegre	21.922.639	6.588.192	91%	93	18.952.500	15	5.995.411
PE	Recife	9.999.538	4.420.547	47%	99	5.471.110	1	418.015
RJ	Rio de Janeiro	17.626.493	2.779.570	16%	94	5.178.027	4	622.157
SE	São Cristóvão	8.893.180	491.437	5%	90	991.750	9	129.590
SC	São Fco. do Sul	19.909.912	2.609.769	20%	89	4.684.676	17	873.768
SP	São Paulo	9.793.216	2.964.965	24%	7	10.602.798	1	49.550
MG	Serra *	9.984.000	1.014.994	25%	85	2.851.115	27	1.057.896
Total		255.353.656	55.842.988	22%	1784	121.043.570	479	24.920.860

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

Os valores inicialmente disponibilizados para essa ação representava 22% do total de recursos disponíveis para as cidades. Considerando a complexidade de implementação dessa ação, por envolver várias etapas como o processo de seleção, elaboração de projetos de arquitetônicos e o atendimento de todos os procedimentos de financiamento junto à CAIXA, isto levou a executar em torno de R\$ 25 milhões, representando, no final, apenas 9,96% dos investimentos das cidades, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Se olharmos detalhadamente, o financiamento de imóveis privados não teve o sucesso que se esperava em todas as cidades do Programa. Por exemplo, Alcântara, Manaus e Oeiras nem sequer tiveram interessados no financiamento, diferentemente de Goiás que teve mais de 102 operações de crédito realizadas. Metade das 26 cidades não tiveram nem 10 financiamentos de imóveis privados. Das 26 cidades do Programa, Salvador foi a única cidade que não teve ações de imóveis privados na sua

concepção. Lá foram feitas desapropriações de quarteirões inteiros para possibilitar a recuperação integral e, posteriormente, as unidades habitacionais seriam vendidas para os servidores públicos do Estado no âmbito do Programa Habitacional do Servidor Público - PROHABIT.

Mesmo assim, Machado (2009) considerou que a política de imóveis privados serviu de aprendizado na intervenção em escala urbana, quando ela sintetizou a importância de se aprender com a experiência:

Antes é fundamental entender que sua origem (degradação de centros tradicionais) é ampla e complexa o suficiente para trazer impiedosamente quaisquer soluções parciais como já tem exemplo na própria experiência brasileira. Por soluções parciais entendam-se aquelas de natureza apenas físicas, não integradas a estratégias de desenvolvimento local e de gestão.

O financiamento a imóveis privados em centros urbanos históricos estava fundamentado na constatação da perda da função de habitar nos centros das cidades brasileiras. Essa política seria uma tentativa de disponibilizar recursos financeiros que possibilitasse restaurar fachadas, revisões de coberturas e estabilidade dos imóveis residenciais. Para que essa linha de financiamento pudesse ter sucesso, era fundamental a participação ativa e permanente da administração pública local no sentido de fomentar o interesse dos moradores em buscar essas fontes de financiamentos sem juros, pois estava previsto apenas a atualização monetária das prestações.

## **2.4 Os indicadores de desempenho e os instrumentos de avaliação dos Projetos**

O acompanhamento dos Projetos das cidades do Programa era por intermédio dos indicadores do marco lógico, relatórios semestrais de progresso e relatórios de manutenção e conservação anual. Esses instrumentos de acompanhamento são muito utilizados em Programas e Projetos financiados com recursos externos, uma vez que os bancos multilaterais como o Banco Mundial, o BID, entre outras instituições financeiras utilizam esses relatórios para aferir o andamento e a execução das ações. Para as cidades que tinham que disponibilizar informações sobre o andamento das suas ações para a área central, a UCG, por ser novidade para muitos, era considerado muito burocrático, no entanto, essa metodologia permitia planejar de forma adequada as ações do Programa, como também acompanhar e avaliar os seus resultados assim como o dos Projetos de cada cidade, além de ser um importante material para estudos.

Na formulação do Programa foram definidos os indicadores de desempenho dos marcos lógicos e às três metas, cujos objetivos a longo prazo deveriam ser:

- (i) quando as áreas do projeto forem capazes de manter as características restauradas sem necessidade de recorrer aos fundos federais adicionais para sua manutenção;
- (ii) quando for observado um aumento no grau de conhecimento público e de atitude favorável em relação ao patrimônio cultural e histórico do país, e
- (iii) quando a estratégia utilizada no desenvolvimento do Monumenta for aplicada na recuperação de sítios nele não incluídos, independentemente da participação do BID no financiamento.

A primeira meta está diretamente relacionada com a política de sustentabilidade econômica com um papel fundamental dos fundos municipais de preservação, além de receber as parcelas dos financiamentos dos imóveis privados, como também, na busca de novos recursos e gestão de políticas de preservação nas áreas de Projetos.

A segunda meta tratou sobre o grau de conhecimento dos moradores em relação ao patrimônio cultural do país, conforme demonstrado na pesquisa de satisfação do Monumenta realizado pela Praxian Business & Marketing Specialists,

Cresceu o IGC (Índice Geral de Conhecimento) do Patrimônio Histórico. Em 1999 este índice foi de 25,76% e em 2012 alcançou 37,4% (média de conhecimento entre os 21 itens pesquisados). Isso nos mostra que, apesar de alterações na composição da amostra entre as duas pesquisas, a presença do Programa MONUMENTA e do IPHAN faz com que os índices de conhecimento se elevem. Isso é interessante pois nos permite dizer que, além da variável “maior conhecimento cultural” (escolaridade e alta renda) a presença da “ação governamental” é uma variável importante para elevar o grau de conhecimento do Patrimônio Histórico<sup>15</sup>. (Pesquisa)

A terceira meta tratou sobre a utilização da estratégia de formulação e execução do Monumenta em outros sítios históricos, se seria possível utilização a lógica do Monumenta em outras cidades sem a participação do BID. Nas considerações finais vamos tratar sobre às três metas e os alcances delas.

Com o objetivo do Programa Monumenta em promover o aumentar e a utilização econômica, cultural e social das áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano sob proteção federal, aperfeiçoando a gestão, estabelecendo critérios para implementação de prioridades de conservação e conscientizando a população brasileira acerca desse patrimônio. Essa política representou um avanço no tratamento do patrimônio cultural brasileiro pela articulação das ações de preservação com foco no desenvolvimento local e na integração governamental e setorial. Sua atuação se destacou principalmente em três frentes: na dinamização econômica e cultural, nas qualificações urbanísticas integradas e na recuperação de imóveis privados.

Exemplo de articulação complexa e bem-sucedida por parte da UCG foi a mobilização dos municípios de Cachoeira e Laranjeiras, os respectivos Estados e o MEC,

<sup>15</sup> Pesquisa sobre o Conhecimento do Patrimônio Histórico - Relatório Final de Pesquisa, realizada pela Praxian Business & Marketing Specialists, 2012.

para viabilizar a instalação dos campi das Universidades Federal do Recôncavo Baiano e a Universidade Federal de Sergipe, em locais que se encontravam em estado de arruinamento. O Programa investiu na requalificação dos bairros Leite Alves em Cachoeira e no bairro dos Trapiches em Laranjeiras e o MEC implantou as universidades o que representou um novo significado ao conjunto histórico dessas cidades, além de atender a uma carência do ensino superior naquelas regiões, proporcionando uma nova dinâmica econômica com uma proposta de desenvolvimento de caráter sustentável.

Em Ouro Preto, o Programa criou um parque urbano com a requalificação de uma importante área verde localizada bem no centro da cidade. A intervenção no Vale dos Contos e no Horto Botânico modificou completamente a interação da população e dos visitantes com o sítio histórico, propiciando uma nova fruição da paisagem local.

Figura 14 – Vale dos Contos e Horto Botânico.



Acervo do Programa Monumenta

Em Corumbá e São Francisco do Sul, as intervenções de requalificação das orlas do rio Paraguai e da Baía da Babitonga promoveram melhoras significativas nesses espaços públicos que permitiram aos moradores resgatar o uso qualificado dessas áreas e a relação com o rio e o mar.

Figura 15 – Reurbanização da orla do Porto – Corumbá/MS e Orla Marítima da Baía da Babitonga, São F. do Sul/SC



Acervo do Programa Monumenta

A recuperação dos imóveis privados reforçou a importância da moradia como eixo estrutural das estratégias de recuperação dos centros históricos, reduzindo a subutilização e a degradação dos imóveis. Nem todas as cidades tiveram o sucesso esperado nessa linha de financiamento, embora o número agregado de financiamento relevante, com 479 imóveis recuperados e investido em torno de R\$ 25 milhões. Se analisarmos os investimentos privados por cidades, como já foi dito anteriormente, metade das cidades (12) não tiveram interessados no financiamento ou o número de imóveis financiados não chegava a 10 unidades. Mesmo com as condições de financiamentos bastante atraentes, com as operações de crédito sem juros e condições especiais para o pagamento, mesmo assim não tiveram demanda. Foram lançados quase 60 editais em 25 cidades que somaram mais de 1200 propostas no valor de R\$ 63 milhões de reais. Natividade foi um bom exemplo em que a política de imóveis privados deu certo, a cidade é detentora de um conjunto arquitetônico que se destaca pela simplicidade, a ação teve um impacto muito positivo no sítio histórico e na vida dos moradores. Foram recuperados 58 imóveis, o que corresponde a 75% da área protegida, sendo quase todos para famílias com renda de até três salários mínimos.

O Programa Monumenta celebrou convênios com municípios ou Estados de 26 cidades e executou obras em 27 cidades, a exceção foi a requalificação da orla do Rio Paraguai de São Felix, cidade que fica defronte à Cachoeira. A atuação do Programa foi de forma integrada, com todo o conjunto de ações acima descritas, e em outras 54 com o apoio direto a projetos de capacitação e promoção. Todo o investimento realizado foi insuficiente para atender as demandas e necessidades de todas as cidades que possuem bens protegidos. Só na esfera federal, no final dos anos de 1990 eram 87 cidades com 101 sítios históricos ou conjuntos urbanos.

A avaliação do Programa mostrou que foram obtidos resultados significativos na conservação do patrimônio cultural das cidades atendidas. O Monumenta deveria ser articulado com outras políticas urbanas para poder trazer melhorias consistentes. O receio é que as cidades que tiveram a oportunidade de participar dessa política não tenham nenhum outro Programa que dê continuidade ao processo de revitalização urbana e todo o trabalho seja em vão, considerando as necessidades locais que são fruto das diversidades urbana, social, econômica e institucional, principalmente, do patrimônio cultural.

O Programa contou com o trabalho de vários profissionais especialistas, entre arquitetos, engenheiros, advogados, administradores, economistas, jornalistas e servidores do IPHAN. Em meados dos anos 2000, a UCG chegou a ter mais de 60 técnicos, entre consultores da UNESCO<sup>16</sup>, servidores temporários e terceirizados. Para participar do Programa, cada município teve que criar sua UEP para coordenar, preparar e acompanhar a execução os seus Projetos.

A UEP poderia ser composta de 4 profissionais para a gestão do Projeto: um coordenador, um especialista em patrimônio, um especialista em obras e um especialista em administração. Essa organização possibilitou que os gastos com a manutenção dessas equipes pudessem ser reconhecidos como contrapartida nacional junto ao BID. No sentido contrário, não permitiu que gastos com servidores públicos efetivos fossem aceitos como contrapartida. Essa proibição trouxe prejuízos à internalização dessa política nos órgãos públicos gestores, uma vez que a maioria dos técnicos que trabalharam no Programa não tinham nenhum vínculo com a administração pública. Os técnicos quando deixavam de trabalhar no Programa levavam consigo a expertise e todo o conhecimento sobre a gestão, procedimentos e normas de execução do Programa.

Para ter uma ideia da capacidade dos técnicos da UCG, muitos, após saírem das Unidades de Execução e Gerenciamento tiveram destaques em outros locais. Duas técnicas ocuparam o cargo de Coordenadora de Cultura da UNESCO no Brasil, uma delas ocupou posteriormente o cargo de presidente do IPHAN, o Coordenador Nacional também se tornou presidente, um se tornou Diretor e outros três Coordenadores-Geral, outros profissionais ocuparam cargos de Superintendente Regional e de Coordenadores Técnico do IPHAN. Nas UEPs, tiveram técnicos que ocuparam Secretarias Municipais e alguns chegaram a ser eleitos prefeitos e vereadores.

---

<sup>16</sup> A UNESCO participou do assessoramento técnico e operacional do Monumenta. O Documento de Projeto (PRODOC) – instrumento utilizado para a fase de implementação plena do Projeto, que estabelece a concepção, as finalidades, os objetivos, os resultados e o plano básico das ações, previstos pelo instrumento legal que regula a parceria.





colonial. Naquela época, o meio de transporte e de comunicação entre os engenhos, povoados e a Capital era por via fluvial, utilizando o Rio Paraguaçu, que tinha cerca de 60 km navegáveis no sentido capital para o sertão<sup>1</sup>. A economia da região tinha como principal mercadoria o açúcar e para produzi-lo, ao final do século XVII, chegou a ter mais de 300 engenhos de cana<sup>2</sup> na região e cinco engenhos em Cachoeira.

No século XVIII, havia dois portos no Paraguaçu: o interno, situado em Cachoeira, ponto inicial da rota marítimo-fluvial através da qual se exportava açúcar e depois fumo; e o externo, situado na atual cidade de São Félix, defronte a Cachoeira, que no século XIX passou a ser um importante ponto de ligação com os caminhos que conduziam ao sertão, levando mercadorias de consumo e trazendo para a capital gado e minérios das lavras diamantinas, para consumo ou exportação. Assim, até meados do século XIX, Salvador dependia diretamente do Recôncavo para se abastecer de gêneros de primeira necessidade.

