

# Programa Monumenta



00  
O patrimônio cultural  
como recurso para o  
desenvolvimento?

Ana Clara Gianecchini

Brasília, 2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

ANA CLARA GIANNECCHINI

**PROGRAMA MONUMENTA:  
O PATRIMÔNIO CULTURAL COMO RECURSO PARA O  
DESENVOLVIMENTO?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, como requisito parcial para obtenção do grau de doutor.

Orientador: Elane Ribeiro Peixoto

BRASÍLIA, DF

Julho, 2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Gp                    Giannecchini, Ana Clara  
                         Programa Monumenta: O patrimônio cultural como recurso  
                         para o desenvolvimento? / Ana Clara Giannecchini;  
                         orientador Elane Ribeiro Peixoto. -- Brasília, 2019.  
                         308 p.

                         Tese (Doutorado - Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)  
                         - Universidade de Brasília, 2019.

                         1. Programa Monumenta. 2. Patrimônio Urbano. 3. Cidades  
                         Históricas. 4. BID. 5. Iphan. I. Ribeiro Peixoto, Elane ,  
                         orient. II. Título.

ANA CLARA GIANNECCHINI

**PROGRAMA MONUMENTA:  
O PATRIMONIO CULTURAL COMO RECURSO PARA O  
DESENVOLVIMENTO?**

Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Elane Ribeiro Peixoto  
Orientador FAU UNB

---

Prof. Dr. Benny Schvasberg  
Examinador interno FAU UNB

---

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva  
Examinador externo IPEA ME / UniCeub

---

Prof. Dra. Beatriz Mugayar Kühl  
Examinador externo FAU USP



À Marilena  
e a todas as mães que semeiam o futuro



## Agradecimentos

No longo processo de amadurecimento desta pesquisa, para minha alegria e mais profundo agradecimento, fui amparada por muitos afetos, parcerias e companheirismos, ajudas sinceras que me trouxeram inúmeros aprendizados.

Em primeiro lugar, dirijo meu agradecimento ao Diego, que viveu comigo todas as intensidades da pesquisa, com pleno amor e generosidade. Dos pequenos aos grandes gestos, no plano das ideias e da vida prática, devo a ele o maior agradecimento possível. E ao nosso pequeno Pablo que, com seu sorriso conquistador, me fez relevar qualquer drama, ser mais positiva e objetiva para dar espaço às alegrias maiores da vida.

Em segundo lugar, agradeço à grande orientadora que foi a professora Elane Ribeiro Peixoto, que aceitou minha proposta e, com humanidade e carinho, esteve pronta a me apoiar e incentivar em todas as etapas. Com exemplar correção e respeito, acolheu minhas reflexões e, sobretudo, contribuiu decisivamente para o ordenamento final da tese, para a apresentação das ideias com maior clareza, fazendo indicações preciosas de ajustes. Estendo o gesto ao competente grupo de professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, que confiou em minha capacidade e contribuiu em minha formação.

Agradeço também aos colegas do Laboratório de Estudos da Urbe (LabeUrbe) e do grupo de pesquisa Cidades Possíveis, com quem compartilhei ideias e desenvolvi amizades, especialmente aos queridos Jayme, Leandro, Priscila, Cláudio, Anna Luísa, Carlos e Lia. Um forte abraço aos queridos Júnior, Diego e outros profissionais da Secretaria da Pós-graduação da FAU UnB, sempre tão gentis e dispostos a ajudar.

Aos professores Nancy Duxbury e Paulo Providência do Núcleo de Cidades, Culturas e Arquitecturas, agradeço a acolhida no prestigioso espaço de discussão Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, durante o estágio doutoral de seis meses, possibilitando intenso aprendizado. Ao grupo de amigos incríveis de *luta, vinho e afeto* que por lá fiz – Bárbara, Agnes, Ewerton, Denise, Renato, Graice, Tales, José, Lucas – e um agradecimento especial aos gentis funcionários da Biblioteca Norte/Sul.

Dirijo também meus múltiplos agradecimentos ao Iphan. Aprendi a admirar profundamente os esforços desmedidos do seu quadro profissional e a reconhecer a qualidade do trabalho inovador que ali se desenvolve. Sem o apoio a esta pesquisa, particularmente após a concessão do afastamento a partir de janeiro de 2017, teria sido mais difícil chegar ao fim da empreitada. Agradeço à toda a equipe na figura do Diretor do Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização, Andrey Rosenthal Schlee. Aquele abraço ao grande número de queridos parceiros de trabalho com quem compartilho aprendizados diários e que apoiaram minha iniciativa com compreensão e carinho, como Fábio, Carla, Juliana, Mônica, Érica, Carolina, Sandra, Rony, Ana Cláudia e George. Agradecimento especial à paciente equipe do Acervo do Iphan - Kleber, Carlos e Maíra -, assim como à Diretoria do Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas, na figura do sempre disponível Sylvio.

Largo agradecimento a todos os profissionais entrevistados, pessoas qualificadas que se dispuseram amavelmente a compartilhar seus saberes, entre os quais destaco os participantes de Laranjeiras e professores da Universidade Federal de Sergipe. E às contribuições valiosas e atentas dos professores da banca de qualificação: Frederico Augusto Barbosa da Silva, Edson Silva de Farias, Rodrigo Santos de Faria e Benny Schvarsberg, que colaboraram para o andamento da pesquisa e a configuração final da tese.

Trabalho extremamente generoso e cuidadoso fizeram os amigos que se dispuseram a revisar o texto e oferecer sugestões precisas: a arquiteta Jurema de Sousa Machado, o historiador laranjeirense Lucas Passos e a professora Flaviana Barreto Lira. Aos amigos queridos sempre presentes, Gabriela, Bau, Camila, Carolina, Dalva, Danas, Bianca, Bel, Nádia, Gil, Juliano, as *Lhifas*, meu muito obrigada.

Por fim, não poderia deixar de registrar mais dois fortes agradecimentos: às amigas com quem compartilhei o nada simples desafio de ser mãe e estudar – Leila, Amanda, Ivana, Flávia, Mariana e Clarissa. E às amadas famílias de São Paulo e Brasília, que tantas e tantas vezes, com pleno afeto e disponibilidade, me ajudaram e acolheram.

## Resumo

Nas décadas de 1990 e 2000, R\$ 290 milhões foram gastos em um grande programa governamental para a preservação das cidades históricas brasileiras que, além de lograr um grande número de ações de restauração de imóveis e requalificação de espaços públicos em 26 municípios, investiu em atividades de dinamização econômica, formação, educação, difusão e fortalecimento institucional federal e municipal. Contando com a expertise e o financiamento em 50% do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a grande pretensão foi agir sobre o recorrente desafio do financiamento da preservação, prometendo uma ação sustentada de desenvolvimento local, via governos municipais e em parceria com o setor privado. Esta tese buscou compreender os limites do modelo utilizado, cuja promessa de sustentabilidade não chegou a se concretizar. Uma análise qualitativa, embasada em farta pesquisa documental no Acervo do Programa Monumenta em Brasília e entrevistas em profundidade com participantes, trouxe à tona matizes do discurso oficial, criado em contexto neoliberal e de Reforma Gerencial do Estado, apropriado posteriormente por vertentes oriundas do Movimento da Reforma Urbana. Considerando a complexidade e ambiguidade do programa, foram confrontadas suas intenções e métodos com a implementação nas cidades, especialmente as de menor porte, entre as quais dois casos considerados de sucesso, Goiás (GO) e Laranjeiras (SE). Os resultados mostram que, em meio a desistências e grandes dificuldades, o Monumenta falhou por não considerar a realidade dos contextos urbanos, culturais e sociais sobre os quais atuou. Houve uma intenção deliberada de deixar em segundo plano as tensões da realidade para implantar um modelo pré-definido, a despeito das substantivas revisões. O trabalho questiona a validade da ideia da sustentabilidade e aponta outros hiatos maiores a serem enfrentados, como a ação institucional de gabinete e o primado do especialista. Sustenta-se a necessidade de superação da dicotomia material-imaterial e da busca por um equilíbrio que tenha no horizonte a democratização do processo de preservação, a função social do patrimônio e a responsabilidade ética dos agentes públicos.

Palavras-chave: Programa Monumenta; patrimônio urbano; cidades históricas; BID; Iphan.

## **Abstract**

In the 1990 and 2000 decades, R\$ 290 million were spent in a large governmental program for the preservation of the Brazilian historic cities. Beyond the great number of building restorations and rehabilitation of public spaces in 26 municipalities, the investments included activities of economic promotion, training, education, diffusion and federal and municipal institutional strengthening. Counting on the expertise and the 50% funding from the Inter-American Development Bank, the claim was to act on the recurrent challenge of preservation financing, promising a sustainable action of local development through municipal governments and in partnership with the private sector. This thesis sought to understand the limits of the adopted model, whose promise of sustainability did not materialize. A qualitative analysis, based on deep documental research in the Monumenta Collection in Brasília and in-depth interviews with participants, brought up nuances of the official speech, created in the neoliberal context and in the Managerial State Reform, and later appropriated by strands from the Urban Reform Movement. Considering the complexity and the ambiguity of the program, its intentions and methods were confronted with its implementation on cities, especially the smaller ones, including two successful cases, Goiás (GO) and Laranjeiras (SE). Results show that, in the midst of dropouts and great difficulties, Monumenta failed to consider the reality of the urban, cultural and social contexts in which it operated. There was a deliberate intention to put the conflicts of reality on second place in order to deploy a predefined model, despite substantive revisions. This work questions the validity of the idea of sustainability and points out other major gaps to be faced, such as the institutional action of cabinet and the primacy of the specialist. It is imperative to overcome the material-immaterial dichotomy and aim for the democratization of the preservation process, the social function of heritage and the ethical responsibility of public agents.

Key words: Monumenta Program; urban heritage; historic cities; IDB; Iphan

## Lista de Imagens

Imagem 1 (Capa): Mercado de Laranjeiras/SE, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan).

Imagem 2 (Capa do Capítulo 1): Mapa do Brasil com indicações de cidades conveniadas ao Programa Monumenta. (Fonte: Elaborado pela autora). P. 47

Imagem 3: Grupo de Trabalho que estabeleceu a Lista de Prioridades, s.d. (Fonte: Acervo pessoal de Marco Antônio Galvão). P. 73

Imagem 4: Equipe UCG por volta de 2004 (Fonte: Acervo pessoal de Marco Antônio Galvão). P. 90

Imagem 5: Capa dos Relatório de Término de Projeto do BID, 2010. P. 100

Imagem 6: Capa da publicação DIOGO, 2009. P. 100

Imagem 7: Capa da publicação BONDUKI, 2010. P. 100

Imagem 8 (Capa do Capítulo 2): Mercado municipal de Lençóis/BA, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan). P. 129

Imagem 9: Capa da publicação ROJAS; DAUGHTERS, 1998. P. 147

Imagem 10: Capa da publicação SERAGELDIN; SHLUGER; MARTIN-BROWN, 2001. P. 150

Imagem 11: Praça Tiradentes após as obras, s.d., Ouro Preto/MG, foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 153

Imagem 12: Parque do Horto Botânico após as obras, s.d., Ouro Preto/MG (Fonte: Acervo Monumenta). P. 153

Imagem 13: Parque do Horto Botânico após as obras, s.d., Ouro Preto/MG (Fonte: Acervo Monumenta). P. 153

Imagem 14: Casario de Natividade/TO após as obras, s.d., fotos de Wagner Araújo (Fonte: Acervo Monumenta). P. 158

Imagem 15: Casario de Natividade/TO após as obras, s.d., fotos de Wagner Araújo (Fonte: Acervo Monumenta). P. 158

Imagem 16: Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Campus Cachoeira/BA, após as obras, s.d., foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 159

Imagem 17: Universidade Federal de Sergipe, Campus Laranjeiras/SE, após as obras, s.d., foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 159

Imagem 18: Mercado municipal de Diamantina/MG após o restauro, s.d., foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 160

Imagem 19: Mercado de carne Francisco Bolonha após o restauro, s.d. (Fonte: BONDUKI, 2010). P. 160

Imagem 20: Orla da Baía de Babitonga após as obras, s.d., São Francisco do Sul/SC, foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 160

Imagem 21: Largo do Theberge após as obras, s.d., Icó/CE, foto José Paulo Lacerda (Fonte: Acervo Iphan). P. 160

Imagem 22 (Capa Capítulo 3): Cartaz de obras em andamento do Programa Monumenta em Natividade/TO, s.d., foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 175

Imagem 23: Igreja Matriz de São Matias com Pelourinho, s.d., Alcântara/MA, foto de José Paulo Lacerda (Fonte: Acervo Iphan). P. 186

Imagem 24: Prédio do Ponto Chic antes do restauro, Jardim da Luz, s.d., São Paulo/SP, Foto de Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan). P. 188

Imagem 25: Edifício Ramos de Azevedo após o restauro, s.d., São Paulo/SP (Fonte: Acervo SCM/PMSP). P. 188

Imagem 26: Vila Economizadora, s.d., São Paulo/SP, foto Milena Leonel (Fonte: Acervo Refúgios Urbanos). Disponível em: <<https://refugiosurbanos.com.br/casas-predios/vila-economizadora/>>. Acesso em: 11/07/2019. P. 188

Imagem 27: Praça Tiradentes antes das obras, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Márcio Vianna (Fonte: Acervo Iphan). P. 189

Imagem 28: Casa Bidu Sayão antes do restauro, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan). P. 189

Imagem 29: Teatro Carlos Gomes antes do restauro, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan). P. 189

Imagem 30: Vista aérea da 7ª Etapa de Recuperação do Pelourinho, s.d., Salvador/BA, Foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 191

Imagem 31: Seminário São Dâmaso após o restauro, Salvador/BA, foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan). P. 191

Imagem 32: Igreja de Madre de Deus após o restauro, s.d., Recife/PE, foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 192

Imagem 33: Sede da Alfândega e Shopping Paço da Alfândega após as obras, s.d., Recife/PE (Fonte: Acervo Iphan). P. 192

Imagem 34: Edifício Chanteclair, 22/07/2018, Recife/PE, foto Nando Chiapetta (Fonte: Acervo Diário de Pernambuco). Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2018/07/chanteclair-o-edificio-oco-no-coracao-do-recife.html>>. Acesso em: 11/07/2019. P. 192

Imagem 35: Solar Barão de Guajará antes do restauro, s.d., Belém/PA, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 193

Imagem 36: Centro de Referência do Barroco e Estudos da Pedra, s.d., Congonhas do Campo/MG, foto Leonardo Finotti/Jomar Bragança (Fonte: Acervo Gustavo Penna Arquitetos Associados). Disponível em: <https://www.gustavopenna.com.br/museudecongonhas>>. Acesso em: 11/07/2019. P. 195

Imagem 37: Vista geral da cidade de Goiás, s.d. (Fonte: Acervo Iphan). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/36>>. Acesso em: 11/07/2019. P. 207

- Imagem 38: Mapa da Área de Projeto do Programa Monumenta em Goiás, s.d. (Fonte: Programa Monumenta, in: TAMASO, 2007). P. 208
- Imagem 39: Casa reconstruída após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 213
- Imagem 40: Casario reconstruído após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 213
- Imagem 41: Casario reconstruído após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). P. 213
- Imagem 42: Museu das Bandeiras, s.d., 2014, Goiás/GO (Fonte: Acervo Ibram). Disponível em: <<http://www.museus.gov.br/tag/goias/>>. Acesso em 11/07/2019. P. 214
- Imagem 43: Vista aérea de Laranjeiras/SE, s.d. (Fonte: Acervo Iphan/SE). P. 229
- Imagem 44: Morro do Bom Jesus, Laranjeiras/SE, s.d. (Fonte: Acervo Iphan/SE). P. 229
- Imagem 45: Universidade Federal de Sergipe, Campus Laranjeiras/SE, antigo Quarteirão dos Trapiches, s.d., foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 229
- Imagem 46: Mapa da Área de Projeto do Programa Monumenta em Laranjeiras/SE, 2003. (Fonte: MINISTERIO DA CULTURA (Minc), 2003). P. 230
- Imagem 47: Trajeto Taieiras, s.d., Laranjeiras/SE (Fonte: AGUIAR, 2011). P. 235
- Imagem 48: Cacumbi, louvação no porto, s.d., Laranjeiras/SE (Fonte: AGUIAR, 2011). P. 235
- Imagem 49: Reisado, s.d., Laranjeiras/SE (Fonte: AGUIAR, 2011). P. 235
- Imagem 50: Chegança, louvação no porto, s.d., Laranjeiras/SE (Fonte: AGUIAR, 2011). P. 235
- Imagem 51: Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan). P. 237
- Imagem 52: Participantes da Oficina de Planejamento Zopp do Programa Monumenta em Laranjeiras/SE, 2002 (Fonte: CROCOMO, 2002). P. 240
- Imagem 53: Quarteirão dos Trapiches antes da reforma, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan). P. 242
- Imagens 54: Vistas da praça interna da UFS, Campus Laranjeiras/SE, s.d., foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 242
- Imagem 55: Vistas da praça interna da UFS, Campus Laranjeiras/SE, s.d., foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). P. 242
- Imagem 56: Vista da praça interna da UFS, Campus Laranjeiras/SE, 2019, foto da autora (Fonte: Acervo da autora). P. 242



## Lista de Gráficos

Gráfico 1. Cronologia do Programa Monumenta. Fonte: Elaborado pela autora. P. 57

Gráfico 2. Etapas de operação do Programa Monumenta. Fonte: Regulamento Operativo de 03/10/2001. P. 68

Gráfico 3. Componentes do Programa Monumenta. Fonte: Regulamento Operativo de 03/10/2001. Notar que os itens financiáveis em cada componente foram alterados ao longo do tempo. P. 69

Gráfico 4. Cronologia das Etapas dos Projetos por Cidade. Fonte: Levantamento feito pela autora em consulta ao Censo IBGE 2010 e a diversos documentos do Acervo do Programa Monumenta em Brasília. As informações sobre as equipes das UEPs foram extraídas do Relatório de Progresso de 2004. P. 81/82

Gráfico 5. Projetos Concluídos por Cidade. Fonte: Fonte: DIOGO, 2009. Refere-se ao acordado até 2008. É possível que algumas das obras elencadas no quadro não tenham sido realizadas, como no caso de Alcântara. P. 87/88

Gráfico 6. Organograma da UCG no primeiro semestre de 2005. Fonte: PROGRAMA MONUMENTA. Relatório de Progresso 1º /2005. Brasília: MinC, 2005. P. 93

Gráfico 7: Organograma da UCG em 30/06/2006. Fonte: PROGRAMA MONUMENTA. Relatório de Progresso 1º /2006. Brasília: MinC, 2006. P. 94

Gráficos 8: Contrapartidas. Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise do Relatório de Progresso de 2004. P. 197

Gráfico 8.1: Contrapartida total - 50% estadual; 42% municipal e 8% misto. P. 197

Gráfico 8.2: Contrapartida nas cidades pequenas - 56% estadual; 38% municipal e 6% misto. P. 197

Gráfico 8.3: Contrapartida nas cidades grandes - 14% estadual; 72% municipal e 14% misto. P. 197

Gráficos 9: Relação de trabalho nas equipes. Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise do Relatório de Progresso de 2004. P. 199

Gráfico 9.1: Total. P. 199

Gráfico 9.2: Cidades pequenas. P. 199

Gráfico 9.3: Cidades grandes. P. 200



## Lista de Tabelas

Tabela 1. Evolução do orçamento executado pelo Iphan e pelo MinC, dados da Gerência de Planejamento Setorial – GPS/DGE. Fonte: Iphan, 2008. P. 51

Tabela 2. Quadro da porcentagem de gastos efetivos por componente até 30/06/2012. Fonte: Programa Monumenta, Relatório de Progresso 1o Semestre de 2012. P. 70

Tabela 3. Aspectos positivos e negativos sobre a Sustentabilidade no Programa Monumenta identificados pelo BID. Fonte: Elaboração da autora a partir do Informe de Terminación de Proyecto (BID, 2010). P. 107

Tabela 4. Resultados do projeto de financiamento de imóveis privados ao final de agosto de 2016. Fonte: SIMOES, 2016. P. 121

Tabela 5. Síntese analítica dos indicadores do Programa Monumenta. Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos Marcos Lógicos de 2004 do programa. P. 123

Tabela 6. Aspectos positivos e negativos sobre a Descentralização no Programa Monumenta identificados pelo BID. Fonte: Elaboração da autora a partir do Informe de Terminación de Proyecto (BID, 2010). P. 172

Tabela 7. Perfis das cidades convidadas. Fontes: Elaborado a partir dos dados do Censo IBGE 2010 e as estimativas do mesmo instituto reunidas na página eletrônica do “Brasil em Síntese”, dos Relatórios de Progresso, SIMOES, 2016 e Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. O caso de Salvador em relação ao Frip deve ser interpretado como exceção, já que os recursos do Monumenta participaram de um programa estadual maior destinado à habitação. P. 180

Tabela 8. Avaliação dos Projetos por Cidade - Estruturas e Capacidades. Fonte: Elaborado pela autora partir das informações autodeclaradas pelas UEPs nos Relatórios de Progresso. Foi tomado como referência para resposta a estrutura instalada no início de sua operação (por volta de 2004) e, quando necessário, complementado com informações ao final dos serviços (por volta de 2010/2011). P. 203

Tabela 9. Principais Dificuldades ao Longo da Implementação por Cidade. Fonte: Como a Tabela 8. P. 204

Tabela 10. Perfil da Cidade de Goiás. Fontes: Brasil em síntese - IBGE; DEPAM/IPHAN. P. 206

Tabela 11. Monumenta em Goiás. Fontes: Relatórios de Progresso de Goiás. Fontes: Relatórios de Progresso de Goiás. P. 207

Tabela 12. Perfil da Cidade de Laranjeiras. Fontes: Brasil em síntese - IBGE; DEPAM/IPHAN. P. 227

Tabela 13. Programa Monumenta em Laranjeiras. Fontes: Relatórios de Progresso de Laranjeiras. P. 228

Tabela 14. Obras do PCH em Laranjeiras. Fonte: CORREIA, 2012. P. 238



## Siglas

ABC - Agência Brasileira de Cooperação.

APPC - Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural, entre o Iphan e as prefeituras, vinculados a Planos de Ação.

CADIN - Cadastro de Inadimplência do Governo Federal.

CNA - Centro Nacional de Arqueologia do Iphan.

CLC - Centro Lucio Costa do Iphan.

CNRC - Centro Nacional de Referências Culturais.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano.

Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Ibram - Instituto Brasileiro de Museus.

IBPC - Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural.

PAC CH - Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas.

PCH - Programa Cidades Históricas.

PEP - Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural do Iphan.

TCU - Tribunal de Contas da União.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura



## Sumário

<b>Introdução</b>	23
<b>Capítulo 1. Sujeitos, espaços e tempos no Programa Monumenta</b>	47
1.1. Como se cria um programa?	59
1.2. Onde investir?	71
1.3. Primeiros passos: a Amostra Representativa	76
1.4. Os municípios se inscrevem no programa	84
1.5. As mudanças de direcionamento de 2003	91
1.6. Como se avalia um programa?	98
Considerações finais do capítulo 1: Empenho, controle e estratégia	126
<b>Capítulo 2. Da Revitalização à Reabilitação: as vozes dissonantes dos especialistas</b>	129
2.1. Patrimônio, neoliberalismo e redemocratização no Brasil	132
2.2. Ajuste, modernização do Estado e revitalização	149
2.3. Melhoria da qualidade de vida e reabilitação	155
2.4. Protagonismo local: município, setor privado e sociedade civil	163
Considerações finais do capítulo 2: Complexidade e ambiguidade	174
<b>Capítulo 3. Uma outra ordem de problemas</b>	179
3.1. “Desistentes” - quando o programa não “dá certo”	181
3.2. Desinteressados	185
3.3. Aderentes - quando o programa “dá certo”	194
3.3.1. As cidades pequenas	195
3.3.2. Goiás, GO: as dificuldades do Financiamento para a Recuperação de Imóveis Privados	205
3.3.3. Laranjeiras, SE: a recepção do campus da Universidade Federal de Sergipe	227
Considerações finais do capítulo 3: O modelo à prova	256
<b>Conclusões. O que há além da “sustentabilidade”: o patrimônio no Programa Monumenta</b>	259
<b>Referências</b>	285
<b>Entrevistas realizadas pela autora</b>	299
<b>Apêndices</b>	
Apêndice 1. Estudos acadêmicos sobre o Programa Monumenta	301
Apêndice 2. Glossário do Programa Monumenta	307



## Introdução

Cualquier especialista que se enfrente hoy a un proyecto de revitalización y sustentabilidad de un centro urbano con valor patrimonial, debe asegurar la más amplia **transdisciplinaridad** del equipo de trabajo, que le permita interactuar con este complejo entorno. Más allá de un respetable bagaje profesional en varias disciplinas socio-urbanas y de haber discutido en algún foro sobre las contradictorias teorías del desarrollo, el personaje deberá pasearse, una y otra vez, a lo largo y ancho de los mugrosos muros que bordean su área urbana de actuación, aprovechando cada vuelta para **sentarse a conversar en las plazas**, en los cafés, en los templos y tratar de comprender **los intereses de habitantes y usuarios**, que generalmente serán completamente **opuestos a todo el imaginario preconstruido por el especialista**. Solo a partir de allí podrá comenzar el largo y zigzagueante proceso de traducir las ideas y teorías en un proyecto cuya estructura aguante con firmeza la compleja y cambiante realidad social presente en este espacio urbano, más fuerte y enigmática aún que los vetustos muros que se pretende revitalizar. El proyecto tiene la emoción de la ruleta, su resultado final siempre es algo sorpresivo e impredecible. Por supuesto, luego del traumático y no siempre feliz proceso, el especialista deberá sentarse de nuevo a teorizar y tratar de poner en blanco y negro, con un matiz objetivo, la experiencia vivida, a fin de que ésta sea un aporte más que permita a los técnicos comprender algo de ese **complejo y deslumbrante caleidoscopio que es un centro histórico socialmente vivo**.

PERICHI, Ciro C. *Centro histórico y actores sociales. Sustentabilidad versus imaginarios*. In: CARRION, 2001.

Esta tese oferece uma leitura multidimensional de uma ação governamental de preservação do patrimônio cultural recente, conhecida por Programa Monumenta, promovida pelo Estado brasileiro em conjuntos urbanos tombados em nível federal, entre o final da década de 1990 e a de 2000. Foi o maior ato do governo federal voltado para as cidades históricas brasileiras, equiparável ao anterior Programa de Cidades Históricas (1973-1983), com consequências importantes para o funcionamento atual do campo do patrimônio e de instituições públicas envolvidas.

O ponto de partida do Programa Monumenta remonta a 1995, quando se iniciam as primeiras negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para sua formulação. Entre 1999 e 2010, vigorou o contrato de financiamento com o BID para sua implementação, embora algumas ações tenham se estendido pelos anos subsequentes. Foram 26 as cidades tombadas em âmbito federal conveniadas para receber financiamento nesse período, destinado a vários tipos de ações de preservação e dinamização locais. A partir de meados dos anos 2000, as ações de fortalecimento institucional e de promoção de atividades econômicas foram abertas para um arco maior de cidades com bens tombados, além das conveniadas. O contrato final de financiamento, celebrado em 4 de dezembro de 1999, previu o investimento de US\$ 125 milhões, 50% por parte do banco (cerca de R\$ 232 milhões à época) e contrapartida de 24% do Governo Federal, 16% dos governos municipais ou estaduais e 10% do setor privado, que deveriam ser implementados em cinco anos. As ações se estenderam até 2012 e foram efetivamente gastos cerca de R\$ 290 milhões de reais de acordo com Relatório de Progresso do primeiro semestre de 2012<sup>1</sup>, com os quais foram restaurados 111 imóveis e 65 espaços públicos, 478 imóveis privados, realizados 81 projetos de atividades econômicas, 17 cursos de formação, 80 publicações, 50 projetos educativos, criados 26 Fundos de Preservação, elaborados 14 Planos Diretores, publicadas cinco Normas de Preservação e apoiados, em sua estruturação, seis novos museus.

---

<sup>1</sup> A comparação com o atual Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas (PAC CH) serve de referência para esses números. O PAC CH previu, também para o período de 5 anos, o investimento total de 1,9 bilhão de reais, a serem aplicados em 44 cidades.

O Monumenta pretendia agir sobre o recorrente desafio do financiamento da preservação, prometendo uma ação sustentada, para a qual contribuiria decisivamente a parceria com o setor privado. A ideia era criar um fundo específico em cada cidade, a ser alimentado durante e após a implantação do projeto, com receitas advindas dessa iniciativa. Pressupunha-se a execução dos projetos via governo municipal e a integração das ações Monumenta às políticas urbanas municipais. Capacitação de corpo técnico e publicidade estavam em pauta para a mudança qualitativa da mentalidade da sociedade em defesa do patrimônio cultural.

Outra importante novidade foi associar, ao menos no desenho do programa, as ações de restauração a ações de educação, formação, promoção econômica e fortalecimento institucional, temas via de regra tratados pelas instituições – quando tratados – de modo estanque. Enfim, a promessa era ambiciosa e, como se verá, acabou enfrentando muitas dificuldades diante dos cenários de profundas carências das cidades brasileiras.

Embora este estudo se esforce por mostrar as inúmeras questões problemáticas induzidas ou vividas em seu desenvolvimento, a magnitude e as pretensões da proposta contribuíram direta e indiretamente para mudanças positivas na atividade do órgão nacional responsável pelo tema, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). A ação trouxe para o Ministério da Cultura (MinC) e para o Iphan um modo de trabalhar organizado e atual, que demorou a ser compreendido, fundado na definição de estratégias, prioridades claras, transparência, planejamento e monitoramento, e ajustes de decisões ao longo dos processos. Essa foi uma importante contribuição para os órgãos tradicionalmente descompassados com os avanços da administração pública. Foi ainda uma verdadeira escola formadora de especialistas em gestão do patrimônio, pois muitos dos profissionais que trabalharam como consultores nessa época foram absorvidos pelas administrações públicas ou por empresas do setor, continuando ativos até hoje (2019). As publicações de grande qualidade produzidas tornaram-se referência e compõem grande parte do acervo publicado pelo Iphan. Por alguns anos, foi visível um maior capital político construído pela instituição, que conseguiu vantagens em seu orçamento, melhorias nos meios de trabalho e no quadro funcional, tendo realizado concursos públicos para novos servidores em 2005 e 2009. Logrou

também a negociação com a Casa Civil do setorial “Cidades Históricas” na segunda fase (2011) do Programa de Aceleração do Crescimento, principal ação de infraestrutura do Governo Federal desde 2007<sup>2</sup>.

Como nova funcionária originária desses concursos, vivenciei em meu ingresso no Iphan, em 2010, um momento institucional de esperanças, com a viabilidade de projetos, fato que reverbera no interesse do presente estudo. Por outro lado, antes disso, participei do Monumenta enquanto funcionária do Departamento de Patrimônio Histórico da Prefeitura de São Paulo, como membro da equipe técnica da implantação do Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados (Frip) no bairro operário da Vila Economizadora, quando a experiência pareceu-me restrita e desarticulada.

O interesse em pesquisar o Monumenta começou em 2013, quando busquei respostas às angústias de uma morosa, intrincada e obscura máquina pública em um curso de especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Conhecer melhor as lógicas, o funcionamento e as posições relativas dos órgãos federais de cultura, sempre em aparente atraso, seria uma oportunidade singular de melhor contribuir para os desafios cotidianos do Iphan. Dediquei-me a compreender o porquê dos servidores antigos do Iphan “odiarem” o Programa Monumenta e os motivos da robusta experiência ter sido levada adiante fora do Iphan. Esse primeiro contato abriu espaço para perceber a riqueza do programa e o ensejo de estudá-lo em profundidade, tendo em vista o grande acervo de documentos sediado em Brasília, ainda pouco examinado e, infelizmente, ainda não organizado de modo unificado<sup>3</sup>. Além disso, estava em curso um novo programa governamental, inicialmente pensado como reedição do Monumenta, que acabou por ser conjugado à ação nacional do Programa de Aceleração do Crescimento, adjetivado como “Cidades Históricas” – o “PAC CH” – com visível redução de escopo, o que reforçava a conveniência em se avaliar a experiência anterior.