Figura 17 – Vista do Rio Paraguaçu – Cachoeira-BA



Acervo do Programa Monumenta

<sup>1</sup> CARDOSO, Luís Antônio Fernandes. Histórico de Cachoeira e São Félix [IMPRESSO]. Salvador: s/e, 2005.

<sup>2</sup> A atividade açucareira delineou-se como uma monocultura voltada à exportação, baseando sua produção no latifúndio e no trabalho escravo, tendo na figura do Engenho seu símbolo maior, a base de sua estrutura produtiva.

A riqueza consolidada pela expansão da cultura da cana-de-açúcar e do fumo nos vales do Paraguaçu e do Iguape, influenciou diretamente a arquitetura da cidade, elevando o padrão construtivo dos monumentos e imóveis na área urbana. Com exceção da Capela de Nossa Senhora da Ajuda, datada do final do século XVII, os demais monumentos religiosos e grande parte das edificações civis são datados do século XVIII.

Figura 18 – Primórdios da ocupação de Cachoeira, em meados do século XVII



Programa de Desenvolvimento Integrado da Cidade Monumento de Cachoeira. Seção II. Plano Diretor. Salvador: MEC/UFBA, 1976.

Figura 19 – Igreja Matriz N. Sra. do Rosário – Cachoeira.



Acervo do Programa Monumenta

Figura 20 – Conjunto da Ordem 1.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> do Carmo – Cachoeira.



Acervo do Programa Monumenta

Figura 21 – Casa de Câmara e Cadeia – Cachoeira.



Acervo do Programa Monumenta

Figura 22 – Panorâmica da Praça da Aclamação. As edificações de destaque são a Casa de Câmara e Cadeia e o Conjunto do Carmo.



IPHAN, 2005

Pela sua localização privilegiada e pela intensa movimentação comercial, passaram por Cachoeira diversos viajantes, brasileiros e europeus, que deixaram relevantes descrições sobre a próspera vila. Em 1817, a expedição de Spix e Martius chegou em Cachoeira pelo caminho de São Pedro de Muritiba:

Descemos do elevado planalto do continente, de muitas centenas de pés de altura, por um caminho íngreme, para o Porto de S. Félix e achamo-nos à margem do Paraguaçu, rio navegável e de grande movimento comercial, no limiar do Oceano, distante apenas meio dia de viagem por mar da meta dos nossos desejos – a cidade da Bahia.

Von Martius, continuou seu relato<sup>3</sup>:

A vista deste lugar, belamente edificado e animado de atividade europeia, foi um verdadeiro prazer para nós, que passamos tão grande temporada no sertão, procuramos conservá-la na memória, por esboço, reproduzido no Atlas, sob a epígrafe “Vila de Cachoeira”.

<sup>3</sup> Programa de Desenvolvimento Integrado da Cidade Monumento de Cachoeira. Seção II. Plano Diretor. Salvador: MEC/UFBA, 1976.

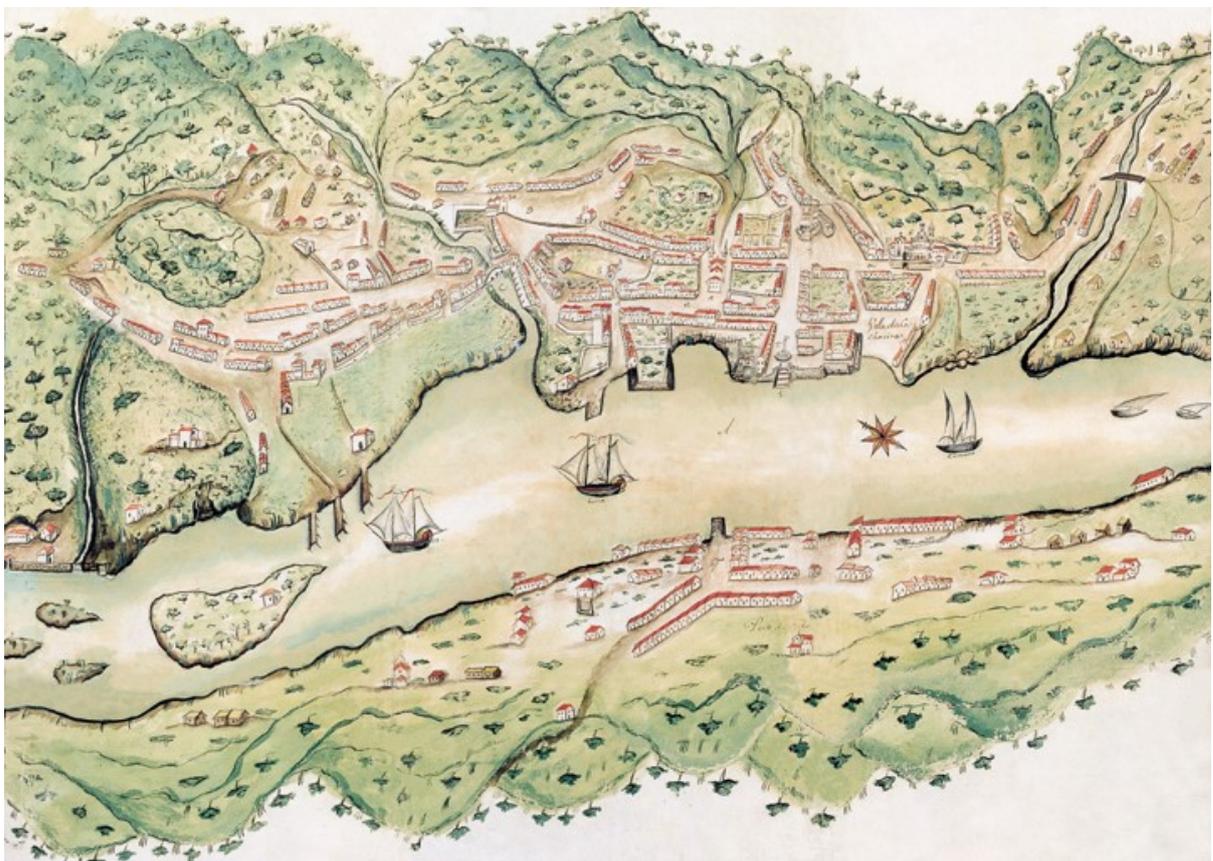
Esta vila estende-se pela margem do rio, ao sopé de verdes colinas, cobertas com plantações de cana-de-açúcar e tabaco.

É sem dúvida a mais rica, populosa e uma das mais agradáveis vilas de todo o Brasil. Numerosas vendas e armazéns, cheios de vários artigos europeus, revelam o alto grau de movimentação do seu comércio.

Na publicação “Memória Topográfica, Histórica, Comercial e Política da Vila da Cachoeira da Província da Bahia” Arzinau descreve como era a vila de Cachoeira na metade inicial dos oitocentos,

A maior e mais florente do sul da Bahia, a mais comerciante; acha-se repartida pelo Paraguaçu em duas partes desiguais: a maior que fica ao longo da margem esquerda, tem uma igreja dedicada a Nossa Senhora do Rosário, um convento de carmelitas calçadas, uma ordem terceira subordinada aos mesmos, quatro capelas denominadas, Conceição do Monte, S. Pedro, Amparo, e S. João de Deus, onde há um hospital e um chafariz, que sendo obra bem edificada, e muito útil acha-se em exercício à falta de qualquer reparo: três pequenas pontes de pedra sobre duas ribeiras que atravessam, a da Pitanga, e Caquende ou Faleira; cada uma das quais faz moer seu engenho de açúcar, e nenhuma tem uma légua no curso.

Figura 23 – Vista geral da “Villa de Cachoeira” em 1792



Reprodução de desenho aquarelado que acompanha o manuscrito do livro de Joaquim de Amorim Castro “Memória sobre as espécies de Tabaco...”. Na parte superior do desenho, vê-se a Vila de Nossa Senhora do Rosário do

Porto da Cachoeira. Percebe-se que a configuração das ruas internas já se encontrava definida. A cidade estruturava-se ao longo do rio, seguindo a rua principal, que tinha início na Ponte do Caquende, à direita, e passava pelo Carmo, Casa de Câmara e Cadeia, Matriz e Ponte dos Três Arcos, estendendo-se até a saída do Pasto, à esquerda. Em contrapartida, percebe-se que a Orla do Paraguaçu ainda não havia sido urbanizada, exceto na região do atracadouro do Porto.

A história de Cachoeira também é marcada pelas lutas nacionalistas pela Independência do Brasil e da Bahia, principalmente durante o século XIX. Com a implantação da ferrovia, na segunda metade deste mesmo século, melhorou a comunicação de Salvador com as cidades do interior, facilitando os acessos e aumentando o poder metropolizador da capital. As conexões com o sertão já não dependiam exclusivamente do Recôncavo, e no final do século XIX e início do XX, teve início a decadência econômica de Cachoeira.

Figura 24 – Foto aérea de São Felix e Cachoeira, com a Represa de Pedra do Cavalo ao fundo.



PCL, 2005

Esta decadência econômica teve como consequência direta a deterioração progressiva do seu patrimônio construído. Além da falta de recursos para sua manutenção, as inúmeras cheias do rio Paraguaçu, que afetaram a cidade durante muitos anos até a construção da barragem de Pedra do Cavalo na década de 1980, contribuíram ainda mais para a degradação do belíssimo acervo colonial da cidade.

Somente em 1971, Cachoeira passou a ser cidade patrimônio nacional, por intermédio do Decreto n.º 68.045, de 13 de janeiro de 1971, considerou que na salvaguarda atende às tradições cívicas da Cidade, capital da província durante as lutas pela Independência da Pátria, ali iniciadas a 25 de junho de 1822, e que culminaram a 2 de julho de 1823, com a entrada triunfante do Exército Patriótico Libertador na Bahia. No artigo 1º determina que “Fica erigida em Monumento Nacional a cidade de Cachoeira, Estado da Bahia, cuja área urbana, sítio da antiga Vila de Nossa Senhora do Rosário, e lugares históricos adjacentes serão inscritos nos Livros do Tombo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”. Depois de Salvador, Cachoeira é a cidade baiana que reúne o mais importante acervo arquitetônico em estilo barroco do Estado, com 32 bens tombados pelo IPHAN e outros 3 pelo Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia - IPAC.

### **3.2 Oficina ZOPP, o levantamento dos problemas e a Carta Consulta**

Uma das condições para as cidades poder participarem do Programa: elas tinham que promover a discussão sobre o patrimônio local utilizando a metodologia ZOPP<sup>4</sup>. Cachoeira não foi diferente, a oficina realizada na cidade ajudou a definir as ações que antecederam a formulação da Matriz Lógica do Perfil do Projeto. Essa metodologia foi apresentada pelo BID e utilizada na fase de planejamento de todos os Projetos das cidades do Programa. Essa metodologia envolvia as seguintes etapas de análises: de envolvimento; de problemas; de soluções; e de alternativas.

Embora a ferramenta de planejamento da Oficina ZOPP fosse considerada adequada para levantar os problemas e apontar possíveis caminhos para solucionar ou minimizar os problemas elencados, NETO (2010) traz a seguinte ponderação,

Apesar do amplo uso que se tem feito do Marco Lógico e do método ZOPP, vêm sendo crescentes as críticas com relação à sua natureza e à sua utilização. Uma das vertentes considera que o Marco Lógico é uma prática que tem pouco suporte teórico, uma vez que métodos como custo-benefício e diagnósticos participativos são mais consistentes em termos de fundamentos teóricos. Existem também observações relacionadas ao processo implícito top-down, onde predominam as realidades e prioridades dos profissionais mais habilitados ou que têm “mais poder” nas organizações.

A Oficina ZOPP de Cachoeira ocorreu em março de 2001 no salão da Fundação Hansen Bahia, situado na Rua 13 de maio n.º 13. A Oficina foi organizada pelos técnicos da UCG e do IPHAN e teve o objetivo de levantar os problemas pertinentes

<sup>4</sup> Ziel Orientierte Projekt Planung, que significa “planejamento de projetos orientado por objetivos”. A metodologia foi desenvolvida pela Agência Alemã de Cooperação Técnica GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

ao patrimônio da cidade para servir de insumos para a elaboração da Carta Consulta de Cachoeira que seria apresentada ao BID. Participaram das discussões, além dos representantes da UCG e do IPHAN, pelo Governo Federal, membros da administração pública do Município e do Estado (Secretaria de Cultura, Bahiatursa e IPAC), da sociedade local e do setor privado.

As principais discussões e reflexões da Oficina foram:

- (i) qual o papel do IPHAN na execução do Projeto;
- (ii) a necessidade de implantação e manutenção de um escritório do IPHAN na cidade, em conjunto com as demais esferas do poder público;
- (iii) necessidade de definição da área de projeto e projetos-âncoras;
- (iv) dificuldades técnicas ou para garantir o aporte da contrapartida por parte da Prefeitura. Sobre esse ponto, o Governo da Bahia se comprometeu em dar apoio técnico e financeiro para o Projeto; e
- (v) discutir mecanismos que possibilitassem atrair a iniciativa privada para compor a parte retornável ao Fundo Municipal de Preservação.