---

<sup>2</sup> Houve a intenção de renovar o financiamento do BID para uma segunda fase do Programa Monumenta. Contudo, as negociações com a Casa Civil frutificaram, tornando-se desnecessário o investimento externo. Esse capital político começou a se enfraquecer a partir de 2015, no cenário de retração econômica e instabilidade nacional que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

<sup>3</sup> O fato do acervo não ter sido organizado conforme as regras arquivísticas correntes no Arquivo Central do Iphan em Brasília dificulta sensivelmente qualquer pesquisa sobre o tema. Não raras vezes documentos repetidos são encontrados em pastas diferentes, de discriminação díspar. Para complicar, estão arquivadas diferentes versões dos mesmos documentos, sem sabermos com precisão qual delas tornou-se oficial.

Recentemente, o Monumenta tem se tornado objeto de estudos acadêmicos relevantes, entre os quais se inclui o de Márcia Sant'anna (2004), de particular clareza fundada em anos de experiência prática. A autora elabora uma crítica acerca do despreparo das instituições públicas brasileiras frente à ambição da proposta do Monumenta e ao desafio da preservação urbana, sublinhando a incapacidade dos agentes do Estado em perceber o contexto de sua atuação. Sant'anna defende a validade do programa e a ideia do compartilhamento de responsabilidades com parceiros privados, e antecipa uma série de equívocos que anunciavam o fracasso da empreitada e da promessa de sustentabilidade, entre os quais se destacam: o modelo baseado no turismo como meio de atribuir ao município autonomia na manutenção de seu patrimônio cultural; a estrutura paralela criada para a gestão do programa, o descompasso do Iphan frente à iniciativa; e a decisão de incluir mais cidades no programa sem ampliar recursos (apesar dos alertas do BID). Contudo, o estudo, por conta de sua própria temporalidade, não abordou a fase do Monumenta após 2002, nem seus resultados finais, particularmente nas cidades menores.

Sant'anna percebeu que a proposta do Monumenta ignorava os resultados das experiências de décadas anteriores com foco no turismo cultural, como por exemplo o Programa Cidades Históricas e as experiências do BID na América Latina. Tampouco considerava a implantação do projeto do BID em curso em Quito, no Equador, no qual se evidenciou “que o modelo ancorado na atração de investimentos privados é problemático porque supõe um cenário de vitalidade econômica, disponibilidade de investimentos, boa distribuição de renda e valor de mercado do patrimônio, que inexiste na maioria dos países na América Latina” (2004, p. 257)<sup>4</sup>. A dificuldade de atração de investimento privado no contexto equatoriano, suscetível a crises, como mostram os baixos retornos dos projetos de equipamentos culturais e turísticos, contrasta com os bons resultados do projeto de habitação social do governo local que compunha o pacote de intervenções na área central no momento (AZEVEDO, 2001). De todo modo, considerando o Monumenta até o seu encerramento, vê-se que o discurso do turismo cultural foi redimensionado em vários projetos

---

<sup>4</sup> Ao menos dois anos após a assinatura do contrato do Monumenta, em 2001, os resultados da experiência de Quito já estavam mais claros, como mostram textos publicados em CARRIÓN, 2001, como o de Paulo Ormino Azevedo e o de Mônica Moreira Ortega.

locais e que a questão habitacional ganhou corpo a partir de 2005-2006, mesmo que de forma restrita.

O estudo de Sylvio Farias (2018) também é bastante significativo pois, mesmo sem alterar a lente de avaliação do programa, acompanhando os indicadores então estabelecidos e a perspectiva do gestor público, assinala que os resultados foram pontuais em algumas cidades. Argumenta que se alcançou apenas um dos três objetivos definidos: o aumento do conhecimento público sobre o patrimônio. De acordo com o profissional, que esteve na linha de frente do programa por muitos anos, na Unidade Central de Gerenciamento (UCG), ficou evidente que a ideia da sustentabilidade baseada no aumento do fluxo de turistas e como motor de geração de emprego e renda não funcionou. Os instrumentos dos Fundos de Preservação não foram apropriados pelas prefeituras e, assim, operaram muito modestamente em relação ao seu potencial. O foco do objeto de Farias foi a cidade de Cachoeira, na Bahia – um ponto fora da curva, em decorrência da melhor e maior execução orçamentária do programa e da instalação bem-sucedida do novo campus universitário (FARIAS, 2018, p. 105).

Outros estudos realizados sobre os projetos do Monumenta nas cidades e baseados em metodologias qualitativas, particularmente entrevistas, observação participante e etnografia, trazem à tona as ressalvas da população assistida. Muitas vezes, o que explicitam é a polarização de difícil superação entre a ação estatal – frequentemente rígida, pouco permeável aos “valores afetivos” locais (MENESES, 1992) – e a comunidade.

Tome-se, por exemplo, o estudo de Izabela Tamasso (2007) sobre a patrimonialização da cidade de Goiás (GO), especialmente ao adquirir o estatuto de “patrimônio mundial”, em 2011. Para ela, a ação patrimonial, concomitante à implantação do Monumenta, homogeneizou os valores na cidade em nome de uma suposta melhoria geral, que viria associada ao título, a despeito do desacordo dos moradores.

Outro exemplo é a ampla pesquisa de Keley Carneiro (2014) sobre o Frip na mesma cidade. Após entrevistar 40 moradores, ela explicitou diversas dificuldades vividas pelos participantes, como a falta de informação e a demora na aprovação dos financiamentos e no repasse dos recursos. Mesmo

tendo sido a cidade com maior número de obras Frip realizadas no programa, ela concluiu que a desejada sustentabilidade não foi alcançada. Apontou também o descontentamento de alguns moradores face à estetização das reformas e à reprodução do “estilo patrimônio” na cidade, prática largamente percebida por diferentes autores sobre a atuação do Iphan (CUNHA, 2010; GONCALVES, 2010; MAUYMI, 1999; FIDALGO, 2016; entre outros).

Situação agravada é desvelada por Liziane Mangili (2015) ao estudar o Programa Monumenta em Lençóis (BA), onde a tensão estabelecida com a comunidade foi tal que o programa foi encerrado antes de sua última etapa. Em audiências públicas e cartas dirigidas ao BID em Washington, nos Estados Unidos, argumentou-se sobre a arrogância dos técnicos quanto à impossibilidade de mudança do projeto, que alterava aspectos tradicionais dos espaços públicos, como a pavimentação, que estava diretamente associada à memória coletiva dos lugares. Refletindo sobre os sentidos dados pelos moradores aos discursos utilizados pelos especialistas para justificar alterações – como a remoção das “descaracterizações” do casario e a diretriz do retorno ao “original” –, a autora percebeu que, para os moradores, foi na realidade o Monumenta que “descaracterizou a cidade”. O estudo de Mangili identifica uma forte “resistência cultural” por parte da população frente à imposição do modelo Monumenta na cidade, voltado para a produção de um espaço de consumo turístico.

O trabalho de Silvana Ramos (2015) evidencia um abismo ainda maior em Penedo (AL), cidade acometida por grandes carências e na qual, segundo ela, a população recebeu mal as propostas urbanizadoras do Monumenta e não se reconheceu no patrimônio da cidade.

Esses significativos estudos mostram alguns dos problemas de implantação e recepção do Monumenta em cidades pequenas. A propósito, Mangili notou que “grandes programas de preservação, como [...] o Programa Monumenta, foram muito generalistas, e ao que parece, concebidos para cidades de maior porte [...], não raramente elaborados por técnicos das grandes cidades” (2015, p. 389). Ela argumenta que, sem se basear na realidade, a ação forçou seu encaixe em uma “matriz reducionista”, gerando grandes conflitos com a população.

Todos esses estudos, entretanto, por voltar a atenção para as cidades, não perceberam a complexidade interna do programa, levando a uma leitura homogênea sobre a atuação das instituições no nível macro do programa. Ao olhar a iniciativa a partir de Brasília (DF), seu centro irradiador, percebem-se grupos de especialistas com posturas diferentes atuando no programa em suas diversas fases. Essas disparidades, como se verá, tiveram rebatimentos práticos na implantação do modelo e conferiram contornos específicos no andamento dos projetos locais. Outros aspectos que foram explorados neste estudo e ainda não haviam sido abordados em pesquisas anteriores são as inspirações teóricas, econômicas e políticas do Monumenta, na virada do século XX para o XXI. Esse tema, confrontado com o papel do BID, do MinC e do Iphan no programa, elucida os sentidos dados a suas palavras de ordem, como desenvolvimento e sustentabilidade.

O estudo recente de Da Guia (2018) dá um passo nesse sentido ao investigar a ação do BID em projetos de preservação na América Latina desde a década de 1960. Seu estudo põe em evidência os conceitos de “desenvolvimento”, “urbano” e “patrimônio” nos projetos de preservação urbana do BID na região. Através de um combinado de técnicas de estatística computacional e análise qualitativa do discurso, analisa os relatórios anuais do BID ao longo de 50 anos. Assim, contrapõe um “desenvolvimento” nos anos 1960, associado a grandes obras de infraestrutura – portos, rodovias, indústrias –, a outro de sentido “institucionalista”, adquirido nos anos 1990/2000, baseado no gerenciamento de programas e projetos, no qual figura uma “mistificação da técnica e do controle como estratégia ‘racional’ para enfrentar dilemas do desenvolvimento e os conflitos dele derivados” (DA GUIA, 2018, p. 84). Na virada do século, o problema “urbano” é reduzido a uma questão de eficiência econômica e administrativa, na ótica da racionalidade empresarial. No ano 2000, “o urbano vincula-se cada vez mais a uma unidade de negócios que deve ser preparada, em termos de gestão e desenvolvimento de seus espaços, para as necessidades da economia globalizada a partir da modernização (administrativa e regulatória) e do planejamento estratégico” (DA GUIA, 2018, p. 113). Nesse contexto, o patrimônio cultural é um bem econômico que contribui “de forma lucrativa para promover o desenvolvimento e aliviar a pobreza, um contributo vital para o crescimento econômico, sustentável e

socialmente responsável” (Idem, p. 156). O estudo exemplifica a ação do BID no Brasil através do Programa Monumenta, com foco no funcionamento dos mecanismos financeiros de sustentabilidade econômica.

O panorama de estudos acadêmicos produzidos destoa dos estudos institucionais. Do ponto de vista do BID, foram feitas avaliações críticas (BID, 2010; PEIXOTO; PIMENTEL; 2009; DEZOLT, 2009), que expressam, sobretudo, os resultados e opiniões imediatos após o término do programa, voltados para a verificação dos indicadores, alcances de objetivos e ponderação de falhas. As avaliações finais específicas de cada cidade são sumárias e esquemáticas. É muito comum a narrativa de atribuir às situações políticas e econômicas locais os problemas vivenciados.

Já as análises institucionais feitas pelo Iphan, embora criteriosas e detalhadas, são parciais e denotam com maior ênfase as intenções políticas abraçadas, além de serem circunstanciais ao imediato término do projeto e a sua expectativa de continuidade (DIOGO, 2009; BONDUKI, 2010; BICCA, 2010).

Com substancial pesquisa histórico-documental e estudo de campo, é da maior relevância a interpretação de Bonduki (2010) quanto à ambiguidade do Monumenta, no qual conviveram aspectos tanto de matriz neoliberal, privilegiando intervenções voltadas para o turista, quanto tentativas de melhorar a qualidade de vida das comunidades dos núcleos históricos. Contextos políticos nacionais, estaduais e municipais alternantes ao longo do tempo foram decisivos. Predomina, contudo, a visão do órgão federal, estando pendente um maior exame dos efeitos do Monumenta no âmbito local.

Em 2017, o Iphan realizou um estudo específico e detalhado sobre o projeto Frip, baseado na amostragem de entrevistas aos beneficiários do programa de seis cidades representativas (SIMÕES, 2017). O estudo apresenta dados primários relevantes e apontamentos valiosos para ponderar a permanência e o uso dos Fundos de Preservação e os efeitos sobre a qualidade de vida dos cidadãos, expondo a porcentagem de beneficiários que permaneceu em suas casas dez anos após o financiamento destinado à restauração dos imóveis.

Apesar das mudanças trazidas pelo Monumenta, é possível dizer que ele não rompeu com práticas estatais ineficientes como prometido, tampouco propiciou sustentabilidade para a preservação por meio da parceria privada.

Mais que isso, o fato dos empreendimentos do modelo Monumenta “não se ancorarem na realidade, nem nas demandas e nem nas potencialidades das áreas enfocadas” (SANT’ANNA, 2004, p. 262) não é fortuito.

Procuro mostrar neste trabalho que os resultados finais não se desvinculam das ideias iniciais desenhadas e que o fato dos problemas anunciados desde o início não terem sido corrigidos em tempo é um sintoma da “eficácia” do modelo original. Embora se possa advogar pelo necessário envolvimento e participação privada, em seus diversos estratos, na preservação dos bens culturais, as premissas do programa vinham carregadas de sentidos específicos. Traziam uma intenção deliberada de deixar em segundo plano as tensões da realidade para orientar a implantação de um modelo pré-definido. De outro modo, não seriam necessários os rígidos controles impostos pelo programa aos municípios. Ainda que o modelo tenha sido ajustado ao longo do tempo – e decisivamente após 2003 –, a crença na sua eficácia, característica de seus anos iniciais, levou a uma série de desistências, atrasos, revisões e resultados inexpressivos, que poderiam ter sido evitados. Além disso, mesmo com substantivas revisões, o programa foi concluído ainda com questões a resolver do ponto de vista da ancoragem na realidade. Em resumo, a retórica com a qual o programa se impôs inicialmente não foi inocente e teve consequências e repercussões importantes no andamento dos projetos locais, na forma como foi avaliado e, portanto, em como é compreendido na atualidade. Não por acaso:

em seus três primeiros e decisivos anos de execução, o Programa Monumenta, ao invés de, em consonância com seus objetivos, encaminhar mudanças consistentes na prática de preservação, funcionou como um sorvedouro de recursos da contrapartida nacional, apenas para produzir papéis e pagar consultorias que [...] pouco garantiram a desejada sustentabilidade das ações (SANT’ANNA, 2004, p. 272).

A presente tese busca trabalhar algumas das lacunas de pesquisa identificadas. Partindo do corpo crítico produzido, as próximas páginas propõem discutir, em maior profundidade e de modo complementar à literatura existente, o modelo trazido pelo Monumenta e as questões próprias de seu ajuste ou desajuste no terreno. Para isso, enfoca os sentidos do discurso oficial construído em torno do programa, sua eficácia, considerando haver

forte intencionalidade e poder estruturante na forma como o programa foi comunicado em todas as suas etapas.

Outros aspectos de relevo que o estudo traz à tona são os efeitos das mudanças processadas a partir de 2003, com uma nova configuração de poder no nível macro do programa. A apropriação e reconfiguração do discurso, bem como seus efeitos práticos, são investigados.

Destaca-se, ainda, a apresentação de novos dados, trazidos a partir do cruzamento de informações primárias do extenso acervo documental e de entrevistas inéditas, incluindo a situação das cidades, especialmente as de menor porte, e confrontando situações consideradas oficialmente de sucesso, como Goiás (GO) e Laranjeiras (SE).

De modo geral, o **problema da tese** foi indagar se os efeitos do Programa Monumenta nas cidades podem ser compreendidos como resultados concretos da promessa em promover a preservação sustentável associada a ações de desenvolvimento social e econômico.

Uma série de perguntas complementares explicam essa preocupação. Como os projetos da política foram interpretados nas localidades? São consideradas ações de desenvolvimento? São interpretadas como sustentáveis? Quais foram os ganhos? Houve retorno econômico? Houve melhoria da qualidade de vida?

Um dos casos que despertou interesse desde o início da pesquisa é o de Laranjeiras (SE). O Monumenta teve o grande mérito de trazer para a cidade, em parceria com o a Universidade Federal de Sergipe (UFS), um campus universitário, como forma de estimular o avivamento econômico no centro da cidade. Contudo, as primeiras conversas e notícias na imprensa sinalizam uma recepção problemática do campus, envolta em ameaças, e culminando na retirada de alguns cursos da cidade. Por que essa proposta falhou?

Ao longo da pesquisa, novas perguntas foram surgindo e norteando as escolhas metodológicas. Ficou patente a necessidade de estabelecer uma estratégia para tratar intenções e posturas divergentes assumidas ao longo do tempo na coordenação da política em Brasília. Assim, um dos aspectos a aprofundar logo no início da investigação foi caracterizar em que consistiram essas diferenças, delimitar seus contornos e encontrar raízes teóricas para esses posicionamentos. Na medida em que a pesquisa avançou, foi se

aclarando uma polarização em torno de duas grandes vertentes: uma fortemente vinculada às ideologias neoliberal e empresarial e outra à compreensão da função social do patrimônio, herdeiro das aspirações do Movimento da Reforma Urbana no Brasil. Uma vez caracterizadas as tendências, investigou-se sua coexistência, eventual hierarquia, seus impactos no nível discursivo e prático do programa.

O **objetivo geral** da pesquisa foi avaliar as oportunidades e os limites do Programa Monumenta enquanto indutor de política pública de patrimônio cultural urbano em relação a algumas de suas intenções fundantes, por meio da análise dos sentidos atribuídos pelos sujeitos e instituições envolvidas.

Esse objetivo foi decomposto em partes. De um lado, problematizar a construção de diferentes visões sobre a política relacionadas aos lugares de participação, interesses e capacidades dos agentes sociais e instituições, identificando os papéis desempenhados. Especial atenção foi dada ao papel do BID, do MinC e do Iphan, no plano macro do programa, e às prefeituras e protagonistas locais no micro. De outro lado, buscou-se identificar e analisar experiências concretas representativas das cidades em que atuou, e confrontá-las com a narrativa oficial. Assim, os estudos de caso têm por objetivo indicar as fragilidades do modelo: a leitura geral do programa balizou a interpretação do particular, que retornou com suas próprias referências para contestar o geral. Nesse sentido, a contribuição dos estudos de caso não é quantificar resultados e generalizar conclusões, mas relativizar o modelo. Por fim, a partir das análises realizadas sobre o Monumenta em múltiplos níveis e escalas, pretendeu-se discutir os limites do modelo, assim como questões importantes suscitadas pela prática cotidiana da preservação urbana no Brasil, pontuando questões prementes para reflexões futuras.

A **tese** enfim construída é a de que o Programa Monumenta falhou em diferentes níveis por não considerar a realidade dos contextos urbanos, culturais e sociais sobre os quais atuou. A rigidez do modelo, por exemplo, pode ser observada em sucessivos níveis – manutenção do formato mesmo após a ampliação do escopo geográfico de 7 para 26 cidades, escolha das cidades, formas de adesão, exigências de equipe e de implementação, linguagem hermética, definição de projetos com retorno econômico – tornando bastante complexa a possibilidade de ajuste à realidade. Nesse

contexto, é muito complicado defender o alcance das expectativas de “desenvolvimento” social ou econômico no programa. Também é difícil dizer que houve “fortalecimento” das instituições públicas. A “sustentabilidade” não passou de um mito, uma palavra de ordem desenraizada. Mesmo que tenham havido avanços, eles não podem ser sobrevalorizados diante do cenário maior de desajuste.

Aquele que ler este estudo perceberá uma abordagem crítica, entre a história da preservação urbana e a análise de políticas públicas. Para historiar o Programa Monumenta e situá-lo no contexto das políticas de preservação, recorreu-se à literatura produzida sobre o tema e ao corpo documental oficial. Considerando a complexidade da ação, julgou-se oportuno tratá-la como objeto de análise de política pública, recorrendo às lentes próprias do campo, como a compreensão dos ciclos de formulação, implementação e avaliação da política, e os efeitos das contingências governamentais da época, incluindo mudanças de governo, culturas institucionais e recursos humanos e financeiros disponíveis. Para responder aos anseios da pesquisa em compreender os conflitos e dilemas sociais em jogo, foi necessário ampliar o campo empírico para incluir visitas a campo e entrevistas, tanto quanto possível, à gama de representantes dos grupos envolvidos – BID, Monumenta, Iphan, prefeituras, governos estaduais, universidades e setores da sociedade civil. Assim, um conjunto de fontes e procedimentos metodológicos foram definidos para alcance dos objetivos.

O *corpus* documental principal selecionado, que embasou uma análise do nível discursivo do programa, abrangeu suas diferentes etapas.

No âmbito de sua **formulação**, deu-se destaque inicialmente às “Atas das Missões” do BID ao Brasil durante a negociação entre as partes para elaborar o programa, nas quais transparece o histórico de construção das visões das instituições. Nelas, emerge a figura forte do Banco, com grande poder de definir os rumos da política. Por esse motivo, foram separados documentos externos ao programa, que situam a ação do BID à época. Analisaram-se os “Documentos de País – Brasil”, elaborados pelo BID para os anos 1995-1997 e 2000-2003, nos quais se explicitam as estratégias para o país e o universo discursivo em que se configuram.

Outros documentos que situam os conceitos utilizados pelo BID nesse momento são publicações referentes a dois seminários de boas práticas, um realizado pelo BID e o outro pelo Banco Mundial (BM). O BID promoveu em 1998 em Barcelona, Espanha, o “*Simposio de Ciudades y Foro de Buenas Prácticas en Gestión Urbana*”, cujos resultados foram publicados no mesmo ano pelos editores Eduardo Rojas e Robert Daughters, com o nome de “*La ciudad en el siglo XXI – experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*”. O evento foi dirigido às problemáticas dos centros urbanos latino-americanos de modo geral, mas o tema dos centros históricos comparece pela via da “revitalização urbana”. Para a tese, decidiu-se centralizar a análise nos textos produzidos pelos representantes do BID<sup>5</sup>.

O segundo seminário foi promovido pelo BM em sua sede em Washington, nos Estados Unidos, em 1999, com a parceria do BID, e publicado em 2001 com o título “*Historic Cities and Sacred Sites*”. Seu propósito foi abordar em específico as questões das cidades históricas, sem restrição geográfica. Neste caso a análise também foi dirigida aos trabalhos dos representantes do BID e do Programa Monumenta, que participaram do evento<sup>6</sup>.

Como contraponto, consideraram-se também as discussões trazidas pelos profissionais latino-americanos sobre as experiências reunidas na publicação de 2001 denominada “*Centros Históricos de América Latina y Caribe*”, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em parceria com diversos órgãos: os *Seminarios Internacionales sobre la Revitalización de Centros Históricos de Ciudades de América Latina y Caribe* (Sirchal), a Unesco, o BID, o MinC, o Ministério de Comunicação da França e a União Internacional de Arquitetos (UIA). Os trabalhos apresentados no evento mostram um panorama menos polarizado e mais amplo em relação àqueles expressos nas publicações do BID e do BM.

Ainda em relação à formulação da política foram analisados: o documento contratual do empréstimo com o BID, no qual se encontram a parte fundamental dos conceitos, a estrutura e os mecanismos de funcionamento do programa (“Contrato de Empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o BID para o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta, de 15/09/1999, e seus respectivos anexos - O Programa; Ata de

---

<sup>5</sup> Ao total, a publicação registra 12 apresentações e 40 oficinas.

<sup>6</sup> Ao total, são 51 artigos.

Negociação de 19 a 22 de julho de 1999; Regulamento Operativo e Anexos”); e a “Ata da 18ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural”, na qual o Programa Monumenta foi apresentado (12/08/1999).

Do ponto de vista da **implementação** do programa, foram consultados principalmente os chamados “Relatórios de Oficina Zopp”, as “Cartas Consulta”, os “Perfis de Projeto” – três documentos que compõem as principais exigências para o ingresso das cidades no programa, abrangendo a definição de ações, estudos de viabilidade e projetos arquitetônicos – e os “Relatórios de Progresso” semestrais. Relatórios gerais da equipe de Brasília e do Grupo Tarefa criado no Iphan para acompanhar o programa também foram consultados.

Quanto ao **encerramento** e **avaliação** do Monumenta, reuniram-se o “Informe de Término do Projeto” oficial do BID de 2010, embasado no “Relatório de Avaliação do Projeto” dos consultores Gleide Peixoto e Luciana Pimentel contratados pelo BID, em 2009; a “Degravação da palestra” do representante do BID “sobre a Avaliação da Execução do Programa Monumenta” no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, datada de 15 de Dezembro de 2009; e as duas mais significativas publicações institucionais do Iphan específicas sobre o programa: a organizada pela funcionária Érica Diogo, em 2009, denominada “Recuperação de imóveis privados em centros históricos”; e a encomendada ao professor Nabil Bonduki, cujo título é “Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos”, de 2010.

Outros documentos foram consultados de modo complementar, como memorandos e cartas avulsas, projetos de cooperação com a Unesco para execução do programa – que contemplava a contratação de consultorias especializadas – como o “Projeto e Cooperação Internacional MinC – Unesco 914/BR/Monumenta – Elaboração e Capacitação” de 1998; os chamados “Planos Operacionais” com pormenores das instruções de execução; as “Matrizes Lógicas” referentes aos projetos locais; as avaliações finais sobre a população atingida, como a “Avaliação Contingente” e a pesquisa da empresa PRAXIAN de “Conhecimento do Patrimônio Histórico”, realizada em 2012; e, mais recentemente, as análises da consultora da Unesco Fabiana Simões para o Iphan sobre o projeto do Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados (Frip), destacando-se o relatório final “Avaliação dos resultados da

ação de financiamento para recuperação de imóveis privados em sítios históricos”, de 2017.

De modo a organizar o grande número de informações levantadas na pesquisa dos documentos oficiais, foram elaboradas diversas tabelas analíticas incorporadas à tese, nas quais estão reunidos dados como datas de ingresso das cidades no programa e escopo dos projetos, composição de equipes e dificuldades de implementação, além da cronologia do Monumenta no contexto nacional.

Com o andamento da investigação das fontes primárias, percebeu-se uma linguagem comum no *corpus* documental referente ao início do programa, com reiterações de termos associados a uma determinada visão de patrimônio e de Estado alinhada a valores neoliberais e empresariais. Nesse momento, decidiu-se aprofundar a constituição de um discurso com sentidos específicos para “sustentabilidade”, “desenvolvimento”, “descentralização” e “protagonismo municipal” no contexto da ação do BID nos anos 1990 para a América Latina, que se reproduzia no Programa Monumenta, e que dominou os primeiros anos de formulação e implementação da política. Esses termos foram reapropriados posteriormente por grupos vinculados a uma outra corrente, fundada na Reforma Urbana, que passaram a adotar complementarmente um conjunto de novas expressões, como “reabilitação” e “melhoria da qualidade de vida”.

Discurso é aqui entendido como prática social historicamente constituída na qual sentidos, relações de poder e ideologias se constituem e se reproduzem via linguagem (FOUCAULT, 1996). Nele, um determinado modelo de política de patrimônio é transmitido de modo a conformar a prática (SMITH, 2006). O discurso não é algo apartado da realidade que consta nos documentos ou veículos institucionais, ele estrutura o pensamento e a ação e, assim, reproduz o modelo idealizado nas ações cotidianas.

A base da pesquisa empírica desenvolvida é a contraposição entre as narrativas oficiais constituídas sobre a política em comum acordo entre o BID e o órgão executor brasileiro – o MinC, através da Coordenação Nacional do Programa Monumenta – e as experiências concretas vividas nas cidades.

A segunda parte do corpo empírico é composto por uma coleção de

entrevistas realizadas entre 2014 e 2019. Foram 34 entrevistas aprofundadas que oferecem uma fonte inédita de percepções sobre o Programa, em diversos de seus aspectos. Em geral, os entrevistados foram deixados à vontade para se alargarem nos temas que mais lhes parecessem importantes, mas algumas perguntas norteadoras foram estabelecidas, como a visão que tinham sobre o programa, sobre seus alcances, sobre a sustentabilidade, o fortalecimento institucional, as mudanças a partir de 2003, entre outros aspectos. No plano macro, foram registradas percepções de representantes do Iphan, da Coordenação Nacional do Monumenta, da Unidade Central de Gerenciamento, do BID, e de consultorias diversas.

Quanto aos estudos de caso, recorreu-se a representantes do Iphan, das Unidades Executoras de Projeto, das prefeituras, do governo estadual, da sociedade civil e, no caso de Laranjeiras, da Universidade Federal de Sergipe. As entrevistas foram realizadas em visitas a campo de curta duração – beneficiadas pela familiaridade da pesquisadora com o Iphan e a ação de preservação nos locais, devido a visitas profissionais anteriores –, compreendendo as cidades de Laranjeiras, São Cristóvão, Aracaju (as três em Sergipe), Goiás e Goiânia (ambas em Goiás). No caso de Goiás, utilizaram-se também os resultados das entrevistas realizadas por Carneiro para sua tese de doutorado (2014). Optou-se por preservar o anonimato dos profissionais consultados por seguirem ativos no ambiente especializado, o que em nada prejudica a interpretação dos dados, que se amparam fundamentalmente nas funções desempenhadas por eles.

Da análise desse material, construiu-se uma interpretação plural do programa, ancorada na visão de diferentes grupos participantes, por isso mesmo em potencial desacordo com o modelo original. O contraditório aflora qualificando a abstração dos documentos. Além disso, das falas dos sujeitos surgem as nuances vividas, os desacordos, situações não reveladas nos papéis oficiais. Emergem angústias, incertezas, estratégias, posicionamentos críticos que de outra forma não viriam à tona.

A pesquisa usufruiu ainda do favorável ambiente interdisciplinar do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, onde foi realizado um estágio de curta duração (seis meses) e, portanto, se vivenciou a participação em seminários e debates, se teve acesso a pesquisas em andamento, a estudiosos

e a uma bibliografia até então pouco conhecida (em particular SMITH, 2006; FORTUNA, 1997; PEIXOTO, 2009). A partir dessa experiência, o estudo foi redimensionado. O período em Coimbra foi um distanciamento necessário ao amadurecimento da pesquisa, com revisões importantes de conteúdo e de forma.

Cabe mencionar que, até a banca de qualificação desta tese, havia um peso grande atribuído a um “discurso central do Programa Monumenta”, que foi reavaliado, preferindo-se referir mais à rigidez de um modelo pré-definido do programa. Para compreender esse modelo, foi necessário ir aos textos fundadores e identificar a doutrina ali contida.

A ideia de um “discurso central” no Programa Monumenta revelou-se pouco coerente. Na realidade, no universo reduzido da ação, alterada tantas vezes ao longo do tempo, não seria cabível atribuir tanto peso à ideia de um “discurso central”, sugestiva de um todo uniforme e contínuo. A ideia de um “modelo” adaptou-se mais adequadamente aos propósitos da pesquisa, ao pressupor uma referência original bem delimitada, que passou então a ser “apropriada” pelos agentes sociais e adquirir novos sentidos à medida que foi implantada. Um modelo que, por sua vez, também foi construído e reproduzido via linguagem. Compreendeu-se a criação de um modelo-base, pautado em regras e etapas claras, todas elas com seu vocabulário próprio, que se constituiu como referência basilar instauradora do programa. Um modelo cuja legitimidade é conferida pela autoridade de que goza o BID ao expandir seus empréstimos via projetos realizados em vários países latino-americanos. Esta é amplificada pelos seminários de boas práticas e publicações de grande circulação, com forte influência mundial. Assim, o que se buscou foi decodificar esse modelo, compreender suas narrativas e conceitos próprios, aspectos naturalizados e contextos teóricos e ideológicos dos quais emerge para, então, perceber seus efeitos ao longo da implementação, avaliação e percepção do programa.

Outras dimensões equacionadas após a estadia em Coimbra foi o lugar de fala, o objeto transversal e a interdisciplinaridade. Como lidar com a transversalidade do patrimônio cultural enquanto prática social, dentro das contingências disciplinares da arquitetura e do urbanismo? São profissões que trazem em si o imperativo do intervir e é com esses profissionais que esta tese

estabelece o diálogo. Por que intervir e como intervir? Não é suficiente responder a esta pergunta apenas do ponto de vista dos projetos arquitetônicos e das formas geradas mas, principalmente quando se fala de espaços de memória coletiva, constituintes de identidades, é preciso perceber as dimensões simbólicas e as relações sociais estabelecidas e que configuram a espacialidade e são configuradas por ela. Assim, intervir, é agir sobre os sentidos dos lugares, o que, do ponto de vista do arquiteto atuante no campo do patrimônio e, mais ainda, munido de responsabilidade pública, configura um compromisso ético<sup>7</sup>.