Sobre os trabalhos realizados na Oficina, o consultor do GT/IPHAN, Sr. Hailon Gomide, fez os seguintes comentários:

1. A organização, inicialmente indecisa se recuperou com reflexo positivo no desenrolar da oficina. O local embora não adequado não trouxe prejuízos à programação estabelecida. O uso de ventiladores melhorou as condições do ambiente;
2. A metodologia da oficina de imersão por quatro dias com oito horas diárias, apresenta no terceiro dia sinais de cansaço em alguns participantes. O moderador mostrou-se experiente e tranquilo até mesmo nas discussões mais acaloradas. Em nossa opinião poderia ter intervindo por duas ocasiões; e
3. O objetivo da oficina de levantar informações de forma participativa com vistas ao planejamento estratégico do projeto, a nosso ver, foi atendido

Segundo Gomide, após quatro dias reunidos, os participantes da Oficina ZOPP conseguiram elaborar um bom diagnóstico situacional sobre o patrimônio de Cachoeira e apontaram alternativas para a sua preservação. Todos os pontos levantados e debatidos foram incorporados na Carta Consulta<sup>5</sup>. Corroborando a ponderação do NETO (2010), essa dinâmica foi importante para que os participantes possam levantar e debater os problemas e discutir alternativas que possam ser adotadas para atingir os objetivos, no caso, da preservação do patrimônio cultural local. Finalizada essa fase, ao longo da execução do Projeto, houve pouco envolvimento dessas pessoas nas

<sup>5</sup> A Carta Consulta é um documento em que consta o levantamento técnico, econômico e a viabilidade de um projeto que requer financiamento externo, como os empreendimentos que contam com o auxílio do Bird (Banco Mundial) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

decisões relativas à implementação das ações na cidade, caracterizando, na fase de implementação dessa política pública, o modelo *top-down*<sup>6</sup>.

O que foi possível identificar foi que as atividades econômicas predominantes eram o turismo, comércio e serviços. Pela exuberância natural, tendo o rio Paraguaçu como principal destaque, o turismo se sobressaía em relação às outras atividades, ancorado pelo patrimônio histórico urbano e as festas tradicionais, o São João e as festas religiosas como a da Boa Morte, que sempre atraíam grande número de turistas para a cidade.

Figura 25 – Temas discutidos na Oficina ZOPP

ANEXO	TEMA	ASSUNTO
I	Apresentação dos participantes	A Oficina teve a participação de 23 profissionais dos setores público e privado
II	Programa da Oficina	Foram 4 dias de intensos debates entre as 8:00hs até 17:30hs
III	Acordo de Convivência	Foi apresentado as condições de urbanidade para as discussões
IV	Aspectos Metodológicos	Enfoque participativo: visualização – problematização – moderação – trabalho em grupo – condição compartilhada – aspectos complementares
V	Análise de Problemas	Patrimônio cultural em processo de degradação: patrimônio arquitetônico – gestão – desenvolvimento local – envolvimento da comunidade – espaço físico – bens culturais, móveis e integrados
VI	Análise de Objetivos	Patrimônio cultural preservado: patrimônio arquitetônico – gestão – desenvolvimento local – envolvimento da comunidade – espaço físico – bens culturais, móveis e integrados
VII	Análise de Envolvimento	IPHAN – IPAC – MINC – Secretaria de Planejamento do Estado – BID – SEBRAE – CONDER – empresários – universidades – Bahiatur – Secretaria de Cultura e Turismo da Bahia – UNESCO – Secretaria de Finanças, Planejamento e Administração – Associação Comercial – CIDL – Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer – Associações Comunitárias – Hotéis e Pousadas – Fundações – Museus – Imunidades – EMBASA – ONG’s – Poder Judiciário – COELBA – Telecomunicação – Câmara Municipal – Conselheiros – Artistas Locais – Corpo de Bombeiros – EMERATUR – CEF – Instituições Religiosas – Prefeito
VIII	Matriz de Planejamento	Objetivo superior – Objetivo do projeto – Resultados – Atividades
IX	Avaliação Final	Pontos fortes – Pontos a melhorar
X	Relação Completa dos Participantes	23 participantes

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

No fechamento da Carta Consulta, foram relacionados 44 imóveis de interesse, dos quais 23 tombados individualmente pelo IPHAN e outros 21 localizados na área

<sup>6</sup> O modelo *Top-Down* – também conhecido como “Implementação Programada” – tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública – determinados pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos.

tombada. O diagnóstico da área central demonstrou que não havia processos de adensamento ou estagnação, bem como de degradação generalizada da paisagem urbana. O uso predominante das edificações era residencial, havendo pressões por verticalização em algumas localidades próximas ao centro histórico, com o objetivo de criar uma estrutura mínima para atender turistas.

As atividades comerciais e de serviços se concentravam num eixo comercial em ruas da área central, utilizando imóveis antigos. Apesar disto, mesmo com o uso das edificações não foram garantidas a manutenção e a conservação dos imóveis e, em alguns casos, havia descaracterização da arquitetura.

Para que o município ou Estado pudessem participar do Monumenta, esses entes tiveram que demonstrar a capacidade financeira, a execução orçamentária e tiveram que apresentar a projeção do balanço orçamentário (2000 – 2003). Depois de todos esses estudos orçamentários e financeiros, o município concluiu que não tinha condições de assumir a contrapartida de 30% exigida pelo Programa, por insuficiência de poupança e não ter capacidade de endividamento. Essa situação levou o município a recorrer ao Governo da Bahia<sup>7</sup> que prontamente concordou em disponibilizar a contrapartida necessária e fazer toda a gestão do Projeto.

Para demonstrar interesse da participação da comunidade e do setor privado ao Projeto, a Prefeitura apresentou 57 cartas de adesão de proprietários de imóveis localizados na área do Projeto. Assim, começou a preparação e definição das ações do Perfil do Projeto e a seleção dos técnicos que seriam contratados pela Fundação Hansen Bahia<sup>8</sup> para fazer a gestão e execução do Projeto de Cachoeira.

### **3.3 O Projeto de Cachoeira e as suas revisões**

Na formulação do Projeto levou-se em consideração que os planos de revitalização de áreas históricas deveriam estar associados a outros Programas de governo, como habitação, turismo, geração de emprego e renda, para poder atrair investimentos privados nas áreas degradadas, focando em estratégias para garantir a permanência dos habitantes no centro tombado. Para as intervenções nas edificações, o manual de elaboração de projetos de preservação do patrimônio cultural tratou o assunto da seguinte forma,

(...) o conjunto de elementos necessários e suficientes para execução das ações destinadas a prolongar o tempo de vida de uma determinada edifi-

<sup>7</sup> Por meio do Ofício nº 99/2001-GE de 06/08/2001, o governador César Borges se comprometeu a aportar os 30% da contrapartida do município para a implantação do Projeto de Cachoeira.

<sup>8</sup> A Fundação Hansen Bahia é uma instituição privada que deu apoio técnico e administrativo na execução das atividades do Programa Monumenta na cidade de Cachoeira e Lençóis, na Bahia.

cação ou conjunto de edificações, englobando os conceitos de restauração, manutenção, estabilização, reabilitação ou outras. Cada um destes conceitos corresponde a um tipo de intervenção, que depende, principalmente, do estado de conservação do Bem. (FONTE)

Nesse mesmo sentido, a Declaração de Amsterdã (1975) tratou da conservação do patrimônio arquitetônico como parte de um dos objetivos maiores do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico-territorial. Em relação à gestão, SOMEKH (s/d) apresenta cinco passos que os municípios deveriam considerar nas políticas públicas de preservação do patrimônio cultural:

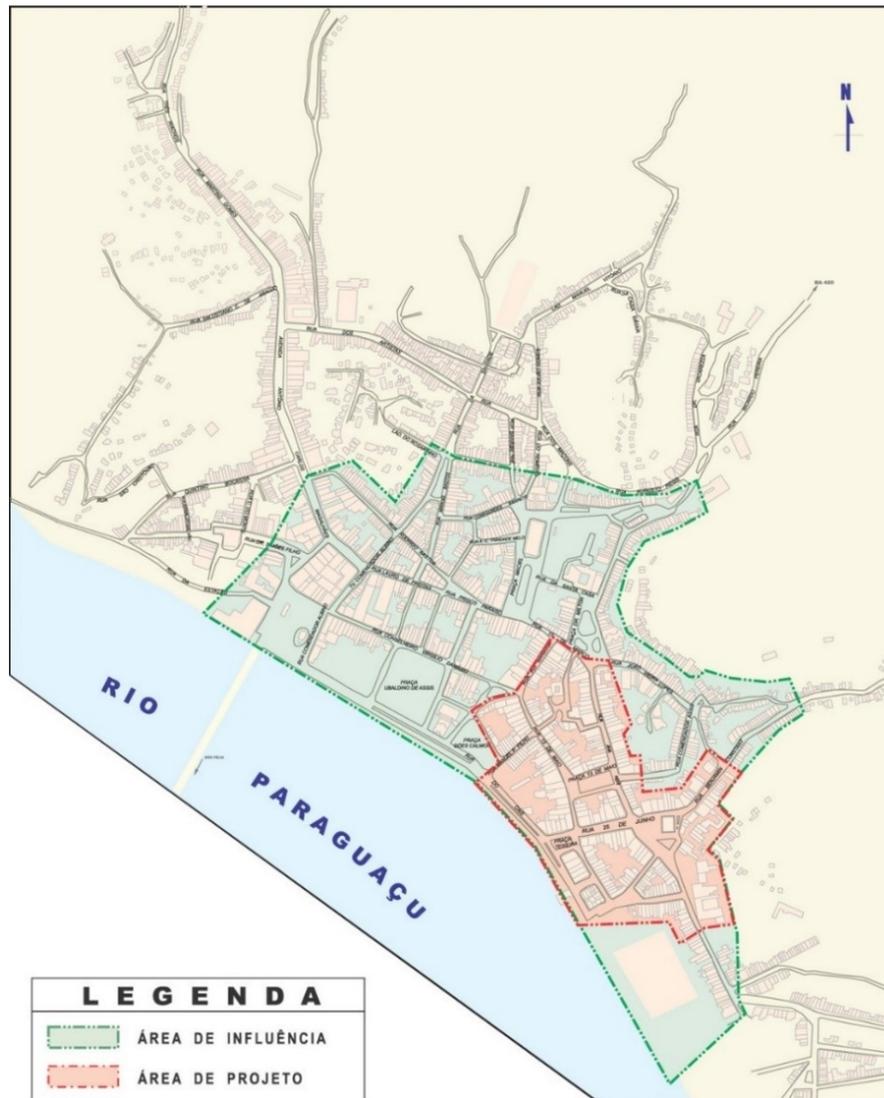
- i) conhecer os bens relevantes para o patrimônio da cidade;
- ii) inserção urbanística;
- iii) valorização econômica e social;
- iv) agilidade de procedimentos; e
- v) valorização e capacitação do quadro técnico.

O Projeto de Cachoeira tinha como um dos objetivos fazer com que a cidade se tornasse referência em preservação de centros históricos. Para atingir tal objetivo, a administração pública deveria observar as seguintes condições: i) melhoria da qualidade de vida da comunidade que trabalha e/ou mora na área; ii) melhoria do acesso daqueles que queiram desfrutar dos bens culturais existentes; iii) estímulo à produção e a circulação de riquezas tangíveis e intangíveis naquela área; e iv) auto sustentabilidade econômica principalmente no que se diz respeito à manutenção do patrimônio histórico. Sobre a sustentabilidade da preservação do patrimônio local, definiu-se como Projeto Âncora a Irmandade e a Festa da Boa Morte<sup>9</sup>, cuja expectativa era que as festas religiosas fossem motores de geração de renda e arrecadação financeira suficiente para ser aplicada na manutenção do patrimônio edificado localizado na área do Projeto.

O Perfil do Projeto de Cachoeira (2002) estava em torno de oito milhões de reais, para serem investidos na elaboração de projetos e manutenção da equipe de técnicos da UEP; na restauração de imóveis públicos e privados; no fortalecimento institucional; na promoção econômica, cultural e turística; no treinamento de agentes locais de cultura e turismo; e em programas educativos. A primeira poligonal da área de Projeto é a mancha vermelha na Figura 10, enquanto a área de influência é em verde mais claro.

<sup>9</sup> A Festa da Boa Morte é um evento que remonta à época das escravas alforriadas. Os festejos são realizados no mês de agosto, sob o comando da Irmandade de Nossa Senhora da Boa Morte, exclusivamente feminina, e atraem turistas do mundo inteiro, na sua maioria norte-americanos. Até hoje os rituais são mantidos dentro dos rigores estabelecidos há 200 anos.

Figura 26 – Área de projeto e área de influência



Perfil do Projeto de 2002 - IPHAN / Mapa da Conder

A execução de Cachoeira começou pela primeira edificação religiosa construída na cidade no final do século XVII, a Capela da Ajuda. A execução iniciou-se em julho de 2002 e sua conclusão ocorreu em novembro do mesmo ano.

Figura 27 – Festa da Boa Morte – Cachoeira.



<https://salvadorcarnivalrocks.com/tours/good-death-festival> (05/05/2018)

Figura 28 – Capela de Nossa Senhora da Ajuda - Cachoeira.



Relatório de Progresso das UEPs – Anexo II, 1º Semestre de 2009

As ações em imóveis privados foram classificadas em 3 tipos, de acordo com suas características arquitetônicas (imóveis térreos, de dois pavimentos e de três pavimentos) permitindo que fosse feita uma estimativa de custos para reparos em suas fachadas e coberturas. Na área do Projeto, existiam 353 imóveis dos quais 333 necessitavam de intervenções, conforme detalhado a seguir:

Figura 29 – Grupos de Imóveis Privados.