Uma interdisciplinaridade real talvez não seja necessária neste caso, pois, como coloca Lepetit (2001), quiçá até mesmo uma tarefa impossível, dado que “as lógicas e temporalidades” das diferentes disciplinas “absolutamente não coincidem” e que “toda transferência de conceitos, problemas e métodos é acompanhada da transformação destes” (Idem, p. 36). A inspiração nos conceitos, problemáticas e métodos de outras disciplinas podem ser pontos de apoio para tensionar a disciplina original, questionar seus limites e embasar revisões. Compreender o patrimônio como prática social é uma provocação ao arquiteto para revisitar o conflito do especialista e absorver outras funções, como a de melhor interlocutor entre a sociedade e os objetivos da preservação.

Entende-se neste trabalho a prática social da preservação como espaço assimétrico de disputa de grupos com capacidades diferentes de influir e usufruir dos processos de seleção da memória e construção de identidades coletivas. Assim entendido, reconhece-se a sua natureza política problemática que reverbera na definição de regras por meio das quais a sociedade plural busca viver (ROSANVALLON, 2010, p. 41).

O processo político é entendido como “[aquele] que permite a constituição de uma ordem a que todos se associam, mediante deliberação das normas de

---

<sup>7</sup> No Brasil, o tema da preservação do patrimônio cultural ainda carece de *locus* acadêmico sólido, capaz de lidar com os temas próprios da área, eminentemente transversais, com reflexos nas ferramentas de que dispõe o pesquisador para investigar os temas do patrimônio. Algumas experiências nas últimas décadas representam contribuições expressivas: no Brasil, o Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, operado pelo Iphan no Rio de Janeiro, com abordagem interdisciplinar e fortemente ancorado nas Ciências Humanas; no mundo anglo-saxão, a área dos *critical heritage studies*, amparado por uma associação internacional criada no início da década de 2010, ao se opor ao discurso dominante ocidental do patrimônio e visualizar a necessidade de engajamento.

participação e distribuição” (ROSANVALLON, 2010, p. 41-42). Nessa perspectiva, não se trata apenas de um jogo de ação estratégica, mas de um território mais complexo de experimentos – uma tentativa em contínua transformação. A política pública é um processo político – o seu exercício cotidiano – que tem lugar no funcionamento das instituições, nos mecanismos de tomadas de decisões políticas, na ação governamental. No seu fazer, delimita a própria estrutura do político, “com tudo o que ela acarreta de batalhas subalternas, de rivalidades de pessoas, de confusões intelectuais, de cálculos de curto prazo, a atividade política *strictu sensu* é, de fato, o que ao mesmo tempo limita e permite a realização do político” (ROSANVALLON, 2010: 72-73;78).

Assim, ao se analisar o Monumenta como política pública de patrimônio, tem-se em mente como ela limita as possibilidades do político e como implica ou exclui sujeitos sociais. Dito de outra forma, em quão comprometida ela está com o interesse público. Mesmo que, a rigor, o Monumenta seja um “programa” - um conjunto de projetos com objetivos, escopo, prazo e recursos bem definidos, para implantação de uma das dimensões de algo maior, que seria a “política de patrimônio nacional” – entendo ser possível qualificá-lo como “política pública”, enquanto parte dela. Além disso, no contexto de ausência de uma política nacional claramente estabelecida até a conclusão do programa, na qual deveriam estar estabelecidas diretrizes gerais e outros objetivos além dos trabalhados pelo Monumenta, e face à dimensão do próprio programa, pode-se entender que este adquiriu contornos de política, acabou se comportando como tal, porque “ocupou” boa parte do espaço das instituições, sua ambição e suas urgências<sup>8</sup>. Tanto é que, para o público externo, especialmente nas pequenas cidades, Iphan e Monumenta eram quase a mesma coisa. Assim, acredito que se possa falar na “política” do Monumenta no sentido em que Rosanvallon dá ao termo.

Sem querer simplificar a complexidade e o desafio das políticas públicas, fugindo de críticas rasas decorrentes do desconhecimento do *métier*, espera-se com este estudo de um programa recente de patrimônio urbano contribuir com elementos críticos para o esforço em repensar as problemáticas dos

---

<sup>8</sup> Certamente, contudo, o Monumenta não é tudo o que se fazia nas instituições públicas no momento. Veja-se a conclusão desta tese para compreender outro conjunto de ações em andamento no Iphan nos anos 1990.

centros históricos brasileiros, com vistas a novas formas de ação nesse domínio.

A tese foi estruturada em três capítulos e uma conclusão. Os capítulos equivalem a camadas de análises complementares sobre o tema.

O primeiro oferece uma leitura introdutória crítica, na qual são explicadas a estrutura e a dimensão do programa. As etapas da política – formulação, primeiros anos, mudanças de direcionamento a partir de 2003 e as avaliações finais – não são apresentadas de modo pacífico, mas como processos de negociação, de onde sobressaíram grupos que orientaram os encaminhamentos tomados. Os motivos para as tomadas de decisões que moldaram a ação são investigados.

Alguns aspectos dessa história são sublinhados, como por exemplo o modo como se decidiu onde seria investido o recurso e os impactos dessa decisão; o papel assumido pelo BID no desenho da arquitetura da política, visando assegurar o seu máximo controle; e, secundariamente, o lugar reservado ao Iphan. Outro tema que merece destaque é o estatuto das mudanças ocorridas no programa a partir de 2003. Questiona-se se elas significaram meros ajustes ou foram revisões de fundo, com influências decisivas sobre os resultados qualitativos do programa. Ao final dessa parte, aborda-se o olhar oficial sobre os resultados da política, problematizando suas ferramentas de avaliação.

O segundo capítulo propõe uma análise discursiva de parte dos textos principais do programa, relacionando-a não apenas aos contextos da administração pública da época, mas a vinculações maiores, que inspiraram as posturas dos sujeitos e instituições para levar adiante o Monumenta. Houve a preocupação em buscar sentidos para os termos recorrentes no corpo documental e, nesse processo, emergiu uma separação de duas vertentes, visíveis nos primeiros anos da política e na sua fase final, que podem ser expressos nos qualificativos “revitalização” e “reabilitação” do patrimônio cultural. De um lado, um ambiente neoliberal de ajuste da realidade a uma ordem internacional maior, com a necessidade de rever a ação do Estado e modernizá-la com auxílio da experiência privada. De outro, um horizonte de melhoria da qualidade de vida urbana, de manutenção de usos tradicionais e criação de alternativas para os particulares terem condições de recuperar suas

moradias. Nessa parte, aborda-se ainda os papéis esperados e desempenhados pelos municípios e pelo setor privado, debatendo-se o sentido da descentralização e do protagonismo municipal no Monumenta.

O terceiro capítulo destina-se a apresentar informações e interpretar os resultados nas situações heterogêneas das cidades convidadas. Um quadro geral foi montado a partir de dados levantados sobre as condições de adesão, montagem de equipes locais e dificuldades registradas nos relatórios de andamento – ou, para usar a terminologia oficial de raiz inglesa, de “progresso” – ainda inéditos. São destacados problemas, como dificuldades para o ingresso no programa, para elaboração de projetos, atrasos nos repasses de recursos, e aspectos positivos, como a grande oportunidade das obras de restauração, a formação de mão de obra, as publicações de referência e a permanência de moradores após a ação nas cidades pequenas.

De modo a acessar em maior densidade as dificuldades enfrentadas e, com melhor condição, confrontar a narrativa oficial do programa, foram estudados dois casos em particular: Goiás (GO) e Laranjeiras (SE). Os casos foram escolhidos por surgirem no discurso oficial como resultados de sucesso e serem representativos de dois tipos importantes de projetos, o Financiamento para a Recuperação de Imóveis Privados (Frip), com importância para a habitação, e a criação de um novo campus universitário federal. São projetos que, para além da mera preservação de edifícios e espaços públicos, buscaram conferir sustentabilidade à ação da preservação e induzir um processo de desenvolvimento local. Os resultados em Laranjeiras trazem questões-limite de distanciamento do programa em relação às necessidades locais, levando a uma recepção traumática que, talvez, ainda possa se reconfigurar ao longo dos anos. No caso de Goiás, os problemas ambientam-se mais na dificuldade dos moradores em obter dados das instituições, aprovar projetos e executar suas reformas, que frequentemente atrasaram e geraram desgaste.

As análises dos três capítulos não teriam grande validade se ao final não fosse passada a peneira sobre o aprendizado trazido pelo Monumenta. Assim, a conclusão discute os desajustes do modelo proposto enquanto política de patrimônio urbano, questionando a validade da ideia da sustentabilidade – ou abandonando temporariamente o seu uso como panaceia – e apontando outros hiatos maiores a serem enfrentados. Um deles é a ação institucional de

gabinete, que só consegue enxergar a si mesma, ainda que os afetados sejam os outros, os moradores de centros históricos. Recorre-se à natureza do patrimônio – sua necessidade e seus usos – para desafiar a ação estatal referenciada mais nas lógicas de gestão pública do que nas culturas que pretende preservar. Essa provocação passa irremediavelmente pela superação da dicotomia material-imaterial, que se estabeleceu no campo e que convém abandonar.

Advoga-se para a busca de um equilíbrio, que tenha no horizonte a democratização do processo de preservação, a função social do patrimônio e a responsabilidade ética dos agentes públicos. O trabalho encerra-se apontando caminhos para aprofundamento das temáticas tratadas, mostrando lacunas e potencialidades de pesquisa.





## Capítulo 1

# Sujeitos, espaços e tempos do Programa Monumenta



O Programa Monumenta foi criado durante a chamada Reforma do Estado e da Administração Pública, empreendida no Brasil por Bresser Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Segundo seu idealizador, essa ampla reforma buscava responder às diversas crises vividas desde os anos 1980 – fiscal, econômica, política, do Estado – em meio à globalização das economias (BRESSER PEREIRA, 1996). Era preciso dotar o Estado de maior competitividade, afrouxando amarras burocráticas e tornando-o mais eficiente. Essa “nova administração pública”, como foi mundialmente chamada, foi inspirada nos modos e meios de trabalho empresariais, o que também a tornou conhecida como “reforma gerencial do Estado”. Contrapõe-se à reforma anterior, a burocrática, iniciada no Estado Novo, em 1930, e inspirada na visão de Max Weber, cuja crença maior era a de que a impessoalidade e a neutralidade do Estado pudessem substituir o patrimonialismo, o clientelismo, o nepotismo e todas as formas arcaicas de governo colonial. O cerne da ideia no segundo quartel do século XX era separar o interesse público do privado.

Nos primeiros anos após a redemocratização no país, tentava-se controlar a inflação para a retomada do crescimento econômico através de planos nacionais, como os malogrados Plano Cruzado (1986) e Plano Collor (1990). Com as lições aprendidas, o seguinte, Plano Real (1994), vinculou o controle da inflação à chamada “Modernização do Estado”, de modo a torná-lo mais eficiente e menos perdulário. Bresser Pereira (1996) acreditava ser necessário aproximar o Estado “do mercado privado de trabalho” e que a estabilidade do servidor público, conferida pela Constituição Federal de 1988, inviabilizava o aumento da produtividade.

Uma série de medidas foram adotadas em nome dessa modernização, como a reestruturação, eliminação e privatização de órgãos públicos, em curso desde o governo Collor. Buscou-se suprimir da administração direta aquelas funções de interesse público não exclusivas do Estado, que pudessem ser desempenhadas por organizações sociais e, simultaneamente, criar agências autônomas para algumas atividades exclusivas como regulamentação e tributação.

Como era previsível, servidores e administradores públicos não simpatizaram com a ideia, imaginando que essa reforma completaria a anterior, de Collor, e que haveria novo congelamento de salários, perda de estabilidade e programas de demissões, sustentados pelo argumento da diminuição da dívida pública interna. Havia também o temor no rearranjo das instituições e consequente perda de *locus* para tratamento de alguns temas, como o patrimônio cultural.

Durante a década de 1990, com o comprometimento do orçamento nacional para o pagamento da dívida externa, tornaram-se comuns os empréstimos internacionais em vários níveis de governo como meio de investimento estatal no provimento de serviços públicos. O capital emprestado, contudo, vinha acompanhado de um projeto de reforma do Estado fortemente ideologizado, crente de que uma maior eficiência e sanidade financeira públicas viriam da abertura ao setor privado. O uso do recurso e o retorno financeiro dos empréstimos eram, portanto, minuciosamente controlados pelas agências internacionais, que estabeleciam toda a engenharia das políticas financiadas, ainda que o dinheiro, ao fim e ao cabo, fosse do contribuinte brasileiro. A área urbana foi uma das que mais usufruiu desses empréstimos<sup>9</sup>.

As políticas culturais trilharam no período um caminho lento e tortuoso. Desde a criação do Ministério da Cultura em 1985 e do novo texto constitucional de 1988, que afirmava a cultura como um direito, fatores como a mudança frequente de ministros e a extinção/recriação do ministério pelo Governo Collor, bem como mudanças nas instituições de patrimônio<sup>10</sup>, geraram instabilidade. Uma das contribuições centrais do período foi a Lei Rouanet<sup>11</sup>, criada em 1986 como Lei Sarney e rebatizada em 1991, que

---

<sup>9</sup> Segundo levantamento de Pedro Fiori Arantes de 2004, em seu estudo de mestrado sobre as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas, foram 28 projetos urbanos no Brasil financiados pelo BID na década de 1990, 5 nacionais (Programa de Desenvolvimento Urbano de Cidades Médias; Programa de Ação Social em Saneamento; Habitar-Brasil; Modernização da gestão municipal e fiscal; Programa Monumenta) e os demais destinados a capitais ou cidades grandes. Entre os 28, 14 foram destinados a questões ambientais ou saneamento (água, esgoto, drenagem, descontaminação), 4 ao transporte (metros, trens), 4 à habitação (destaque para urbanização de favelas), 3 projetos mais amplos e multisetoriais, 1 à modernização fiscal e da gestão e 1 ao patrimônio cultural (Monumenta).

<sup>10</sup> A Fundação Pró-Memória e a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional foram sucedidas pelo Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural.

<sup>11</sup> Lei Federal de Incentivo à Cultura no 8.313 de 23 de dezembro de 1991 que instituiu a política de incentivo fiscal na qual empresas ou cidadãos podem aplicar parte de seu imposto de renda em ações culturais aprovadas pelo Ministério da Cultura. Parte da crítica feita atualmente se centra na

constituiu uma importante forma de financiamento da cultura a partir do Fundo Nacional de Cultura e do mecenato. Outra contribuição na mesma linha de renúncia fiscal foi a Lei de incentivo do Audiovisual.

Quando Francisco Weffort foi convidado em 1995 por Fernando Henrique Cardoso para ocupar o cargo de Ministro da Cultura, no qual permaneceu durante os dois mandatos desse presidente, o recurso anual do tesouro utilizado na recuperação do patrimônio cultural era de 59,7 milhões (conferir Tabela 1 a seguir) enquanto o advindo da Lei Rouanet era bem menor. No ano 2000, quando se iniciou o Monumenta, o valor do tesouro subiu para 64,22 milhões, enquanto aquele aplicado via Lei Rouanet foi de R\$ 88,343 milhões (PORTA, 2012, p. 75). Boa parte da gestão Weffort foi, portanto, a consolidação das leis de incentivo, inserindo-as no Plano Plurianual (SILVA; MIDDLEJ, 2011). Assim, no período, a atenção voltou-se para a Lei Rouanet, cuja consequência foi uma agenda de ações culturais pautada pelas empresas investidoras em detrimento da criação de uma política cultural mais abrangente, o que aconteceu, de acordo com Silva e Midlej (2011), apenas no governo seguinte. Uma série de ações deram um novo corpo ao planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais: elaborou-se um Plano Nacional de Cultura, buscou-se associar os vários níveis de governos a partir da conformação de um Sistema Nacional de Cultura, propondo-se garantir recursos orçamentários através da vinculação de recursos da União, dos Estados e Municípios (SILVA; MIDDLEJ, 2011). Outra preocupação foi a de criar estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura (CNC, a primeira realizada em 2005) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

Ano/R\$ (milhões)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Iphan</b>	59,7	61,7	58,9	66,6	64,2	72,7	76,7	86,6	86,6	116,3	171,6	201,2
<b>MinC</b>	191,5	206,6	195,8	228,6	271,7	316,0	277,4	275,7	398,7	542,6	661,2	823,0

Tabela 1. Evolução do orçamento executado pelo Iphan e pelo MinC, dados da Gerência de Planejamento Setorial – GPS/DGE. Fonte: IPHAN, 2008.

---

liberdade do setor privado em escolher projetos culturais que mais lhe interessem, favorecendo principalmente grandes grupos e eventos culturais.

Neste cenário de rebaixamento do Estado-provedor buscou-se introduzir o modelo gerencial no setor do patrimônio via Programa Monumenta. O objetivo era passar parte da responsabilidade do processo de preservação dos bens culturais aos governos locais e aos demais setores da sociedade. Um modelo de política disseminado pelo BID no qual a eficiência deveria vir da criação de estruturas de coordenação autônomas formadas por funcionários e consultores temporários, viabilizadas pelo modelo de cooperação internacional com a Unesco.

Este primeiro capítulo traz uma visão geral da formulação, implementação e avaliação do Programa Monumenta no contexto político da época, destacando as principais instituições envolvidas, as estruturas de trabalho estabelecidas, os procedimentos e instrumentos criados e os principais resultados.

Esta descrição foge da frequente análise esquemática de políticas públicas para se deixar levar pelos conflitos identificados em todas as etapas e permitir uma interpretação multifacetada do programa, buscando no texto vozes e pontos de vista de diferentes atores participantes. Esse tipo de leitura não se empenha em cobrir com rigor todos os aspectos do ciclo da política, mas em levantar questões consideradas importantes.

O capítulo foi organizado em perguntas estruturantes para se entender com facilidade do que tratou o Monumenta. Assim, a pergunta “como se cria um programa?” foi respondida apresentando a complexa teia de interesses e motivações envolvidos no passo a passo da criação. Em um contexto de poucos recursos federais, o BID condicionou o governo brasileiro a um rígido acordo de requisitos para acesso aos recursos. A decisão de onde investir esse capital foi entregue a especialistas atuantes no campo, governamentais ou não, que definiram uma lista de prioridades considerada “neutra”. Foram a seguir apresentadas dificuldades de implementação do Monumenta e de adesão gradativa de municípios, e o deslocamento de prioridades processado a partir de 2003. Por fim, o panorama dos diferentes pontos de vista nas avaliações finais realizadas do programa foi apresentado.

Neste capítulo, toda a pesquisa abarcada apoiou-se em análises documentais do Acervo do Programa Monumenta abrigado no Arquivo da Sede do Iphan em Brasília, realizadas entre 2013 e 2018. A pesquisa foi complementada por

entrevistas realizadas pela autora em 2014 e em 2018, as quais, no primeiro ano, pertenceram ao domínio da monografia intitulada “O Iphan e o Programa Monumenta – Lições para a gestão do patrimônio urbano”<sup>12</sup>.

Especificamente o item “Como se cria um programa?” foi embasado nas informações constantes das Atas das Missões realizadas pelo BID ao Brasil entre 1996 e 1999, um rico acervo que expõe as tensões e intenções colocadas nas negociações daquele momento. Para a montagem do item “Onde investir?”, foram consultados principalmente alguns relatórios de andamento do Grupo de Trabalho do Iphan (GT Iphan) e os registros das entrevistas. Por sua vez, em “Primeiros passos: a Amostra Representativa” e “Os municípios se inserem no programa”, foram utilizados os Relatórios de Progresso do Monumenta como fontes primordiais, que, semestralmente, registravam o andamento dos projetos em todas as cidades. No acervo digital do programa<sup>13</sup>, esses relatórios estão organizados desde o primeiro semestre de 2004 até o segundo de 2012, com informações de quase todas as cidades envolvidas. No acervo físico há relatórios anteriores, mas eles não estão sistematizados – foram encontrados um do ano de 2001 e o do primeiro semestre de 2002.

Observa-se que, a partir de 2004, houve uma preocupação da Unidade Central de Gerenciamento (UCG) para que esses Relatórios de Progresso cobrissem detalhadamente uma série de aspectos, como o andamento dos projetos e obras, o uso dos recursos (BID, nacionais e contrapartidas locais), o provimento de estrutura físico-funcional das Unidades Executoras de Projeto (UEP), o estabelecimento e operação dos Fundos de Preservação, o andamento dos contratos dos imóveis privados, a relação com os demais órgãos envolvidos no projeto, as interfaces com ações externas ao programa, o cancelamento e revisões de projetos, as atividades concorrentes<sup>14</sup>, a participação da sociedade civil e as recomendações de auditorias.

---

<sup>12</sup> Elaborada como trabalho final do curso de Especialização Pública junto à Escola Nacional de Administração Pública, em 2014, sob orientação do professor Frederico Augusto Barbosa da Silva. Disponível em < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1898>>. Publicada também em *XVI ENANPUR – ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS*, Anais, Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

<sup>13</sup> Gentilmente disponibilizado pela Coordenação Nacional do Programa de Aceleração do Crescimento Cidades Históricas (PAC CH).

<sup>14</sup> As atividades concorrentes eram aquelas da componente de promoção de atividades econômicas, treinamento de mão de obra e ações educativas.

Como as coordenações de cada UEP eram responsáveis pelo preenchimento do formulário do Relatório de Progresso, era de seu interesse expor as dificuldades para obter ajuda da UCG. Desse modo, com informações registradas muito próximas à dinâmica real, é possível ter uma visão do andamento do projeto em cada cidade e das causas para seus atrasos. Contudo, os relatórios são sucintos e as informações neles contidas são insuficientes para afirmações definitivas. Além disso, devido ao seu caráter técnico, é possível que tensões sutis não apareçam. Feitas essas ressalvas, optou-se por uma consulta representativa dos relatórios, sobretudo os iniciais (2004/2005) e os finais (2010/2011/2012), para compor uma visão geral em cada cidade.

Para o preenchimento de lacunas de informação, foram levantados nas pastas do Acervo físico do Monumenta os relatórios das Oficinas de Planejamento baseadas no método “Zopp”<sup>15</sup> para definição do escopo dos projetos locais, com a participação dos governos e da comunidade, as Cartas Consulta, os Perfis de Projeto, Atas de Reuniões diversas e Relatórios de Atividades (do GT Iphan e do Monumenta), sempre que necessário. Desses documentos foram extraídas principalmente informações cronológicas e de agentes participantes.

Parte dessas informações foram transformadas em dados tabuláveis e compuseram algumas das tabelas e gráficos incorporados à tese<sup>16</sup>. Por fim, as informações foram cruzadas com os relatos dos documentos de avaliação final do programa: o Relatório Final de Projeto, do BID (2010), as publicações do Iphan contendo as avaliações de Diogo (2009) e de Bonduki (2010).

Esses relatórios finais também foram primordiais para o desenvolvimento dos itens “As mudanças de direcionamento de 2003” e “Como se avalia um

---

<sup>15</sup> A metodologia ZOPP, do alemão “Ziel Orientierte Projekt Planung”- Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos - foi criada pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), na Alemanha, entre as décadas de 1970 e 1980. Sua criação está relacionada a uma mudança de paradigma no processo de planejamento, que passou a criticar o fato das ações e concepções ficarem centradas apenas no poder governamental, e principalmente na pouca eficiência desse planejamento que não atendia as principais demandas locais, não solucionava problemas e permitia a continuidade do processo de exclusão social. Cf. Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP). Um Guia de Orientação para o Planejamento de Projetos Novos e Andamento; GTZ, 1997.

<sup>16</sup> Cf. Gráfico 2. Cronologia das Etapas dos Projetos por Cidade; Gráfico 3. Projetos Concluídos por Cidade; Tabela 7. Perfil das cidades convidadas; Tabela 8. Avaliação dos Projetos por Cidade – Estruturas e Capacidades; Tabela 9. Principais Dificuldades ao Longo da Implementação por Cidade.

programa". Neste último, os Relatórios de Progresso e as entrevistas também constituíram fontes importantes.

De modo a tornar inteligível as diferentes configurações do Monumenta, este será compreendido grosso modo ao longo da tese em três momentos. A **fase preparatória**, entre 1995 e 1999, na qual os principais atores e papéis foram definidos, com relevo para o protagonismo do BID e do Ministério da Cultura, e relação subsidiária com o Iphan. Foi desenhado o modelo de preservação sustentável expresso na definição da arquitetura do programa, forma de operação, condicionantes, componentes e projetos da Amostra Representativa. Os **primeiros anos**, de 2000 a 2002, um período de choque do modelo com a realidade, centrado nos projetos da Amostra Representativa. E, por fim, a **fase de tensionamento do modelo e auge da implementação**, entre 2003 e 2012, caracterizada por uma maior disposição para a revisão do modelo e flexibilização de exigências<sup>17</sup>.

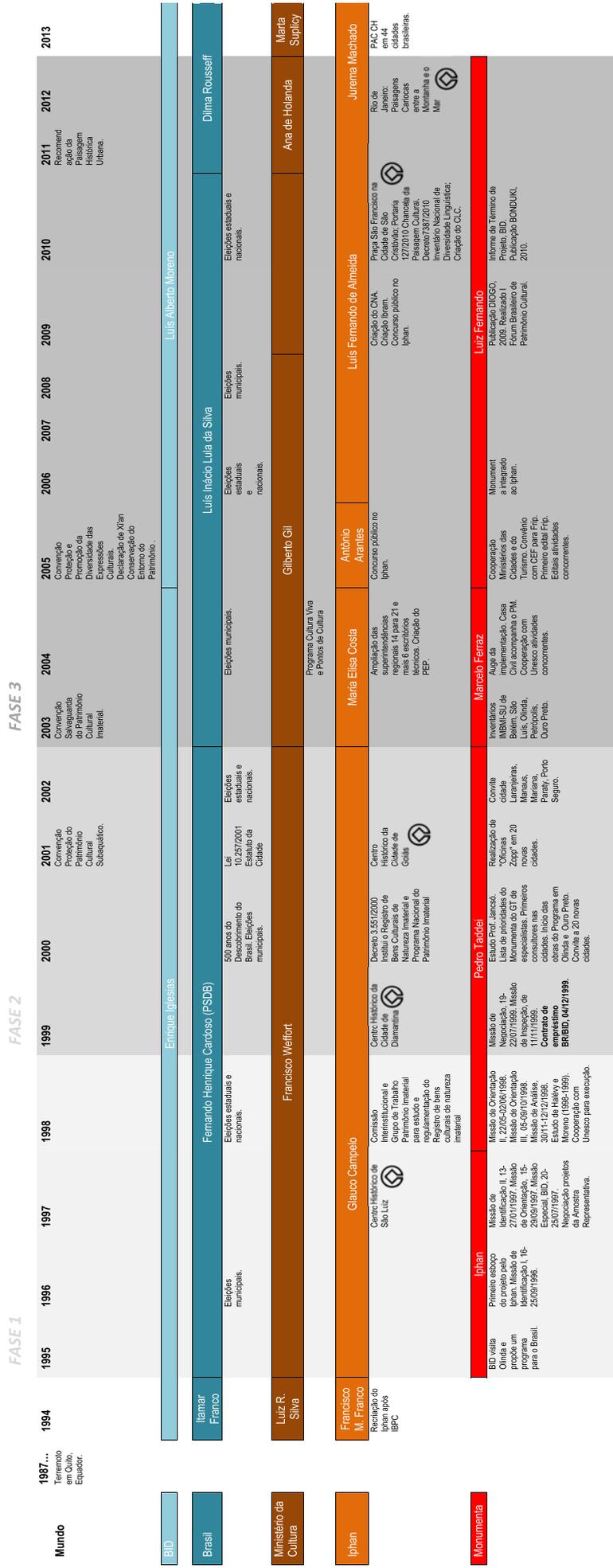
O Gráfico 1 a seguir de **Cronologia do Programa Monumenta** referencia as fases da ação ao contexto nacional e mundial do período.

---

<sup>17</sup> Esta proposição é uma revisão da periodização contida no estudo anterior da mesma autora (GIANNECCHINI, 2014).



Gráfico 1. Cronologia do Programa Monumenta



Fonte: Elaborado pela autora.

LEGENDA



Patrimônio Mundial.



### 1.1. Como se cria um programa?<sup>18</sup>

O Programa Monumenta era apresentado em 1999 a governos e investidores como um “programa de recuperação sustentável do patrimônio histórico”, entendido como “um conjunto de ações, que vão desde as intervenções de conservação e restauro até a implementação de medidas educativas, gerenciais e administrativas, capazes de ampliar o retorno econômico e social dos investimentos públicos aplicados na conservação do patrimônio cultural brasileiro (IPHAN, 1999).

Essa ideia de sustentabilidade e retorno econômico e social foi expressa institucionalmente como uma iniciativa de desenvolvimento local, “levando em consideração o protagonismo municipal e a articulação institucional entre as três esferas de governo” (DIOGO, 2009, p. 4). Procurou encorajar avanços nas políticas de patrimônio tais como “o planejamento das intervenções a partir da construção pactuada de uma estratégia de ação” pressupondo o “estabelecimento de novos instrumentos [...] por exemplo, o financiamento de imóveis privados, a dinamização de atividades econômicas e as intervenções urbanas (BONDUKI, 2010, p. 8).

Ainda que experiências precedentes, como o Programa Cidades Históricas, tenham buscado equacionar a questão do retorno financeiro dos investimentos para assegurar a conservação dos monumentos a longo prazo (CORREA, 2006, p. 219), era a primeira vez que se explicitava nominalmente e se adotava a narrativa da sustentabilidade na preservação. Enquanto ideia literalmente expressa, a sustentabilidade é apropriada no cerne do Monumenta e amplificada exaustivamente em todo o seu corpo discursivo – documentos, relatórios, palestras etc. O quadro de degradação e abandono das cidades históricas requeria uma resposta duradoura de ação. Assim, era coerente a ideia da associação entre preservação e desenvolvimento local como parte constituinte do programa.

---

<sup>18</sup> Esta seção retoma em parte e atualiza os resultados da pesquisa realizada por esta autora em 2014 no âmbito da Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública. Cf. Giannecchini, 2014.

Como se verá, o Monumenta foi proposto pelo BID e logo aceito em suas múltiplas potencialidades pelo Presidente do Brasil e Ministro da Cultura da época.

1995, Recife

Enrique Iglesias, presidente do BID, em visita à cidade de Olinda, sensibilizou-se com o estado de conservação precário da cidade (I 1, 2014)<sup>19</sup>. Propôs ao presidente Fernando Henrique Cardoso a criação de um programa do BID no Brasil para as cidades históricas (I 1, 2014; UCG 1, 2014).<sup>20</sup> O BID tinha interesse em expandir, na América Latina, a experiência vivida no centro histórico de Quito em 1987 por ocasião de um terremoto, quando foi chamado a ajudar na reconstrução da cidade. Nesse caso, a estratégia foi criar uma empresa de economia mista, ligada à Prefeitura e operada por um conselho paritário, com representantes do setor público e privado. O Brasil, na perspectiva do BID, era um país com massa crítica para implantar um projeto de peso, “uma espécie de laboratório de Quito para uma escala nacional”, de acordo com mais de um entrevistado nesta pesquisa (I 1, 2014; UCG 1, 2014). O ministro da cultura, Francisco Weffort, pediu ao então presidente do Iphan, Glauco Campello, a formatação de uma proposta inicial. Visitou o BID em Washington para dialogar a respeito das condições colocadas para o financiamento e, a partir daí, os dirigentes do Iphan e do BID passaram a trabalhar na ideia. De acordo com a coordenação do Monumenta à época:

UCG 1 - No começo do governo Fernando Henrique Cardoso, o cara que tinha sido presidente na minha gestão, na Caixa Econômica, Gilberto Dupas [...] havia sido procurado pelo [...] Francisco Weffort, para ajudá-lo em uma demanda que vinha do BID. O que houve? O BID em 1987 foi chamado a ajudar na reconstrução em Quito assolada pelo terremoto. [...] O Equador, assim como a maioria dos países hispânicos, eles têm uma legislação muito diferente da nossa [...] Eles até têm formas de associação do interesse público e do privado, é muito fácil. Então a economia mista é mista mesmo [...] Então eles [...] imaginaram que era talvez o momento de justamente pensar uma política sustentável, que dizer, [que] se

---

<sup>19</sup> Os entrevistados serão referenciados de agora em diante pela sigla correspondente, constante no Quadro Funcional disposto no final desta tese, seguida do ano de realização da entrevista.

<sup>20</sup> Vale lembrar que, em 1995, o BID tinha no Brasil o PRODETUR, um projeto de desenvolvimento turístico onde o conteúdo histórico pouco comparecia.

suportasse isso ao longo do tempo, com recursos gerados para própria atividade econômica.