Item	Descrição	Valor p/ Imóveis
1	<b>GRUPO A – Modelo de casas térreas – 218 imóveis (área de projeto) 218 imóveis (necessidade de intervenção)</b>	12.505,91
2	<b>GRUPO B – Modelo de casas de 2 pavimentos - 119 imóveis (área de projeto) 107 imóveis (necessidade de intervenção)</b>	26.449,22
3	<b>GRUPO C – Modelo de casas de 3 pavimentos - 16 imóveis (área de projeto) 8 imóveis (necessidade de intervenção)</b>	40.191,48

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

Para ampliar a capacidade de investimento em imóveis privados, criou-se a figura do “Imóvel Destacado”. Esses imóveis não eram tombados individualmente, mas estavam localizados na área tombada. Era a solução encontrada para permitir investir em edificações privadas, considerando sua importância e características arquitetônicas. Em Cachoeira 10 imóveis foram considerados relevantes ou destacados, dos quais 3 foram priorizados.

Figura 30 – Imóveis Privados Destacados.

Item	Descrição	Total
1	Rua Sete de Setembro, n° 34 <sup>2</sup>	68.296,19
2	Rua Benjamin Constant, n° 17 <sup>2</sup>	102.958,93
3	Rua Ana Nery n° 02 <sup>2</sup>	125.045,69
4	Imóvel sede da Biblioteca	160.000,00
5	Rua Treze de Maio, n° 19 (sede da Hansen Bahia)	180.000,00
6	Rua Benjamin Constant, n° 01	80.000,00
7	Rua Benjamin Constant, n° 02	190.000,00
8	Rua Ana Nery, n° 01	127.000,00
9	Rua Ana Nery, n° 04	25.000,00
10	Rua Ana Nery, n° 25	110.000,00
<b>Valor Total - Imóveis P. Destacados</b>		<b>1.107.640,15</b>

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

Figura 31 – Imóvel Destacado Recuperado em Cachoeira.



Relatório de Progresso das UEPs – Anexo II, 1º Semestre de 2009

O investimento em imóveis privados estava baseado no conceito de sustentabilidade do Projeto, conforme definido no estudo de viabilidade financeira. A sustentabilidade financeira previa o aumento da receita financeira das seguintes formas:

- (i) cobrar pela visitação de locais de interesse histórico e/ou turístico;
- (ii) promover a concessão de uso de espaços públicos para a exploração privada;
- (iii) aumento das receitas tributárias (incremento de arrecadação de taxas/impostos); e
- (iv) retorno dos valores referentes aos empréstimos da linha de imóveis privados.

Todos esses valores deveriam ser depositados no Fundo Municipal de Preservação para possibilitar reinvestir em ações de preservação. Esse estudo demonstrou que o Projeto seria sustentável, considerando que o fluxo financeiro do Fundo de Preservação Municipal<sup>10</sup> seria positivo e, assim, atenderia aos critérios de viabilidade financeira do Projeto.

<sup>10</sup> O Fundo de Preservação foi criado pela Prefeitura para receber de forma direta e indireta as receitas geradas pelo Programa Monumenta, cuja expectativa seria cobrir os custos de conservação dos mo-

Com o início da execução, a UEP de Cachoeira apresentou a primeira revisão do Perfil de Projeto em novembro de 2004. A proposta ampliava a área do Projeto, expandindo para além do núcleo original da cidade, para atender às reivindicações da comunidade próxima à Igreja do Rosarinho e Cemitério dos Pretos.

Outra reivindicação atendida foi a inclusão da Orla da cidade de São Felix, que fica do outro lado do rio Paraguaçu. A justificativa pela sua inclusão se deu devido à importância de São Felix no contexto histórico-territorial. Desde o século XVII, Cachoeira e São Felix tinham seus portos, um de frente para o outro, onde o porto de São Felix era a porta para o Sertão, enquanto o de Cachoeira tinha ligação com as estradas Reais em direção as Minas Gerais. Esta situação se tornou única no Programa Monumenta, uma vez que o Projeto de Cachoeira investiu recursos financeiros em uma obra fora do seu território, a cidade de São Félix<sup>11</sup>, que nem sequer era tombada. Trata-se de ação totalmente contrária às premissas do Monumenta, onde só podia ser investido recursos em ações localizadas em áreas urbanas tombadas pelo IPHAN.

Essa exceção serviu para corrigir uma distorção histórica, considerando que o patrimônio histórico de São Felix teria sua importância nacional, embora ainda não tivesse sido tombado. Mesmo assim, optou-se em requalificar a orla de São Félix, alegando que aí teria sido o porto que dava acesso às estradas para o sertão e, também, por ser o espelho da orla de Cachoeira. Essa situação levou a acelerar o processo de tombamento de São Felix<sup>12</sup>, que ocorreu em 2010. Considerando essa situação, o Programa Monumenta teve 26 cidades selecionadas e 27 que receberam investimentos em obras.

Nessa revisão do Perfil, o Quarteirão Leite Alves passou a integrar o Projeto como Âncora, substituindo a Irmandade e a Festa da Boa Morte. O local abriga hoje o 'campus' da Universidade Federal do Recôncavo Baiano – UFRB. Essa ação foi o diferencial do Projeto, promovendo a reaquecimento da economia local e elevando Cachoeira ao status de cidade universitária. Essa revisão do Perfil trouxe um incremento 4 vezes maior de recursos financeiros em relação ao valor inicialmente pactuado de

---

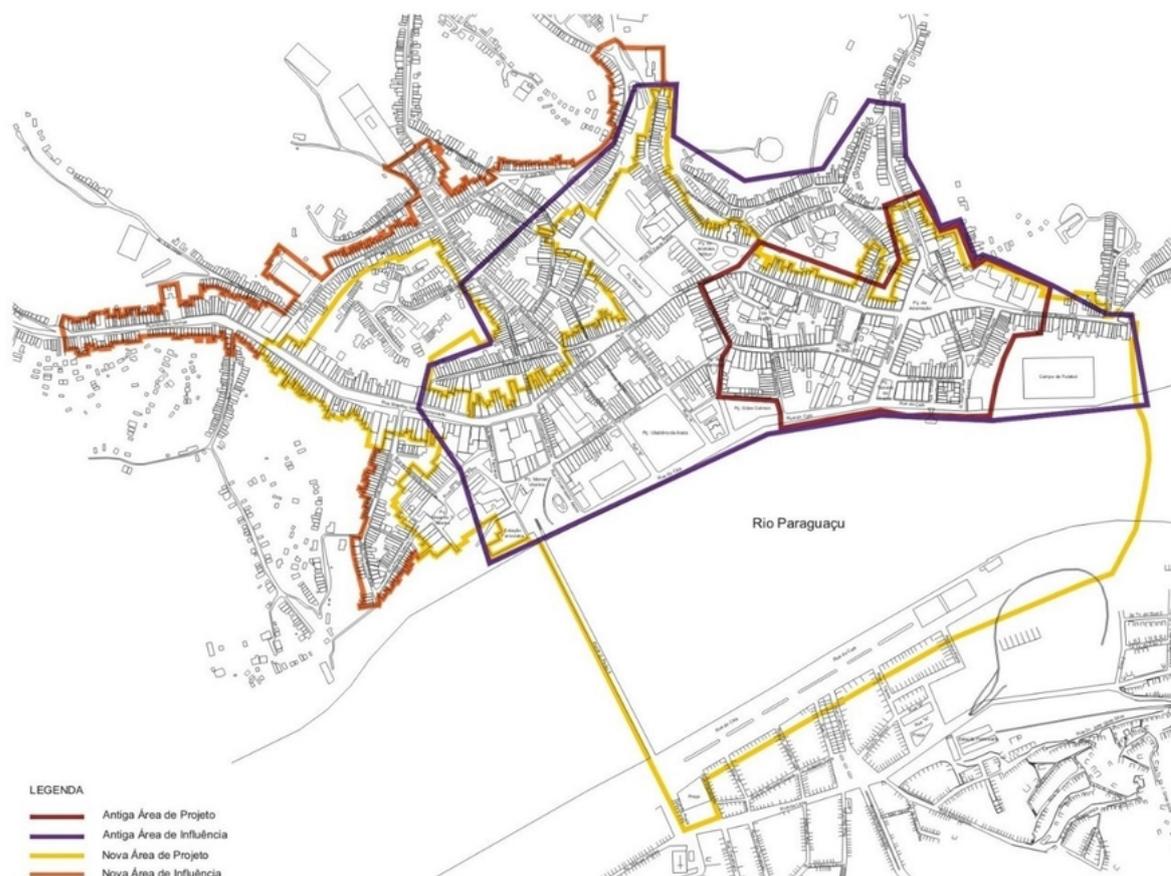
numentos nacionais na área de projeto. Havendo excedentes, os recursos poderiam ser aplicados na conservação de outros monumentos nacionais, bem como em monumentos considerados pelo IPHAN de excepcional valor, situados na área de projeto e, havendo ainda excedentes, na replicação do projeto sobre sua área de influência.

<sup>11</sup> O tombamento do conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico de São Félix, pelo IPHAN, ocorreu em 2010. A cidade - localizada no Recôncavo Baiano e banhada pelo rio Paraguaçu - ainda preserva uma relação compatível entre a ocupação urbana e a geografia da região, e mantém uma interação histórica, urbanística e paisagística com Cachoeira, situada na outra margem do rio. As duas cidades estão ligadas por uma ponte de ferro construída por ingleses e inaugurada por D. Pedro II, em 1859.

<sup>12</sup> Chamada "Cidade Industrial" por ter sido a maior exportadora de charutos da República e, em função de tal avanço, foi beneficiada com a inauguração da antiga Estrada de Ferro Central da Bahia, em 1881. Também é conhecida por ter se destacado durante as lutas e mobilização social para a Independência da Bahia. Na Praça Inácio Tosta, está a casa onde morou o poeta abolicionista Castro Alves (1847 - 1871), autor do livro Espumas Flutuantes.

2002, atingindo ao final do Projeto o valor de R\$ 36,9 milhões.

Figura 32 – Novas áreas de Projeto e de Influência.



Perfil do Projeto de Cachoeira, 2004

### 3.3.1 A criação da UEP e a implementação do Projeto

O Governo da Bahia criou a UEP para coordenar as atividades de execução das ações no âmbito da cidade. A equipe era composta por: um coordenador de Projeto; um especialista de patrimônio; um especialista de obras; e um especialista financeiro. Pelo desenho do Programa a UEP deveria ficar vinculada ao poder executivo municipal para permitir que a execução fosse descentralizada<sup>13</sup> e o acompanhamento realizado

<sup>13</sup> A descentralização é uma constante partilha de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessárias para financiá-las. A descentralização volta a ter espaço no cenário atual, passando a ser palavra de ordem no mundo político-administrativo, principalmente no Brasil pós Constituição de 1988, demarcando, assim, uma nova ordem política na sociedade brasileira. Contêm aspectos importantes nesse processo os seguintes princípios: democratização do Estado; maior controle social sobre a administração pública local; diálogos de conversação de demandas sociais em programas e serviços; exercício do papel integrador das instituições locais; multiplicação dos núcleos de poder político por intermédio do poder

mais de perto. Esse arranjo não ocorreu em Cachoeira por alguns motivos como questões políticas e falta de recursos de contrapartida pela prefeitura. A coordenação ficou vinculada à Secretaria de Estado da Cultura (SECULT-BA), utilizando a Fundação Hansen Bahia<sup>14</sup> como instituição executora.

Em algumas cidades do que não dispunham de recursos financeiros para contrapartida, como o caso da cidade do Serro em Minas Gerais, o Estado fez o aporte da contrapartida, mas a execução ficou sob a responsabilidade da prefeitura. Na Bahia, às três cidades contempladas no Monumenta, Cachoeira, Lençóis e Salvador ficaram a cargo do Estado fazer a gestão. A gestão do Projeto de Salvador ficou sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER<sup>15</sup>, enquanto Cachoeira e Lençóis ficaram com a Secretaria de Estado de Cultura. Mesmo vinculadas na SECULT, às UEPs de Cachoeira e Lençóis contavam com baixa participação de servidores públicos e a ausência total de servidores municipais, inviabilizando a internalização dessa política nas gestões públicas locais. Após 10 anos de execução, a SECULT encerrou suas atividades nas duas cidades, cabendo ao conselho gestor do fundo municipal de preservação fazer a gestão do “legado” deixando pelo Monumenta.

Ao fim da execução foram restauradas 17 obras públicas, 35 obras de imóveis privados e revitalização de logradouros, num investimento de R\$ 34,5 milhões.

local; aumento da capacidade das políticas públicas; atenção às demandas crescentes por participação por meio das instituições representativas municipais; redução do gasto público; combate à crise fiscal; etc.