ACG - [...] essa ideia de sustentabilidade que se colocou partiu de onde?

UCG 1 - Do BID. Segundo não, partiu mesmo, o Brasil não estava nem pensando nisso. Eles exigiram. [...] Não foi exigência coisa nenhuma, o que aconteceu foi o seguinte: o processo em Quito é muito certo, teve um sucesso enorme, eles conseguiram recolocar moradia no centro, uma atividade econômica voltada para o turismo muito intensa ou voltada para o consumo local, que já tinha tradição, um mercado, coisas assim. [...] E conseguiram implantar mecanismos de sustentabilidade na forma de financiamento, no retorno parcial dos financiamentos, criação do fundo... [...] o BID nessa ocasião, isso é meado de [...] 1995. Ele tinha uma demanda em andamento um financiamento muito grande em andamento no Brasil, que era para o turismo.

ACG - PRODETUR.

UCG 1 - PRODETUR [...] Bom, o BID então, o que ele fez, [...] os países com **massa crítica** suficiente para fazer experiências nacionais são muito poucos. E aqueles que estavam tomando empréstimos, tinham condições de execução, já estavam na estabilidade econômica fundamental para essas ações, a partir do plano real. Contava-se nos dedos... [...] E o que **o BID fez, escolheu o Brasil para ser uma espécie de laboratório do programa de Quito em esfera nacional. Se desse certo eles replicariam esse programa em outros países da área de atuação deles.** E, durante esse processo, o Banco Mundial se interessou por também aplicar para outros países do mundo etc. Tivemos seminários do Banco Mundial em Washington (grifo da autora).

O primeiro estudo apresentado ao BID foi elaborado em algumas semanas (julho a agosto de 1996) por uma pequena equipe<sup>21</sup> e foi denominado “Revitalização de Sítios Urbanos Através da Recuperação do Patrimônio Cultural”. Nesse momento, o Iphan assumiu a oportunidade do projeto. Compreendeu que o BID trazia uma visão de planejamento ainda à época desconhecida, baseada na “objetividade”, no “rigor” e na “simplificação”.

A primeira proposta do Iphan de 1996 era, contudo, ampla e pouco detalhada. Contemplava investimento público para a revitalização de áreas delimitadas em quatro cidades, incluindo os edifícios, os serviços urbanos básicos, os

---

<sup>21</sup> De acordo com a entrevista realizada com participante do grupo, participaram Glauco Campello (coord.), José Leme Galvão Junior, Cyro Correa Lyra, do DEPROT, Custódio (RS), Cecília Rodrigues (Superintendente de SP) e outro superintendente não identificado. Posteriormente, Haylon (engenheiro civil) e Marcelo Brito entraram na equipe de Brasília.

aspectos ambientais e paisagísticos, as instalações e espaços voltados para a dinamização econômica, para a reinserção social e econômica da população residente, assim como para a dinamização cultural. Nota-se que diversos elementos presentes figuraram no programa definitivo, como o fortalecimento institucional<sup>22</sup> e o arranjo de uma UCG<sup>23</sup> associada a outras unidades locais<sup>24</sup>. De acordo com os entrevistados, a intenção era incorporar ao programa um componente que pudesse viabilizar a estruturação do órgão nacional de preservação. O “fortalecimento institucional” significava a possibilidade de estruturação metodológica, de pessoal e de trabalho para realizar o projeto, diante do quadro desolador em que o órgão se encontrava. Essa proposta inicial colocava o Iphan na posição central de gerenciador do programa.

Seguiram-se ao menos dez missões do BID ao Brasil para a montagem do projeto e detalhamento de todos os aspectos e condicionantes para ajuste financeiro dos empreendimentos.<sup>25</sup> Essas missões eram acompanhadas principalmente por representantes do MinC, do Iphan e do Ministério do Planejamento.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Esta englobando ações para a melhoria da eficiência e efetividade das instituições gestoras, a capacitação de recursos humanos, o marketing institucional e estudos de sustentabilidade das ações.

<sup>23</sup> A UGC, na proposta, era composta pelo IPHAN, pela Coordenação Geral de Estudos e Projetos Urbanos da Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento e Orçamento, e da Gerência Executiva de Projetos Especiais da Gerência de Área do Setor Público da Caixa Econômica Federal.

<sup>24</sup> Unidades Gerenciadoras Locais (Coordenações Regionais do IPHAN + Escritórios da CEF) e Unidades Executoras de Projeto (Gerências de Projetos, Estados e Municípios).

<sup>25</sup> O Acervo do Monumenta no Iphan ainda não foi plenamente organizado. Partes foram organizadas ao longo do tempo com critérios diferentes e depois reunidos num mesmo espaço sem o devido ordenamento. Hoje, centenas de caixas arquivo que reúnem documentação variada dos diversos períodos do Monumenta encontram-se guardadas no Arquivo Central do IPHAN, sem uma lógica unificada. Foram encontrados, na pesquisa, os documentos referentes às seguintes missões de formulação: (1) Missão de Identificação, Programa Monumenta BID, de 16 a 25 setembro de 1996; (2) Missão de Identificação II, Programa Monumenta BID, de 13 a 27 janeiro de 1997; (3) Missão de Orientação, Programa Monumenta BID, de 15 a 29 setembro de 1997; (4) Missão Especial, BID, de 20 a 25 julho de 1997; (5) Missão de Orientação II, Programa Monumenta BID, de 22 maio a 2 junho de 1998; (6) Missão de Orientação III, Programa Monumenta BID, de 5 a 9 outubro de 1998; (7) Missão de Análise, Programa Monumenta BID, de 30 novembro a 16 dezembro de 1998; (8) Missão de Negociação, Programa Monumenta BID, de 19 a 22 julho de 1999; (9) Missão de Inspeção, Programa Monumenta BID, de 11 novembro de 1999; (10) Contrato de empréstimo BR/BID, assinado em 4 dezembro de 1999.

<sup>26</sup> As missões de formulação do BID eram chefiadas normalmente por Arthur Darling e compostas por Hector Eduardo Rojas, Alberto Sturla, Luis Macedo, Eduardo Rodriguez Villaescusa, Ana Lúcia Dezolt (BID Brasil). Participaram esporadicamente José Ignacio Estevez, Jaime Mano Jr., Ephim Shluger, Emilio Cueto, Charles Mac Donald, Sandra Whiting. Participaram, do lado brasileiro, em sua maior parte, o ministro da cultura Francisco Weffort, o coordenador Pedro Taddei e o presidente do IPHAN Glauco Campello. Participaram, esporadicamente, José Leme Galvão Junior (16 a 25/09/1996 e 13 a 27/01/1997) e Marcelo Brito (16 a 25/09/1996); Marco Antonio Cabral da Caixa Econômica Federal (16 a 25/09/1996 e 13 a 27/01/1997); Davina Mota Teixeira da

Para um dos participantes entrevistado da primeira missão (I 1, 2014), nesse momento houve incompreensão do BID sobre a proposta do Iphan, fundada na visão em escala urbana e incluindo infraestrutura. Para o BID, pequenos projetos dariam maior visibilidade e maior retorno ao investimento. Além disso, o BID entendia que o Iphan trabalhava sem critério e sem planejamento (UCG 3, 2014).

Foi também uma surpresa para o Iphan o papel do BID não apenas como financiador, mas como aquele que “dava as cartas”. Essa atitude derivava em parte da grande preocupação do BID quanto à execução do projeto, o que justificava todo o tipo de condicionante imposta. Como banco de desenvolvimento, uma cooperativa de crédito, seu papel era o de participar do desenho de projetos e contribuir com o aperfeiçoamento na condução de políticas públicas, amarradas ao financiamento. Para os gestores do Iphan, essa posição acabava se transformando frequentemente em intransigência.

A segunda missão do BID caracterizou-se por um “mal-estar” (I 1, 2014). A julgar pelo pouco detalhamento da proposta inicial e a dificuldade da devolutiva dos documentos acertados nas missões, logo de início, a capacidade do Iphan em gerenciar o programa passou a ser questionada. Surge recorrentemente na fala dos entrevistados e nos documentos pesquisados o choque da proposta com as fragilidades do órgão: ineficiência, desorganização, falta de transparência, ausência de critérios claros para a definição de valores de bens culturais e falta de dados objetivos sobre o seu universo. Por outro lado, os métodos do BID, que operavam em discurso oposto, soavam pouco transparentes, escondidos na burocracia e na complexa documentação exigida. A seu modo, o BID se impunha pela autoridade do discurso da “eficiência”, o que mascarava sua dominância sobre as decisões de uso dos recursos.

Essas desconfianças levaram ao afastamento do Iphan de uma posição de relevância no projeto, o que só aumentou a rejeição existente, particularmente

---

SEAIN (16 a 25/09/1996); Roberto Jaguaribe da SEAIN (20 a 25 jul 1997) Davina Mora da SEAIN (15 a 29 set 1997), Jorge Wertheim, representante da UNESCO no BR (13 a 27/01/1997) e Briane Panitz Bicca (15 a 29/09/1997); Joaquim Falcão, Diretor da Fundação Roberto Marinho (13 a 27/01/1997) Silvia Figuerut (20 a 25 jul 1997 e 22/05 a 2/06/1998) Jorge Elena, do Banco do Brasil (20 a 25/07/1997) José Alvaro Mises (Secretaria de Apoio a Cultura do MinC (22/05 a 2/06/1998) e autoridades regionais.

quanto à ênfase econômica do Monumenta.<sup>27</sup> A relação com o Iphan, que desenvolveu uma “desconfiança absoluta” e um “preconceito generalizado com o programa”, tornou-se a partir de então muito difícil (UCG 3, 2014). Como alternativa para a coordenação do programa, o ministro Weffort indicou Pedro Taddei, profissional de grande experiência de trabalho em banco (CEF) e empresas públicas (ex-diretor da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA). Foi criada uma estrutura paralela junto ao MinC, composta pela UCG - descolada da atividade corrente do Iphan - e pelas Unidades Locais de Gerenciamento, posteriormente, UEP (UNESCO/MinC/ABC, 1998).

Analisando os documentos das missões, impressiona o pormenor do banco na definição de diretrizes e condições, evidenciado o seu rigoroso controle na montagem do projeto. Era o universo da administração e da economia se aproximando do mundo do patrimônio.

Esse mesmo tipo de postura se verificou nas discussões lideradas pelo BID sobre o papel do Iphan enquanto instituição. O lugar do Iphan ensejava uma reflexão sobre o seu papel, visando a um progressivo maior protagonismo municipal na preservação dos bens culturais. O contexto se tornou fértil para rumores de que o Monumenta representaria um projeto de extinção do Iphan. Fato é que o programa se estabeleceu como “corpo externo” ao tradicional aparato estatal, o que, associado à inadequação do ritmo do Monumenta ao do Iphan, gerou grande insegurança. Além disso, o órgão, nesse momento, segundo um entrevistado, “[...] tinha um orçamento pífio, os salários eram péssimos, a estrutura era mínima, enquanto o programa era milionário”.

Em suma, os pressupostos do programa estavam definidos desde seus primórdios. A ênfase estava no desenvolvimento de um sistema replicável para a recuperação sustentável do patrimônio. Essa sustentabilidade deveria ser alcançada por meio de projetos em bens monumentais - monumentos individuais ou conjuntos monumentais - de grande visibilidade, com investimento do setor privado. Estes gerariam recursos com atividades rentáveis que retornariam a um Fundo Municipal de Preservação e seriam

---

<sup>27</sup> De acordo com Sant’anna (2004, p. 260) o acirramento das posições se deu após declarações desastrosas do Ministro sobre mudanças na legislação de proteção, que foram interpretadas pelo Iphan como a privatização da função pública de preservação do patrimônio.

usados para a conservação do sítio em longo prazo. Pressupunha-se que essa tipologia de bem atrairia mais facilmente o interesse da iniciativa privada. A ação do governo, por sua vez, deveria ser estrategicamente subsidiária à ação privada e prover a outorga de incentivos especiais ao setor privado para facilitar seu interesse. Esses princípios deveriam ser alcançados com o aperfeiçoamento de um marco regulatório para participação do setor privado e com o fomento à criação de mecanismos de gestão para compatibilizar interesse público e privado, além da conscientização da comunidade. Ou seja, os pressupostos, ambíguos e facilmente interpretáveis no contexto liberal como tendentes à privatização do setor, geraram insegurança no Iphan. A certa altura do ano de 1998, pretendia-se que se examinassem “[...] alternativas de redução de custos de administração, operação e manutenção nas atividades do Iphan incluindo funções e atividades não essenciais; aumento de produtividade por funcionário; terceirização de atividades [...]” sem que se oferecesse qualquer contrapartida estruturante (BID, 1998a).

O Iphan não pareceu estar disposto a confrontar essas posições. Seja pela falta de uma tradição urbanística no órgão (HALEVY, 1999), pela percepção de fragilidade frente ao desafio colocado ou pela dificuldade de diálogo, a instituição viu as negociações seguirem seu próprio ritmo até a ele ser confiada a tarefa de desenvolver apenas a componente de fortalecimento institucional.

Essa correlação de forças começa a se alterar a partir de 2003, com as mudanças no executivo federal e o novo contexto político, econômico e institucional. As novas alianças estabelecidas entre a direção do Iphan e o Ministério da Cultura levaram a uma gradativa revisão das prioridades de execução do programa e do papel do Iphan. Como se verá, o envolvimento do órgão nas cidades mostrou-se decisivo para o desenvolvimento dos projetos e o bom andamento do programa. Rapidamente, aos olhos da comunidade do Iphan e dos profissionais do setor, o programa deixou o lugar de “projeto do BID” e passou a ser visto como “progressista”. Um entrevistado, referindo-se a esses dois momentos, chegou mesmo a distinguir dois programas: um “do bem” e um “do mal” (I 2). Não por acaso, a partir de 2006, o coordenador do Monumenta passou a acumular também o cargo de presidente do Iphan.

A trajetória conflituosa acima relatada resultou em um desenho final com

rígidas exigências amarradas em contrato. Celebrado em 4 de dezembro de 1999 ele previu o investimento de U\$ 125 milhões por parte do banco (cerca de R\$ 232 milhões à época), com contrapartida de 30 milhões pelo Governo Federal, 20 pelos locais e 12,5 pelo setor privado, a serem implementados em cinco anos. Foi o maior programa voltado para as cidades históricas brasileiras, semelhante ao anterior Programa de Cidades Históricas desenvolvido na década de 1970, com consequências importantes para o funcionamento atual do campo do patrimônio e suas instituições públicas.

A aprovação da participação de municípios estava condicionada à comprovação de sanidade financeira para contrapartidas e à comprovação da participação privada. Os municípios elegíveis deveriam conter sítio tombado federal ou conjunto incluído na lista de prioridades e constituir Fundo Municipal de Preservação, demonstrando capacidade de retorno, em cada projeto, de 12% em relação aos investimentos federais. Os projetos, por sua vez, deveriam evidenciar a participação da comunidade no planejamento, além de custo inferior a 1 milhão ou 8 milhões para investimentos integrados (cada monumento individual não poderia exceder 1,5 milhão).<sup>28</sup> Antes da assinatura do convênio, era responsabilidade do município a formação das equipes de profissionais e a elaboração dos estudos de viabilidade e projetos. Cada município deveria criar uma Unidade Executora de Projeto (UEP) vinculada no mínimo a uma secretaria de governo e dirigida por um secretário executivo, cabendo a ele a coordenação dos projetos e apresentação de relatórios. A operação do programa iniciava-se com o convite pelo MinC aos municípios elegíveis para apresentação de Carta Consulta relativa aos seus projetos. Eram então realizadas oficinas de planejamento locais, as chamadas “Oficinas Zopp”. A seguir, preparavam-se as Cartas Consulta. Uma vez aprovadas, celebrava-se o Protocolo de Intenção para elaboração de estudos de viabilidade e Perfis de Projeto. Nesta fase, devido às dificuldades em cumprir as demandas a tempo e aos recursos financeiros e pessoais, muitos Municípios tornaram-se inelegíveis, como foi o caso de São Luís do Maranhão, João Pessoa, Brasília, Tiradentes, Carapicuíba, Antônio Prado, Paraty e Porto Seguro. Após aprovação desses vultosos estudos, assinava-se o Convênio de Financiamento com o MinC e o Contrato de Repasse com a Caixa Econômica

---

<sup>28</sup> Alguns desses requisitos foram alterados ao longo do tempo, como o custo por projeto.