<sup>14</sup> Karl Heinz Hansen (Hamburgo, Alemanha, 1915 - São Paulo, SP, 1978). Gravador, escultor, pintor, ilustrador, poeta, escritor, cineasta e professor. Entre 1936 e 1945, serve como soldado na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e atua como ilustrador de histórias infantis. Realiza suas primeiras xilogravuras entre 1946 e 1948. Emigra para o Brasil em 1950, instala-se em São Paulo e trabalha para a Companhia Melhoramentos até 1955, ano em que se muda para Salvador. Em 1957, ilustra a publicação Flor de São Miguel, com textos de Jorge Amado (1912-2001), Vinicius de Moraes (1913-1980) e de sua autoria. No ano seguinte realiza ilustrações para Navio Negreiro, de Castro Alves (1847-1871). Retorna à Alemanha em 1959, lá permanecendo até 1963, enquanto trabalha no ateliê de gravura fundado por ele mesmo no castelo Tittmoning. Vive na Etiópia entre 1963 e 1966, onde ajuda a estabelecer a Escola de Belas Artes da cidade de Addis Abeba. Retorna a Salvador e naturaliza-se, adotando o nome artístico de Hansen Bahia. Torna-se professor de artes gráficas da Escola de Belas Artes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 1967. Muda-se para São Félix, Bahia, em 1970, e lá reside até seu falecimento, em 1978. Dois anos antes de sua morte, doa em testamento sua produção artística para a cidade de Cachoeira, Bahia, onde é criada a Fundação Hansen Bahia, que recebe seu acervo artístico de xilogravuras, matrizes, livros, pinturas, prensas e ferramentas de trabalho. Texto extraído na página <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/pessoa21312/hansen-bahia> em 12/10/2017.

<sup>15</sup> A CONDER tem por finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do Estado da Bahia e, dentre os seus objetivos sociais destacam-se o de estudar, formular e implantar planos, programas e projetos para o desenvolvimento urbano e metropolitano e de habitação de interesse social do Estado, bem como planejar, programar, coordenar e controlar a execução de serviços de interesse urbano e metropolitano, promovendo a sua unificação, integração e operação.

Figura 33 – Quadro de execução do componente Investimentos Integrados.

Ação	Valor Pago		
	Federal	Estado	Total
Capela de Nossa Senhora da Ajuda	195.901,97	-	195.901,97
Conj.do Carmo - Ordem Primeira - Igreja	1.918.787,71	-	1.918.787,71
Conj. do Carmo - Ordem Terceira e Casa de Oração	2.521.566,85	-	2.521.566,85
Igreja Matriz de N. S. do Rosário	2.981.295,57	968.172,93	2.749.467,90
Paço Municipal (Casa de Câmara e Cadeia)	400.551,92	-	400.551,92
Casa Natal de Ana Nery - Rua Ana Nery n° 7	183.251,48	-	183.251,48
Imóvel da Rua Benjamin Constant n° 17	258.178,68	-	258.178,68
Imóvel da Rua Ana Nery n° 2	967.651,66	-	967.651,66
Imóvel da Rua Sete de Setembro n° 34 (Imóvel Privado Destacado)	278.504,91	-	278.504,91
Imóvel da Rua 19 de Maio n° 19	-	1.011.981,20	1.011.981,20
Imóvel da Rua Ana Nery n° 25	1.709.248,72	252.263,92	1.955.502,04
Igreja do Rosário e Cemitério dos Pretos	496.188,22	-	496.188,22
Igreja de N. Sr.ª do Monte	-	1.127.856,54	1.127.856,54
Quarteirão Leite Alves	9.479.640,51	4.499.421,54	7.919.062,05
Nova Sede da Fundação Hansen (Quarteirão Leite Alves)	-	1.198.512,09	1.198.512,09
Cine Teatro	9.294.487,26	1.029.943,06	4.918.430,92
Imóvel da Praça da Aclamação n° 02 (Imóvel Privado Destacado)	949.647,84	-	949.647,84
Edifício de Imóveis Privados	2.596.729,52	-	2.596.729,52
Melhorias em Logradouros	-	2.228.201,44	2.228.201,44
Orla de São Félix	2.515.199,69	-	2.515.199,69
<b>Total</b>	<b>22.814.766,51</b>	<b>14.047.726,66</b>	<b>34.464.518,03</b>

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

Para atingir esses resultados, a SECULT contou com o apoio da Fundação Hansen Bahia que viabilizou as contratações dos técnicos da UEP, dos projetos e obras. A participação da Fundação só foi possível porque no estatuto de criação da entidade, o Presidente do Conselho Administrativo é ocupado pelo Secretário de Estado de Cultura da Bahia. A participação da Fundação foi fundamental para estruturação da UEP e principalmente na contratação de uma equipe composta por 9 profissionais, arquitetos e engenheiros, para elaborar todos os projetos para Cachoeira. Esta estratégia permitiu criar um banco de projetos, possibilitando a busca de novos recursos no Governo Federal.

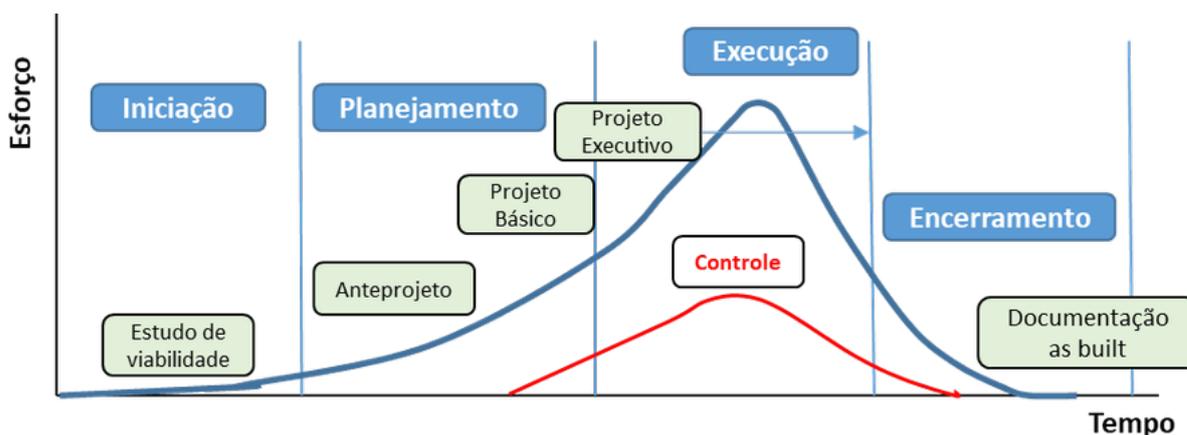
Esse modelo fez com que a UCG tentasse estimular outras cidades a seguir a mesma dinâmica, mas não obteve sucesso. No Brasil, os agentes políticos não têm a cultura de investir na elaboração prévia de projetos de arquitetura e engenharia, sendo um dos empecilhos para captação de recursos. A definição de projeto constante no

artigo 2.º da Resolução n.º 361 do CONFEA<sup>16</sup>,

O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

Para executar obras de uma edificação, primeiramente elaboram-se os projetos e peças técnicas, independentemente se é obra nova ou restauração de imóveis tombados. Nesse sentido, o Dr. Cláudio Sarian Altounian<sup>17</sup> apresentou no Fórum Brasileiro de Contratações Públicas e Infraestrutura um gráfico com as fases de um projeto até o encerramento de uma obra pública. Essas etapas: estudos de viabilidade ou mapeamento de dados, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo e a fase de execução e encerramento da obra. A figura 13 demonstra as fases do processo.

Figura 34 – Etapas de contratação de um obra pública



Fórum Brasileiro de Contratações Públicas e Infraestrutura (15/03/2012)

A forma em que a UEP resolveu a questão dos projetos pode ser considerada assertiva, uma vez que possibilitou criar um banco de projetos, além de dar oportunidade a profissionais desenvolverem projetos de restauração. Essa estratégia seria melhor aproveitada se a gestão da administração municipal estivesse envolvida, mas pela falta de recursos humanos e financeiros a prefeitura não participou em nenhuma fase do processo.

Situações como essa chamam a atenção da necessidade de definir políticas públicas de gestão compartilhada do patrimônio cultural entre os entes da Federação

<sup>16</sup> O Confea surgiu oficialmente com esse nome em 11 de dezembro de 1933, por meio do Decreto nº 23.569, promulgado pelo então presidente da República, Getúlio Vargas e considerado marco na história da regulamentação profissional e técnica no Brasil.

<sup>17</sup> Cláudio Sarian Altounian é escritor, professor, engenheiro e advogado, pós-graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Auditoria de Obras Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). É também professor na área de Obras Públicas e Meio Ambiente e atuou como titular da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União do TCU (Secob), por oito anos.

e a sociedade civil e empresarial. A UEP tinha a atribuição de coordenar a execução do Projeto, como também de promover a articulação com outros Programas em busca de novas fontes de financiamento. Por esses motivos a gestão compartilhada teria uma importância enorme na articulação de novas parcerias e integração com outros Programas. Essa discussão vem sendo discutida há muito tempo, no próprio Decreto-Lei n.º 25/1937, nas Disposições Gerais do Capítulo V, Art. 23, trata o assunto da seguinte forma,

O Poder Executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o mesmo assunto.

O tema voltou a ser tratado nas Recomendações de Nairóbi<sup>18</sup>, quando ficou registrada a necessidade da participação, de forma direta, dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural. Destacando a responsabilidade do indivíduo e do Estado na tentativa de compartilhar as responsabilidades entre os vários níveis de poder,

“Em cada Estado Membro deveria se formular, nas condições peculiares a cada um em matéria de distribuição de poderes, uma política nacional, regional e local a fim de que sejam adotadas medidas jurídicas, técnicas, econômicas e sociais pelas autoridades nacionais, regionais e locais para salvaguardar os conjuntos históricos ou tradicionais e sua ambiência e adaptá-los às exigências da vida contemporânea. (...) Dever-se-ia buscar a colaboração dos indivíduos e das associações privadas para a aplicação da política de salvaguarda.”

Percebe-se que a ideia de gestão compartilhada do patrimônio cultural vem permeando várias décadas do século passado e, ainda hoje, o IPHAN não conseguiu implantar uma política pública de gestão compartilhada no país.

### **3.4 Resultados do Projeto de Cachoeira**

A avaliação de um Projeto é uma etapa fundamental do ciclo de políticas públicas, cujo objetivos são estabelecer elementos para poder julgar e aprovar decisões, além de aferir os resultados; desenvolver melhores estratégias de intervenções; e numa visão mais ampla proporcionar a promoção social e desenvolvimento institucional para a democratização da atividade pública.

Existem várias maneiras de avaliar uma política pública, no entanto, a academia exerce um papel fundamental. Embora seja mais formal, o interesse está vinculado

<sup>18</sup> Resultado da 19ª Sessão UNESCO, onde foi tratado sobre a recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea, Nairóbi, Quênia, novembro de 1976.

a estudar a efetividade das políticas, seus impactos e benefícios para a comunidade. Outra maneira é a avaliação ainda na fase da implementação com foco na eficiência e na eficácia. Para Antico e Jannuzzi (2006),

“(...) a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social”.

Outra forma de avaliação é utilizando os indicadores do Marco Lógico, considerando que esse modelo começou a ser utilizado pelo BID em 1994 (BRASIL, 2001),

“como modelo analítico destinado a orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais”.

O Marco Lógico serve também como instrumento de aferição *ex-ante*, no aperfeiçoamento de linhas de investimentos. Remetendo a avaliação do Projeto de Cachoeira, serão utilizados como fontes o Marco Lógico; Relatório de Progresso; Relatório de Manutenção e Conservação, e a avaliação realizada pelo BID. Embora Cachoeira contou com a participação de vários atores no momento da validação do escopo inicial do Projeto por meio da oficina ZOPP, este não teve uma avaliação participativa<sup>19</sup>, que seria essencial para dar o *feedback* à comunidade, e verificar, também, se as metas do Projeto e o alcance dessa política pública<sup>20</sup> foram atingidos.

A implementação do Projeto de Cachoeira levou cerca de dez anos, sendo investido em torno de 36 milhões de reais para executar ações de projetos executivos e detalhamentos e Investimentos Integrados que correspondem obras públicas e privadas e a manutenção da equipe de gerenciamento, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Figura 35 – Execução de Cachoeira, previsto e realizado.

Componente	Previsto			Realizado		
	Concedente	Proponente	Total	Concedente	Proponente	Total
Manutenção da Equipe da UEP	-	1.148.583,68	1.148.583,68	-	1.148.547,94	1.148.547,94
Projetos Executivos e Detalhamentos	-	1.250.000,00	1.250.000,00	-	1.249.427,20	1.249.427,20
Investimentos Integrados	27.249.959,59	11649751,52	38.899.105,11	22.814.766,51	11.649.751,52	34.464.518,03
Total	27.249.959,59	14.048.335,20	41.297.688,79	22.814.766,51	14.047.726,66	36.862.493,17

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

O componente de investimentos integrados é o mais robusto em execução financeira, cuja composição de ações executadas correspondem a 17 obras públicas,

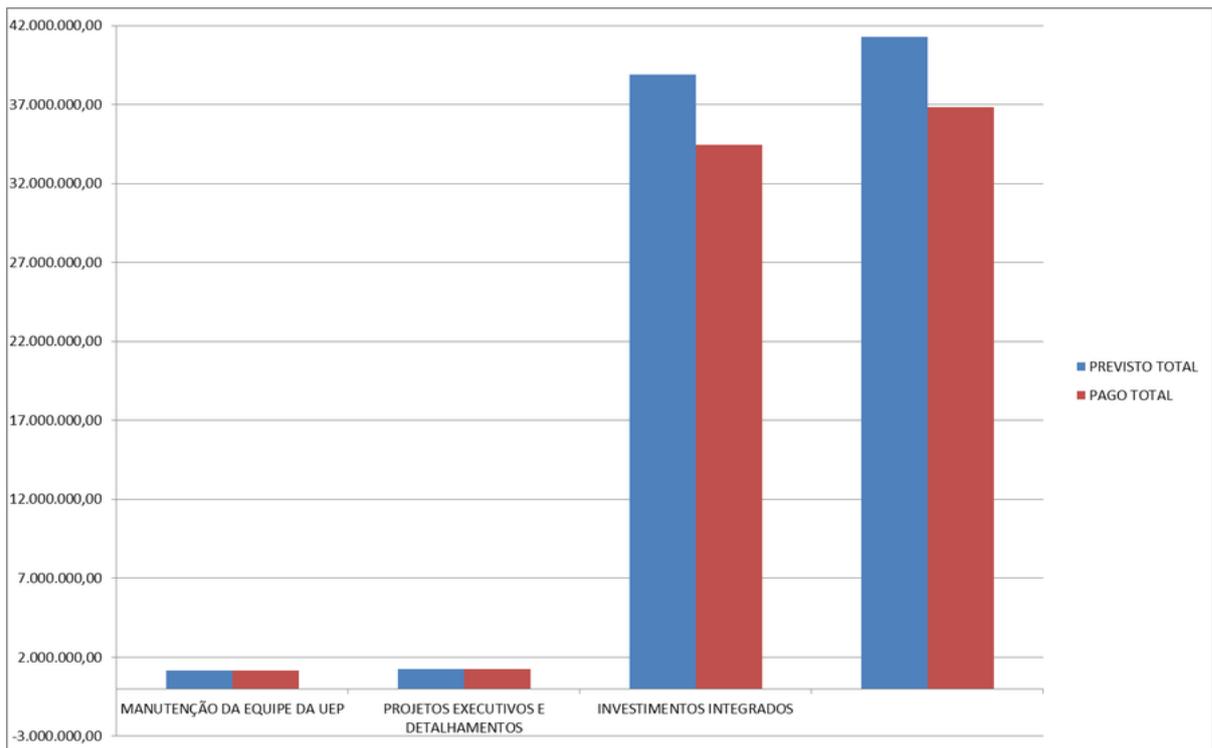
<sup>19</sup> Trata-se de um conjunto de procedimentos desenvolvidos com a finalidade de incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento e avaliação.

<sup>20</sup> W.K. KELLOGG FOUNDATION. Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action. 2004.

requalificação de logradouro e espaços públicos e o financiamento de 35 imóveis privados e 3 Destacados, consumindo cerca de 34,5 milhões de reais. Sobre a execução de imóveis privados, depois de um chamamento público em 2005, que contou com mais de 210 propostas, sendo selecionados 141 proprietários e 78 desistentes ou reprovados no crédito do financiamento. Desde montante, 35 obras foram executadas e 3 obras de imóveis privados destacados. Quanto ao componente de atividades concorrentes, tiveram duas ações executadas:

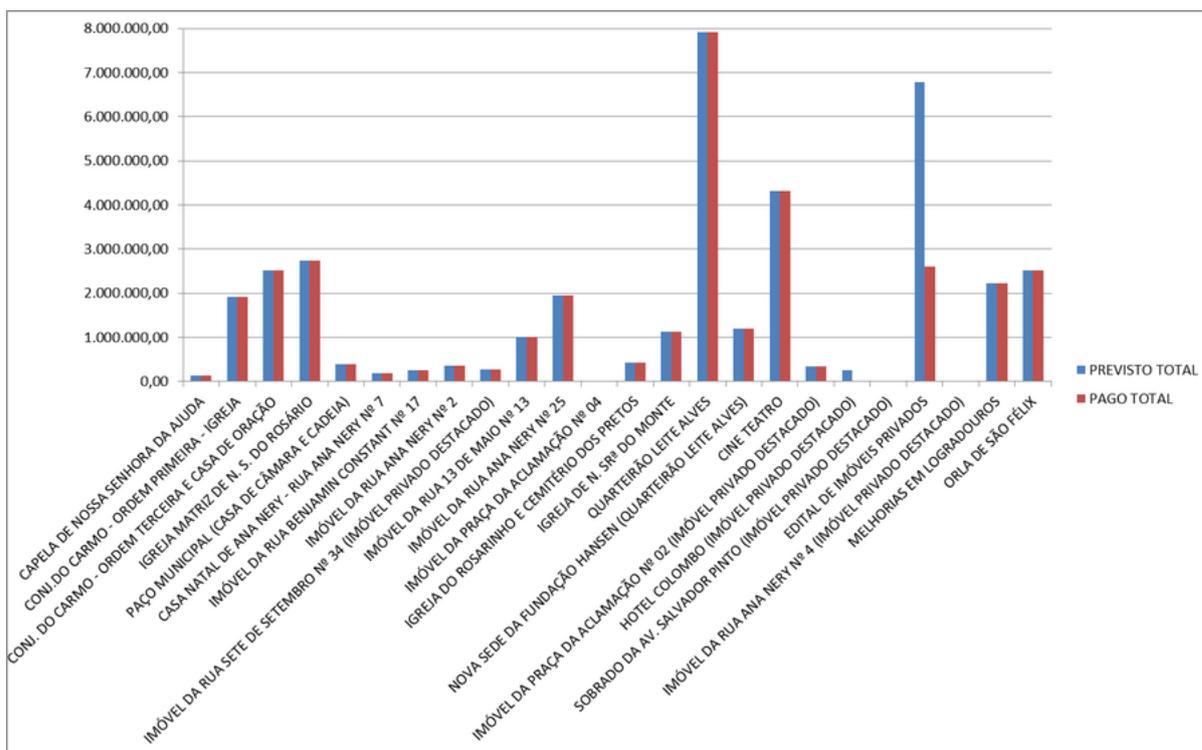
- Curso de Guias de Turismo (2007) - Trata-se de projeto para formação de guias turísticos e promotores culturais, com o objetivo de capacitar jovens na idade de 14 a 18 anos, para atendimento ao turismo; e
- Projeto Caminhos do Recôncavo - Proposição de Novos Roteiros Histórico-Culturais para o Recôncavo Baiano (2007) - Implantação de roteiros turísticos integrados que contemplem as potencialidades dos municípios do Recôncavo Baiano (Cachoeira, Maragogipe e Santo Amaro).

Figura 36 – Gráfico demonstrando a execução de Cachoeira.



Programa Monumenta, 2013

Figura 37 – Gráfico demonstrando a execução das obras de Cachoeira.



Programa Monumenta, 2013

O percentual dos valores gastos em relação ao total do Projeto, o componente de manutenção da equipe da UEP consumiu 3,12%, os projetos executivos e detalhamentos 3,39% e os investimentos integrados 93,49%. O Projeto de Cachoeira demonstrou sua eficiência ao atingir um alto índice de execução investindo pouco na manutenção da equipe, consumindo menos de 4,00% do valor total do Projeto. A eficácia também ficou demonstrada com o cumprimento dos objetivos pactuados inicialmente, executando 88,60% do total dos valores do componente investimentos integrados, executando todas as obras públicas. O saldo remanescente é das ações de imóveis privados que não consumiram a totalidade de recursos disponíveis, por conta de problemas na hora das aprovações dos financiamentos junto à CAIXA.

Na sequência vamos ver os resultados do Marco Lógico:

Figura 38 – Resumo do Marco Lógico de Cachoeira.

Resumo Narrativo	Indicadores	Fontes de Verificação	Pressupostos	Status (2012)
<b>Finalidade</b>				
F. Áreas Pontuais do Patrimônio Histórico Urbano preservadas em transferência de fundos Federais adicionais.	F1 Ao término do Programa, o Fundo de Preservação estará operando.	F1 Movimento Financeira.	F1 Devida alocação orçamentária.	F1 Fundo de Preservação impositivo.
<b>Propósito</b>				
P. Patrimônio Cultural recuperado e conservado de forma sustentável	P1 O Patrimônio Histórico estará revitalizado 5 anos após a conclusão das obras de acordo com o Plano de Trabalho; P2. Ao término do Programa, haverá um incremento de 10% do fluxo de visitantes na Área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras); P3. Ao término do Programa, haverá uma valorização imobiliária de 10% dos imóveis na área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras); P4. Ao término do Programa, haverá uma diminuição do número de imóveis vagos na área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras); e P5. Fundo de Preservação será operacionalizado dois anos após a conclusão do Projeto.	P1 Diminuição de embargos, processos do IPHAN em município (Ano Base: 2002, No: XXX); P2. Listas de Visitação aos Monumentos, relatório da ADETUR e Secretaria Extraordinária de Turismo; P3. Relatório de Imobilidade e de Bancos, e Pesquisa de campo da UEP; P4. Relatório de Imobilidade e de Bancos, e Pesquisa de campo da UEP; e P5. Fundo de Preservação ativo, com repasse de recursos efetivos (RPTU) aos municípios de financiamento de imóveis privados e outros).	P1 Implementação do Programa suporte da Prefeitura-PMAT, no âmbito P1 Execução contínua da conservação e manutenção dos espaços físicos pela Prefeitura; P1 Capacidade institucional estabilidade da UEP; e P5. Atuação eficiente do Conselho Gestor do Fundo de Preservação.	Indicador a ser aferido ao final do projeto.
<b>Componentes</b>				
C1 Espaço público qualificado.	C1 Ao término do Programa, as seguintes ações terão sido implementadas:	C1 Atestado de conclusão das ações/obras pelo IPHAN.	C1 Fonte de recursos disponíveis na Prefeitura correspondente à contratada e Capacidade institucional estabilidade da UEP.	Plano de circulação aprovado pelo IPHAN e UCG; Retardo para em bom estado de conservação.
C2 Patrimônio físico preservado e conservado.	C2 Ao término do Programa, Imóveis Públicos e Privados terão sido restaurados na área do projeto.	C2 Atestado de conclusão das ações/obras pelo IPHAN.	C2 Fonte de recursos disponíveis na Prefeitura correspondente à contratada.	17 Obras públicas concluídas entre 2002 e 2012; 11 Ignoradas entregues, 78 desistidas, 35 obras concluídas de imóveis privados; e 3 obras de imóveis privados Destacados concluídas.
C3 Ações de Fomento.	C3 Ao término do Programa, parcerias/projetos envolvendo Instituições Financeiras, a iniciativa privada e a sociedade civil terão sido estabelecidas.	C3 Não em anual de parcerias e novas atividades ligadas à preservação junto a Prefeitura.	C3 Sociedade civil altamente e adesão dos proprietários privados.	2 ações de atividades concretizadas concluídas.
C4 Gestão do Patrimônio Histórico eficiente.	C4.1 Ao término do Programa, haverá a execução orçamentária do Fundo de Preservação; Ao término do Programa, haverá uma diminuição de obras em embargo pelo IPHAN; e Aproveitamento do Plano Diretor (Dezembro/2005).	C4.1 Movimento Financeira; Número de embargos do IPHAN em município; e Diário Oficial publicado.	Alocação orçamentária; e Legislação revivida com sociedade civil local.	Leitura, regularização, Conselho Gestor formado; A lei específica o Plano Diretor já aprovada. A comunidade vem se mobilizando para a realização de audiências públicas juntamente com a participação do Ministério Público, a fim de revisar e aprovar o plano diretor; e Indicador mencionado ao final do projeto.

Fonte: Arquivo do Programa Monumenta.

Analisando os indicadores e o status (2012):

Quando a Finalidade:

Ao término do Programa, o Fundo de Preservação estará operando. Este resultado não se atingiu plenamente porque o fundo municipal de preservação encontra-se sem uso há mais de dois anos, falta elaboração de planos de investimentos de manutenção e conservação dos imóveis da área de projeto.

Quando ao propósito:

(i) o Patrimônio Histórico estará revitalizado 5 anos após a conclusão das obras de acordo com o Plano de Trabalho. Neste caso as obras finalizaram há cinco anos e nada mais foi feito em Cachoeira; (ii) ao término do Programa, haverá um incremento de 10% do fluxo de visitantes na Área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras). O fluxo aumentou em relação à década de 1990, principalmente por conta dos estudantes da Universidade; (iii) ao término do Programa, haverá uma valorização imobiliária de 10% dos imóveis na área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras). O Projeto criou a expectativa de valorização dos preços dos imóveis. Esse aumento de mais de 50%, e se explica pelos investimentos realizados na cidade, a implantação do ‘campus’ da universidade, a

oferta de financiamento de imóveis privados; (iv) ao término do Programa, haverá uma diminuição do número de imóveis vagos na área de Projeto quando comparado com o ano de 2002 (início das obras). Houve a redução em função do fluxo de estudantes que foram estudar em Cachoeira; e (v) Fundo de Preservação será superavitário dois anos após a conclusão do Projeto. O fundo é superavitário, no entanto, não há investimentos há pelo menos dois anos por falta de um plano de ação.

Quanto aos Componentes:

(i) ao término do Programa, Imóveis Públicos e Privados terão sido restaurados na área do projeto; (ii) ao término do Programa, parcerias/projetos envolvendo instituições financeiras, a iniciativa privada e a sociedade civil terão sido estabelecidas. Essas parcerias que se esperavam não ocorrem, muito pelo motivo de falta de articulação encabeçada pela prefeitura; (iii) ao término do Programa, haverá a execução orçamentária do Fundo de Preservação. Houve execução, mas nos últimos dois anos não houve desembolso; e (iv) ao término do Programa, haverá uma diminuição de obras embargadas pelo IPHAN e aprovação do Plano Diretor. No caso dos embargos, houve uma diminuição, embora não será possível identificar o tamanho da redução por não haver dados confiáveis no final da década de 1990. Já sobre o Plano Diretor, este foi aprovado em 2005, pela Câmara Municipal.

A UEP, em 2011, realizou um estudo sobre Cachoeira denominado “Novo Plano de Ações do Programa Monumenta para Cachoeira”, onde considerou a diversidade e o potencial turístico-cultural da cidade e região. Dentre eles, os principais seriam: a cultura do fumo e as fábricas de charutos; o riquíssimo acervo arquitetônico existente na sua sede e também espalhado por seus distritos e municípios vizinhos; a cultura afro; as culturas religiosas, incluindo, não somente, a católica como também as de origem afrodescendentes; a música e dança do recôncavo; o turismo náutico ao longo do Baixo Paraguaçu e também do Lago de Pedra do Cavalo; e o turismo rural.

Outra ideia seria reativar a interligação aquaviária de Cachoeira, por meio do Rio Paraguaçu, com suas diversas localidades e comunidades, com outras cidades do Recôncavo Baiano e até mesmo com Salvador. Esse meio de transporte tinha sido amplamente utilizado nos séculos passados, sobretudo antes da pavimentação de suas ligações rodoviárias.

A implantação do ‘campus’ da UFRB e o surgimento de atividades complementares geradas pela presença da universidade na cidade, contribuiu com a geração de emprego e renda e aqueceu a economia local. Pela localização privilegiada de Cachoeira, o estudo demonstrou a possibilidade de a cidade voltar a ser um entreposto comercial regional, compreendida por São Felix, Maragogipe e Muritiba. Além da sua localização privilegiada perante os grandes centros e acesso por via de transportes, rodoviário e ferroviário e por possuir a maior população entre as cidades da região.

As diretrizes para a implantação desse Plano seria buscar outras fontes de financiamento para recuperar as edificações e áreas da cidade que não foram contemplados no Monumenta. Essa recuperação englobaria os aspectos físicos e funcionais, abrangendo as questões estéticas, importantes para a paisagem urbana, mas também as questões sociais, econômicas e culturais. Seria fundamental promover a inserção de equipamentos e usos geradores de fluxo de pessoas e de renda para poder dar continuidade à implantação do Plano de Ações.

A estratégia proposta seria a distribuição territorial de atividades comerciais, de serviços e de repartições públicas, para viabilizar a sustentabilidade econômica e social, fortalecendo o fluxo de consumidores, cidadãos e usuários. Tais estabelecimentos estariam ligados à concepção da diversidade de serviços que contemple a nova condição de cidade universitária, atividades turístico-culturais, e reforço do caráter institucional da área. Outro ponto importante seria a requalificação dos espaços públicos como equipamentos estruturantes no desenvolvimento econômico e social.

Como ação paralela, a ampliação das intervenções pontuais nas edificações que abrigam atividades religiosas, igrejas e a requalificação dos terreiros de candomblé, fortalecendo assim o tecido social e as atividades turísticas e culturais na cidade. Além de promover melhores condições de uso aos seus praticantes, a recuperação física destes espaços fortalece a atividade turística, sinalizada como uma das prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor. Como proposta complementar ao funcionamento da UFRB e da vida universitária na medida em que atendem às demandas indiretas do funcionamento do 'campus' universitário. Por exemplo: Cineteatro / Faculdade de Cinema e Audiovisual; Restaurante Universitário; Complexo de Residências Universitárias; e Complexo de Residências para Docentes.

No caso de estabelecimentos voltados à educação e formação profissional de mão de obra qualificada trata-se de ferramenta fundamental no processo de desenvolvimento econômico geral, que se perpetua no médio e longo prazo. Importante também estimular as instalações de: Hotel Escola; Restaurante Escola; Escola Técnica Profissionalizante para "Cluster Econômico" (Fumo, Construção Civil, Restauração de Bens Imóveis e de Bens Artísticos e Integrados); e Centro de aprendizado, produção e comercialização do Artesanato.

Fomentar estabelecimentos de fomento e estruturação das atividades náuticas para recuperação de uma atividade historicamente ligada à cidade, mas sobretudo, que incorpora o Rio Paraguaçu em sua vida urbana, fundamental elemento natural não só na sua constituição, como também de todo Recôncavo Baiano. O reforço desse elo permite, no que lhe concerne, a multiplicação de inúmeras possibilidades econômicas como: Terminal Fluvial Turístico; Terminal Náutico/Pesqueiro (Cargas e Passageiros); e Colônia de Pesca.

Estabelecimentos de apoio à cidadania na medida em que possibilitam a integração dos cidadãos além de disseminar informação e cultura, dotando a cidade de espaços comunitários como: Agência de Desenvolvimento; Espaço do Cidadão; SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão) regional; Info-centro; Ponto de Cultura; e Biblioteca Municipal.

Estabelecimentos de cunho religioso para suas práticas religiosas e culturais, como também de visitação turística: Restauração das igrejas ainda não recuperadas pelo Programa Monumenta; Restauração dos cemitérios históricos; e Requalificação de Terreiros de Candomblé. Estabelecimentos de estruturação de atividades musicais que possibilitam o funcionamento regular de apresentações musicais e afins, tão necessárias ao entretenimento da população e de parte da cultura regional, criação de um palco fixo para apresentações musicais e culturais e equipamentos de estruturação urbana que possibilitem espaços necessários à circulação, lazer e ócio, requalificando espaços públicos, tais como praças, largos, ruas e avenidas.

Com o término do Programa Monumenta, esse plano não teve sequência, até porque para implantar uma proposta dessa envergadura precisaria-se de muita articulação e coordenação do poder público municipal, para elaborar projetos e planos, montar uma estrutura de técnicos para detalhar a proposta e negociar recursos junto aos Governos Estadual e Federal, negociar com parlamentares a destinação de emendas, e outras fontes de recursos como Leis de Incentivos à Cultural e doações internacionais.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Monumenta foi um Programa inovador nas estratégias de formulação de política pública de preservação do patrimônio cultural brasileiro. A sua concepção tinha como foco a recuperação e preservação do patrimônio histórico associado ao desenvolvimento econômico e social. Utilizou financiamento externo e a experiência do BID em formulação de Programas de turismo e patrimônio cultural, em especial o Programa de Revitalização do Centro Histórico de Quito, no Equador, que serviu como modelo para o Brasil.

Na fase de sua execução, várias situações levaram ao atraso do Programa Monumenta: o tipo de obra de restauração que leva mais tempo do que uma obra convencional; a não permissão de utilizar recursos de imóveis privados para a parte interna; a dificuldade de compatibilizar as normas do BID com as normas brasileiras; e as constantes inadimplências dos municípios, levando nos atrasos nos pagamentos. Havia lentidão por parte do IPHAN na análise e aprovação dos projetos e nas liberações de medições de obras para pagamento; problema de aporte de contrapartida municipal; demora na elaboração dos Perfis de Projetos e no início das execuções locais; e poucos projetos de educação patrimonial, entre outros.

Mesmo assim, os resultados atingidos, durante os 12 anos de execução, foram bastantes significativos, considerando os dados agregados no âmbito do Programa. Foram executadas 269 obras e espaços públicos, 479 imóveis privados, 104 projetos de promoção de atividades econômicas, 154 mestres artífices treinados, 1036 artífices treinados em cursos de curta duração, 38 projetos de educação patrimonial e 41 publicações. Agora, se analisarmos os dados por cidade, demonstra-se que em algumas delas não passaram de intervenções pontuais com pouco impacto na preservação e conservação do patrimônio cultural. Então, vamos ver os resultados dos três objetivos estabelecidos no início do Programa.

1. O primeiro objetivo trata sobre “quando as áreas do projeto forem capazes de manter as características restauradas sem necessidade de recorrer aos fundos federais adicionais para sua manutenção”.

Esse objetivo está diretamente relacionado à ideia de sustentabilidade dos Projetos das cidades do Monumenta. Para isso, a principal fonte de recursos viria dos pagamentos das parcelas dos financiamentos dos imóveis privados. Para essas ações foram disponibilizados o montante de R\$ 56 milhões, mas apenas R\$ 25 milhões foram investidos em 479 imóveis de 22 cidades, ou seja, 44% do total inicialmente disponibilizado. Das 25 cidades aptas a investir em imóveis privados, 3 delas não

tiveram nenhum interessado e outras 9 cidades somadas tiveram menos de 20% do total investido. Por outro lado, 7 cidades (Cachoeira, Goiás, Lençóis, Mariana, Ouro Preto, Porto Alegre e Serro) tiveram mais de R\$ 1 milhão investido, totalizando R\$ 16 milhões. A exceção foi Natividade, no Tocantins, que investiu pouco mais de R\$ 770 mil em 58 imóveis e o resultado foi muito representativo para a cidade.

Quanto ao retorno dos financiamentos, as cidades tiveram que criar Fundos de Preservação Municipal para receber os depósitos das parcelas dos financiamentos para que pudessem ser reinvestidos na conservação e manutenção de imóveis nas áreas dos Projetos das cidades. No Relatório de Término de Projeto de 29 de dezembro de 2010, o BID registrou que dos 25 Fundos de Preservação, 21 possuíam recursos financeiros depositados e apenas 11 tinham conselhos gestores e planos de manutenção e conservação para as áreas de Projeto, portanto, em condições operacionais de funcionamento. Houve dificuldade na gestão e valorização dos Fundos, pois faltaram mecanismos jurídico-institucionais que garantissem o retorno de recursos para os Fundos, refletindo na fiscalização dos mesmos.

A expectativa seria que outras receitas pudessem ser depositadas no Fundo de Preservação como o incremento de contribuições das atividades comerciais e de serviços (IPTU e ISS), outras receitas diretas (remunerações de capital, aluguéis, concessões de uso, bilheteria, etc.), receitas indiretas (recursos orçamentários, municipal ou estadual) e de investimentos realizados nas áreas dos Projetos, entre outros. Essas receitas acabaram não se concretizando, afetando diretamente a sustentabilidade dos Projetos. A ideia da sustentabilidade apostava no fluxo de turistas que pudesse ser o motor para geração de emprego e renda local. O que ficou evidente e que esse mecanismo não garantiu a sustentabilidade das cidades. Como exemplo Icó e Oeiras, localizados nos interiores do Ceará e do Piauí respectivamente, apontando para o fato de que a estratégia deveria ser outra, mais próxima à realidade local, deixando de lado a expectativa de retorno por meio do turismo.

Sobre Cachoeira, a situação não é muito diferente, embora tenha um diferencial em relação aos outros Projetos do Monumenta. Um Programa tão importante para a cidade teve pouco envolvimento da gestão municipal com o Monumenta. Isto reflete agora, onde o Fundo de Preservação tem recursos em conta, no entanto, está sem movimento por falta de planos de investimentos para reaplicar os recursos disponíveis. O diferencial do Programa Monumenta em Cachoeira foi a implantação do 'campus' da Universidade Federal do Recôncavo Baiano que elevou a cidade para o status de cidade universitária. A consequência foi a melhoria da infraestrutura para receber estudantes, professores e funcionários da UFRB, como também para receber turistas, ainda que na lógica de turismo de um dia, onde os turistas chegam pela manhã e voltam à noite para Salvador.

2. O segundo objetivo trata sobre “quando for observado um aumento no grau de conhecimento público e de atitude favorável em relação ao patrimônio cultural e histórico do país”.

A estratégia adotada para aferir o este objetivo foi a realização da pesquisa de opinião sobre o grau de conhecimento do patrimônio histórico em 1999 e depois repetida a pesquisa no término do Programa Monumenta em 2012. De forma ampla, o objetivo é dimensionar o conhecimento do patrimônio cultural por parte da população brasileira e a participação do Programa Monumenta. Já mais especificamente (i) averiguar o grau de conhecimento da população brasileira acerca do Patrimônio Histórico; (ii) desenvolver análise comparativa com os resultados da pesquisa de opinião realizada em 1999, cujos relatos foram utilizados para fundamentar a formulação do Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano Nacional – MONUMENTA; e (iii) avaliar o grau de conhecimento e os impactos do MONUMENTA nos municípios beneficiados pelo Programa.

Uma das linhas do Programa era a política de divulgação, considerando que houve descontinuidade nessas ações ao longo da execução, interferindo nos níveis de conhecimento sobre o patrimônio cultural, fazendo referências a locais, fatos e personagens históricos. Tanto é que o entrevistado pensa, espontaneamente em referências ao patrimônio imaterial, ligados às festas e costumes tradicionais. Desde a pesquisa de 1999 como a de 2012, quanto maior for a escolaridade e a faixa etária dos entrevistados maior o conhecimento sobre o patrimônio cultural nacional.

Outro ponto importante é onde o entrevistado reside, se for em cidade de pequeno porte, é natural que a lembrança que ele tem está associada ao patrimônio local, enquanto que quem residente nas grandes cidades tendem ser mais dispersas. No período de execução, cresceu o índice geral de conhecimento do patrimônio cultural. Em 1999, este índice estava em 25,76% enquanto em 2012 alcançou o índice de 37,4%. Isto mostra que a atuação do Programa Monumenta e do IPHAN elevam o índice de conhecimento sobre o patrimônio cultural. Os moradores percebem as ações governamentais na preservação e fiscalização do patrimônio. O IPHAN é a instituição mais conhecida e está associada com questões relacionadas à fiscalização, tombamento e embargo, enquanto os moradores associaram o Programa Monumenta com a restauração e conservação de prédios e locais históricos.

Em Cachoeira, o índice geral de conhecimento do patrimônio era de 39,57% em 2012. Na primeira pesquisa de 1999, esse índice não foi apurado na cidade, mas a média das cidades em 1999 era de 25,76% e em 2012 é de 37,40%, ou seja, o índice de Cachoeira de 39,57% está superior à média nacional. Todo o trabalho realizado nas cidades fez com que despertasse nos moradores a associação do que é patrimônio

cultural e a sua importância para a sociedade local, portanto, este objetivo alcançou o esperado.

3. O terceiro objetivo trata sobre “quando a estratégia utilizada no desenvolvimento do Monumenta for aplicada na recuperação de sítios nele não incluídos, independentemente da participação do BID no financiamento”.

Sobre o terceiro e último objetivo do Programa, é possível verificar que a estratégia utilizada pelo Monumenta não foi seguida. Logo após o seu término, o Governo Federal lançou o PAC Cidades Históricas sob a coordenação do Ministério do Planejamento e execução do IPHAN. O PAC CH não considerou nenhuma estratégia dos cinco componentes do Monumenta. A estratégia no PAC CH é a elaboração e execução de obras financiadas com 100% de recursos da União sem contrapartida das 44 cidades do Programa.

Essa situação leva a pensar da urgência de criação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. Desde 2011, o SNPC faz parte do Plano Nacional de Cultura, e até hoje ainda não foi adiante. Essa discussão vem antes do PNC. Em dezembro de 2007, o IPHAN apresentou sua proposta de construção do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) no Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais.

Uma estratégia que o IPHAN poderia dar início é pelo Programa Nacional de Cultura – PRONAC da Lei de Incentivo à Cultura – Lei Rouanet. Para ter uma ideia, no mesmo período do Programa Monumenta, o PRONAC executou projetos que somam mais de R\$ 1,5 bilhão. Se o setor estivesse trabalhando em rede esses Programas poderiam se organizar de forma compartilhada e articulada para melhorar o nível de investimentos na preservação do patrimônio cultural. Em Cachoeira, após o término do Monumenta não teve nenhum outro Programa federal ou estadual que tenha investido na cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. Capistrano de. Capítulos de História Colonial: 1500-1800. São Paulo: Abril Cultural, 2000.

ABREU, J. Capistrano de. Os Caminhos antigos e o Povoamento do Brasil. 5.<sup>a</sup> ed. rev., prefaciada e anotada por José Honório Rodrigues. Brasília: UNB, 1963.

ACIOLY de Cerqueira e Lima, Ignácio. Memórias Históricas e Políticas da Província da Bahia.

AGUIAR, Durval Vieira de. Descrições Práticas da Província da Bahia: com declaração de todas as distâncias intermediárias das cidades, vilas e povoados. Prefácio de Fernando Sales. 2 ed. Rio de Janeiro: Cátedra; Brasília: INL, 1979. 321 p.

ALMEIDA, Fernando Pau-Preto Morgado de. As vertentes do desenvolvimento sustentável - Fonte: O patrimônio cultural no planejamento e no desenvolvimento territorial, MPPAU – Porto, 2005.

ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ANTICO, C. JANNUZZI, P. M. Indicadores e a gestão de políticas públicas, 2006.

ARAÚJO, Marinella Machado et alli. “Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural”. In Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Edésio Fernandes, Jurema Marteleto Rugani (orgs.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

ARZINAU, José Joaquim de Almeida. “Memória Topográfica, histórica, comercial e política da Villa da Cachoeira, da Província da Bahia”. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. 1866.

Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 9283 – Mobiliário Urbano. Rio de Janeiro, MAR/1986.

BAHIA. SECRETARIA DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO. IPAC-SIC. *Inventário de Proteção do Acervo Cultural da Bahia. Monumentos do Recôncavo Baiano*. v. III. 2 ed. Salvador: SIC, 1997.

BAHIA, Secretaria de Cultura e Turismo. IPAC - BA: Inventário de Proteção do Acervo Cultural da BAHIA; Monumentos e Sítios do Recôncavo, II parte. 2.<sup>a</sup> Ed. Salvador, 1982.

Bonduki, Nabil. Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos – Brasília, DF: Iphan/Programa Monumenta, 2010.

BALSTON, Michel. Conservação versus preservação. In: URBE – Núcleos

Urbanos de Pesquisa e Intervenção. Habitação e reabilitação urbana. Lisboa: URBE, 2005.

BARRETO, Alexandre Prisco Paraíso. Plano de Ação de Cachoeira, 2009.

BELLEN, Hans Michael van. Indicadores de Sustentabilidade: Uma Análise Comparativa. 2. Ed. Rio de Janeiro: FVG, 2006.

BLASCHKE, Paul M. Sustainable Heritage Management. *Planning Quartely*, p. 13-14, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria: Marco Lógico / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001. Disponível em: Acesso em: 11 abr. 2012.

CALSING, Elizeu Francisco. O Município Brasileiro e a Descentralização Governamental – Anotações sobre a necessidade de revitalização dos Municípios. In: FIGUEIREDO, Wilma de M. (coord). *Cidadão, Estado e Políticas no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

CARDOSO, Luís Antônio Fernandes. Histórico de Cachoeira e São Félix [IMPRESSO]. Salvador: s/e, 2005.

CARSALADE, F. L.. *Arquitetura: Interfaces*. Belo Horizonte: AP Cultural, 2001. v. 1.

CASTILHO, Ana Luísa Howard de; VARGAS, Heliana Comin (Orgs.). *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. São Paulo: Manole, 2006.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio Cultural: conceitos, políticas instrumentos*. São Paulo: Annablume, 2009.

CERVELATTI, Píer Luigi. *Bolonia: política y metodologia de la restauración de centros históricos*. Bologna, Mulino, 1991.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade: Editora Unesp, 2001.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do Patrimônio Cultural – 1973/1979*. 2012. 287 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COSTA, Carlos Eduardo Lampert; GONZÁLEZ, Manuel José Forero; e ALMEIDA, Nathália Filgueiras de. A Lógica de Funcionamento dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e o seu Relacionamento com o Brasil no período 1990-2012. *Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 16 | Jan./Abr. 2014*.

DIAS, Reinaldo. Turismo e patrimônio cultural: recursos que acompanham o crescimento das cidades. São Paulo: Saraiva, 2006.

Dye, Thomas R. Understanding public policy: Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, c1972.

Estatuto da Cidade: O jogo tem novas regras. Belo Horizonte: CREA-MG; IAB-MG; SENGE-MG; AMM, 2002. p. 23-27.

FERREIRA, Jurandyr Ferreira. Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, 1958. v. XX.

FONSECA, Fernando Luiz da. "Arquitetura do Recôncavo Bahiano". Revista de cultura da Bahia. n. 10, janeiro/dezembro 1975.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNARI, Pedro Paulo. Os desafios da destruição e conservação do patrimônio cultural no Brasil. Trabalhos de antropologia e etnologia, Porto, 41, ½, 2001.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Gestão da Conservação Integrada Urbana e Territorial. Sílvio Zanchetti (coord.). Recife: UFPE, 2004.

Guia de bens tombados: Bahia. Coordenação e Pesquisa Prof. Alcídio Mafrá de Souza. Prefácio de Esther Figueiredo Ferraz. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1983.

Guia de políticas públicas: gerenciando processos / Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

GRAHAM, Maria. Diário de uma viagem ao Brasil e de uma estada nesse país durante parte dos anos de 1821, 1822 e 1823. Tradução e Notas de Américo Jacobina Lacombe. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956. 403 p.

HALLSMITH, Gwendolyn. The key to sustainable cities. Canada: New Society Publishers, 2003.

Introdução ao Estudo da Evolução Urbana de Cachoeira. Convênio IPHAN/UFBA, Salvador, Faculdade de Arquitetura-CEAB, 1979.

IPHAN. URBIS. Programa de Revitalização Urbana para Sítios Históricos. DOCUMENTOS 03. Instrumentos de Identificação do Patrimônio Cultural aplicáveis à Gestão de Sítios Históricos Urbanos. Brasília, junho de 2001.

JENKINS, William. Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective. Londres: Martin Robertson, 1978.

KINGDON, John. (2003) [1984]. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3.<sup>a</sup> Ed. New York: Harper Collins.

LAPA, Tomás; ZANCHETI, Silvio M. Conservação Integrada Urbana e Territorial. In ZANCHETI, Silvio Mendes (Org) Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002.

LEFÈVRE, René. Recantos, encantos e prantos da Bahia. São Paulo: EDUSP, 1977.

LEITE, Serafim. História da Companhia de Jesus no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1938.

LEMOS, Carlos A. C. O que é patrimônio histórico. 5. Ed. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Coleção Primeiros Passos, n. 51).

LOUREIRO, Antônio. Notícia histórica da Cachoeira. Salvador: UFBA. 79p.

LYNN, Lynn, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

Manual de elaboração de projetos de preservação do patrimônio cultural / Elaboração José Hailon Gomide, Patrícia Reis da Silva, Sylvia Maria Nelo Braga. \_ Brasília: Ministério da Cultura, Instituto do Programa Monumenta, 2005.

MARQUES, T. S. Portugal na Transição do Século - Retratos e dinâmicas territoriais. Edições Afrontamento, 2005; 170 p.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MENESES, Ulpiano Bezerra de. A cidade como bem cultural – Áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance na preservação do patrimônio ambiental urbano. In: MORI, Victor Hugo (Org.). Patrimônio: atualizando o debate. São Paulo: Edição 9<sup>a</sup> SR/IPHAN, 2006.

Milton, Aristides Augusto. Ephemerides cachoeiranas. Salvador: Baiana, 1972. 419p.

MULLER, P. & SUREL, Y. 2002. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat.

NASCIMENTO, Luís Cláudio Dias. Da Cidade [IMPRESSO]. Cachoeira: s/d.

PAES-LUCHIARE, Maria Tereza D. Turismo e patrimônio natural no uso do território. In: PAES-LUCHIARE, Maria Tereza D; BRUHNS, Heloísa Turini; SERRANO,

Célia (orgs.) Patrimônio, Natureza e Cultura. Campinas: Papyrus, 2007.

Plano Diretor de Cachoeira [IMPRESSO]. Salvador: PCL, 2005. s/n.

PEIXOTO Gleide e PIMENTEL Luciana. Relatório de Avaliação do Programa Monumenta. Brasília: BID / Monumenta, 2009.

PEIXOTO, Paulo. A identidade como recurso metonímico dos processos de patrimonialização. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 70, dez. 2004.

PEREIRA, Honório Nicholls. Tendências contemporâneas na teoria da restauração. In: GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (Org.); CORRÊAS, Elyane Lins (Org.). Reconceituações contemporâneas do patrimônio. Salvador: EDUFBA, 2011.

PINHO, Wanderley. História Social da Cidade do Salvador: Aspectos da História Social da Cidade. Tomo I - 1549-1650. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 1968.

Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural / Alberto Bracagioli Neto, Ivaldo Gehlen [e] Valter Lúcio de Oliveira – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

Programa de Desenvolvimento Integrado da Cidade Monumento de Cachoeira. Seção II. Plano Diretor. Salvador: MEC/UFBA, 1976.

RIBEIRO, Lola Medeiros Neto. Patrimônio Histórico: Uma leitura da diversidade social em Cachoeira/BA [IMPRESSO]. Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura. Salvador: UFBA, 1994.

ROCHA, Nádía Caria Dourado. Cachoeira e cachoeiranos: uma bibliografia. [s. n.], 2001. 136p. il.

ROJAS, E., and C. Moura Castro. 1999, "Lending for Urban Heritage Conservation: Issues and Opportunities", Sustainable Development Department, Technical Papers (SOC-105), Washington, DC.: Inter-American Development Bank.

ROJAS, Eduardo. Volver al centro: La Recuperación de Áreas Centrales. Washington, IADB, 2004.

SANTANA, Fabrício. O princípio do equilíbrio das contas públicas no âmbito da lei de responsabilidade fiscal, Porto Alegre, 2005.

SANT'ANA, Márcia. Da cidade-monumento à cidade-documento. Bahia: IPHAN, 2015.

SANT'ANNA, Márcia. Da cidade-monumento à cidade-documento: a Trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil (1937- 1990). Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração: Patrimônio e Restauo.

Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

SECCHI, L. 2010. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning.

Seminário sobre a preservação e valorização do Patrimônio Cultural e Natural: Cachoeira, 23 a 26 março, 1982. Brasília: MEC; SEC; SPHAN; Fundação Nacional pró-Memória. 29 p.

SILVA, Pedro Celestino da. "A Cachoeira e seu município: Escorço Phisico, Politico, Economico, e Administrativo" In Revista do Instituto Geographico e Historico da Bahia. n. 64, 1938.

SOMEKH, Nádia (Org.). PRESERVANDO O PATRIMÔNIO HISTÓRICO: um manual para gestores municipais. Conselho de Arquitetura e Urbanismo: SP, s/d.

SOUZA, C. Política Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 9.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TELES, Augusto Carlos da Silva. Atlas dos Monumentos Históricos e Artísticos do Brasil. Rio de Janeiro: Fename/DAC, 1975. 347 p.

THROSBY, David. Cultural capital. The Netherlands, Journal of Cultural Economics, 23: 3-12, 1999.

VIANNA, Francisco Vicente. Memória sobre o Estado da Bahia: Feita por ordem do Exm. Sr. Dr. Joaquim Manoel Rodrigues Lima Governador do Estado da Bahia. Salvador: Typographia e Encadernação do Diário da Bahia, 1893. 647 p.

ZANCHETI, Silvio M. O desenvolvimento sustentável urbano. In ZANCHETI, Silvio Mendes (Org) Gestão do Patrimônio Cultural Integrado. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Recife: Editora Universitária da UFPE, 2002.

W.K. KELLOGG FOUNDATION. Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action. 2004.