Federal (CEF), para execução do projeto e respectivas prestações de contas.

Entre 1999 e 2012, a política foi implementada em 26 cidades com suporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, embora algumas de suas ações tenham se estendido pelos anos subsequentes. Depois de 2003, também diversas outras cidades tombadas no país foram contempladas com recursos para ações como planos diretores, normas de preservação ou atividades de promoção econômica.

Os objetivos de longo prazo do Monumenta visavam (i) à limitação da necessidade de investimento federal para que o patrimônio cultural permanecesse conservado, (ii) ao reconhecimento e valorização do patrimônio cultural pela sociedade, (iii) e à reprodução das estratégias do programa em outros bens não abarcados por ele.<sup>29</sup> Foram cinco os diferentes tipos de intervenção financiados: investimentos integrados nas áreas de projeto; fortalecimento institucional; promoção de atividades econômicas nas áreas de projeto; treinamento de artífices e agentes locais de cultura e turismo; e programas educativos voltados ao patrimônio histórico. A lista de projetos contemplados abrange desde obras típicas de restauração de igrejas e edifícios públicos, recuperação de praças e equipamentos públicos, urbanização e passeio públicos, a projetos de capacitação, apoio ao desenvolvimento e atividades culturais, eventos e publicações.

## **Gráfico 2: Etapas de operação do Programa Monumenta**

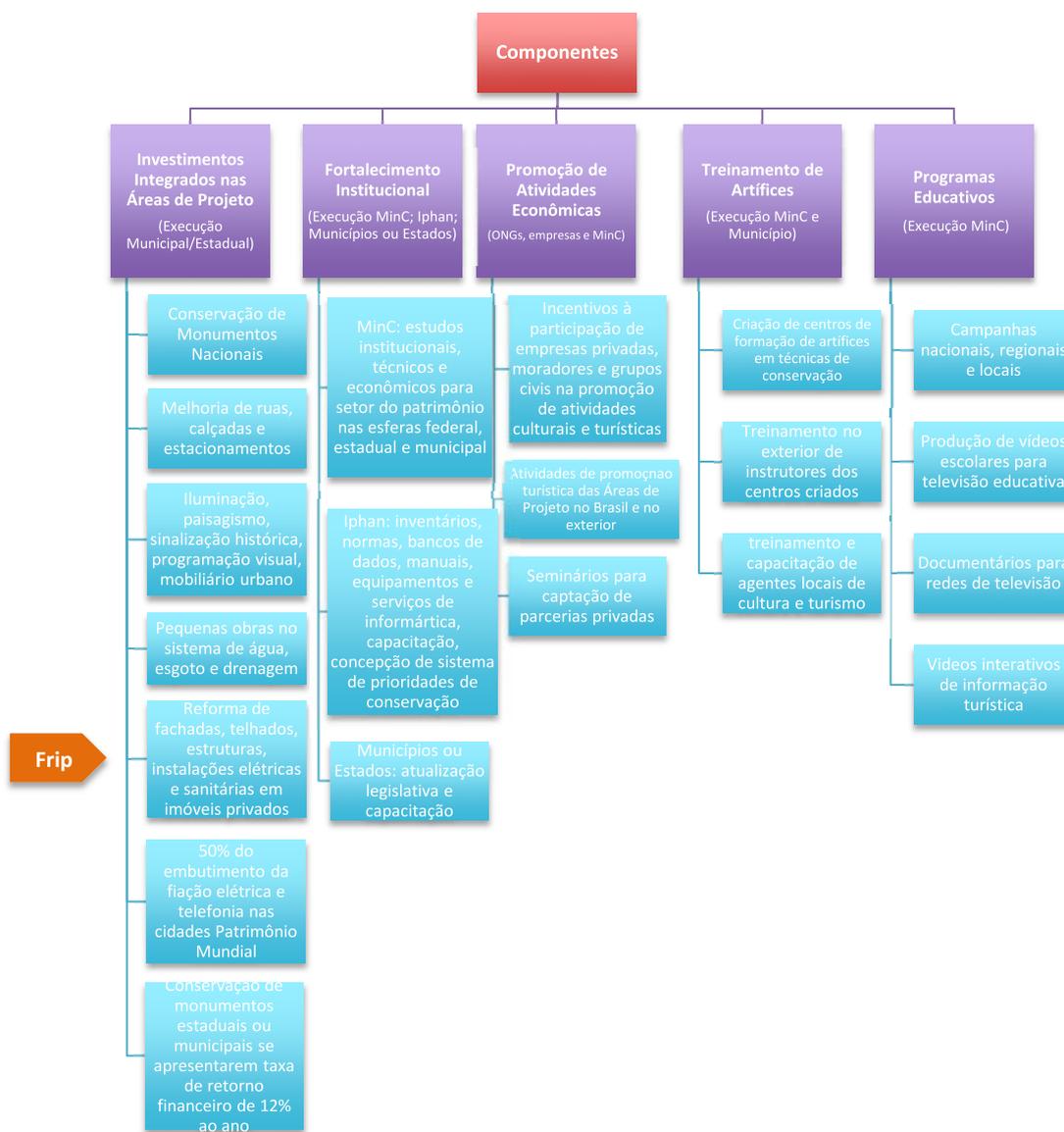
---

<sup>29</sup> Nas palavras do contrato, “o programa teria alcançado seus objetivos em longo prazo quando (i) as áreas do projeto fossem 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.”



Fonte: Regulamento Operativo de 03/10/2001.

Gráfico 3: Componentes do Programa Monumenta



Fonte: Regulamento Operativo de 03/10/2001. Notar que os itens financiáveis em cada componente foram alterados ao longo do tempo.

<b>Componentes</b>	<b>R\$ (.000)</b>	<b>%</b>
Custos diretos (Investimentos integrados)	71.408	25
Atividades concorrentes (Fortalecimento institucional; Promoção de atividades econômicas; Treinamento e formação; Programas educativos)	180.971	62
Engenharia e administração (Administração e supervisão; Estudos e projetos)	37.382	13
<b>Total</b>	<b>289.761</b>	<b>100</b>

Tabela 2. Quadro da porcentagem de gastos efetivos por componente até 30/06/2012.  
Fonte: MINISTERIO DA CULTURA (Brasil), 2012a.

O tempo inicial previsto de execução foi excedido, cruzando um longo período no qual mudanças substanciais no cenário político e econômico se processaram, alterando os responsáveis pelas políticas que, por sua vez, promoveram mudanças significativas na condução do país. Isso explica as variações no discurso da política ao longo do tempo. Foram quatro eleições municipais (1996; 2000; 2004; 2008), quatro estaduais e quatro nacionais no período (1998; 2002; 2006; 2010).

## 1.2. Onde investir?

### 1999-2000, Brasília

As primeiras discussões para o desenho do programa davam ideia de um escopo de sete cidades, o que era compatível com os recursos previstos. Seriam cidades com o título de Patrimônio Mundial ou que configuravam portas de entrada para o turismo no país, além de constituírem exemplos de grandes capitais e cidades pequenas (C 2, 2014). Outro entrevistado participante da UCG desse momento reforça a ideia de visibilidade da amostra e do alinhamento político:

UCG 3 - Quando eu cheguei, já tinha uma definição da missão inicial do BID que eles chamavam “Missão de Reconhecimento,” “Identificação” [...] que era o critério das tais portas de entrada no país. Que era Rio, São Paulo, Recife...

ACG - Então, quem usou esse termo?

UCG 3 - Portas de entrada? [...] o BID. O critério era [...] de portas de entrada, não sei se Patrimônio Mundial, porque aí vai parar em Minas. [...] Tinham dois critérios, acho que patrimônio mundial e porta de entrada. Porque aí entra São Paulo. É meio estranho, por que São Paulo? [...] junto com essa questão, de um discurso com uma certa amarração, [...] tinha também claramente a questão de governos aliados ao Governo Federal ou não. E, onde tinha também um alinhamento do Governo Federal e governos estaduais, a coisa andou melhor. Quando não tinha, o negócio foi muito ruim.

ACG - Embora São Paulo não andou muito bem...

UCG 3 - Demorou [...] tinha [...] um problemão com o governo... Se não me engano era Pitta. Porque desde o começo a decisão era fazer com o Município. [...] Só estaria selecionado, mas com Pitta não tinha jeito. Ai, não sei se tentaram o Estado, acho que tentaram o Estado nesse momento. Depois do Pitta acho que foi a Marta, mas aí já foi no segundo governo, no governo Lula. [...] enfim, quando eu cheguei, já tinha uma seleção de cidades. [...] E Recife era uma cidade que todo mundo queria por dentro, não sei se no critério “porta de entrada”, critério político... E não tinha nada tombado [...] Tinha o conjunto urbano de um monte de monumentos e seus entornos, que é uma situação que perdura lá até hoje e que tinha um processo aberto em 1985 que não tinha sido concluído. [...] esse processo foi concluído em 1998 exatamente para regularizar a situação de Recife no programa.

A partir de 1999, com a assinatura do contrato, a pressão para ampliação de número de cidades desse escopo se intensificou, em virtude da lentidão no andamento das documentações das cidades escolhidas. Assim, desde as primeiras negociações, o BID colocou como condição, para o crédito, a elaboração de uma lista de prioridades de intervenção ou de áreas de projeto prioritárias. A cada desistência, poderia ser convidada uma nova cidade.

A definição da lista de cidades elegíveis passou a ser objeto de controvérsia entre Iphan, Monumenta e BID, tendo em vista a necessidade da escolha de critérios “neutros” de eletividade. Nas primeiras missões, foram estabelecidas listas iniciais, previamente elaboradas pelos dirigentes do Iphan. O contrato de 1999 consagrou uma dessas listas provisórias. Paralelamente, estava em produção uma lista definitiva, considerada de maior imparcialidade e cientificismo. Esta lista foi formulada por um Grupo de Trabalho - GT instituído no Ministério da Cultura e composto por especialistas independentes atuantes no setor do patrimônio cultural, oriundos de ONGs, fundações e universidades, de entidades estaduais e municipais, representantes do Iphan, Embratur, Ministério da Educação e Unesco.<sup>30</sup> Com base na limitação dos recursos do programa, os 20 primeiros sítios e conjuntos classificados seriam elegíveis.

O trabalho se iniciou com o contrato do arquiteto e ex-funcionário do Iphan Marco Antônio Galvão para elaborar fichas síntese das informações dos sítios

---

<sup>30</sup> Composto por: Ângela Gutierrez (MG, empresária, Diretora da Fundação Flavio Gutierrez e do Museu do Oratório); Arno Wheling (RJ, historiador, Presidente do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro); Ester Bertolotti (RJ, advogada e jornalista, Coordenadora Técnica do Projeto Resgate); Golias Silva (SC, filósofo e pedagogo, Diretor de Extensão da Universidade Federal de Santa Catarina); José Fernandes Lima (SE, físico, Reitor da Universidade Federal de Sergipe); Lúcio Alcântara (DF, Senador da República); Luiz Carlos Villalra (MG, historiador, Diretor do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto); Marcos Vinícius Vilaça (DF, jurista e historiador, Ministro do Tribunal de Contas da União); Padre Ernando Teixeira (PB, filósofo e teólogo, Especialista em Bens Culturais da Igreja, Diretor do Centro Cultural São Francisco de João Pessoa); Padre Pedro Inácio Schmitz (RS, historiador e teólogo, Professor da Universidade do Rio dos Sinos); Paulo Bertran W. Chaibub (DF, poeta, economista e historiador, Professor da Universidade de Brasília); Alezander Nicolaeff (RJ, arquiteto, Diretor do Departamento Geral do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro); Briane Bicca (DF, arquiteta, Assessora de Cultura da Representação da UNESCO no Brasil); Carmen Inez Garcia (DF, jornalista, Diretora de Marketing da EMBRATUR); Iveta Avila Fernandes (SP, arte-educadora, Consultora da Secretaria de Educação Fundamental do MEC); Maria Adriana Castro (BA, arquiteta, Diretora Geral do Instituto do Patrimônio Cultural da Bahia e Presidente do Icomos); Maria Cecília Londres Fonseca (DF, socióloga, Coordenadora de Políticas da Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do MinC); Paulo Chaves (PA, arquiteto graduado em Comunicação Social, Secretário de Cultura do Pará); Thays Pessoto (DF, arquiteta, Gerente Executiva de Brasília do Departamento de Proteção do Iphan).

urbanos e conjuntos urbanos<sup>31</sup>tombados em nível federal, que totalizaram à época 101 áreas. Foi também contratado no ano 2000 a equipe do Prof. Dr. Istvan Jancsó, professor de história da USP<sup>32</sup>, para propor uma categorização de bens tombados federais a partir de seu significado histórico-cultural. Este estudo salientou a necessidade de uma caracterização baseada em critérios regionais, de grupos sociais formadores e de períodos históricos participantes da memória nacional. Dever-se-ia considerar também aspectos como integridade e unicidade do bem.

Finalmente, o GT<sup>33</sup>, orientado pelo Doutor Lauro Lage<sup>34</sup> e pelo método do “Expert Choice” ou “Análise Hierárquica – AHP”<sup>35</sup>, estabeleceu seus próprios critérios de priorização: pluralidade (diversidade de aspectos sociais, étnicos e religiosos da cultura brasileira), descentralização (no sentido de regionalidade), homogeneidade e diversidade (internas aos conjuntos urbanos, do ponto de vista cronológico e morfológico), singularidade (ocorrência rara no conjunto e bens tombados), vazios cronológicos (lacuna de representatividade) e risco (de perda ou degradação).

---

<sup>31</sup> Definidos como conjuntos com no mínimo dois monumentos tombados em nível federal; presença de fatores que contribuam para a sua configuração como: a inserção em estrutura urbana de interesse de preservação, a ocorrência de elementos urbanísticos catalizadores ou articuladores, assim como a existência de unidade histórica e morfológica do tecido urbano; inserção em sítio protegido pelos níveis estadual ou municipal ou onde se registre a presença de monumentos protegidos por esses níveis.

<sup>32</sup> Segundo relato de C1 (2014), este profissional foi escolhido pela Unidade Central de Gerenciamento - UCG.

<sup>33</sup> Os resultados do trabalho do GT de 2000 foram publicados integrando a série Cadernos Técnicos do Programa Monumenta em 2005 e estão disponíveis para baixar no endereço eletrônico do Iphan.

<sup>34</sup> Especialista na aplicação do Processo de Análise Hierárquica – AHP. Trata-se de processo desenvolvido na Wharton School of Business (University of Pennsylvania), pelo Prof. Thomas Saaty, sendo, à época, o sistema mais utilizado para a tomada de decisão. O programa computadorizado Expert Choice, que automatiza o AHP, foi desenvolvido pelo Prof. Ernest Forman, da George Washington University.

<sup>35</sup> Método criado na década de 1980 baseado no uso de um software para decisões mediante múltiplos critérios.



Imagem 3: Grupo de Trabalho que estabeleceu a Lista de Prioridades, s.d. (Fonte: Acervo pessoal de Marco Antônio Galvão).

Cada especialista ponderou os 101 bens de acordo com essa matriz de critérios, graduando-os em baixo, médio, alto e muito alto. O resultado geral foi consolidado em uma pontuação geral que constituiu a lista de prioridades.

Houve uma franca preocupação de que o processo de eleição de novas cidades fosse baseado no conhecimento especializado, representativo e que minimizasse decisões casuísticas. Para isso, recorreu-se a um método científico, de suposta neutralidade, que no entanto não excluiu decisões subjetivas. Como relatado por um profissional participante:

UCG 3 - [...] Nós fizemos com esse grupo [GT Iphan] umas fichas que seriam para fazer uma informação básica para levar a seleção das novas cidades do programa. Essas fichas, o Marco Antônio Galvão foi contratado, preencheu uma enormidade de informação. Fichas de todos os sítios urbanos tombados. Quer dizer, o que se enquadraria nessa coisa de conjunto e sítios. [...] E aí, para fazer a seleção... A informação do Marco Antônio, como ele estava era coletando informação da superintendência, estava muito heterogênea. Umas coisas muito boas, outras muito ruins. Nós contratamos uma unidade da USP, do curso de História da USP, que gerou muita polêmica. Agora, aí já era... Havia uma absoluta desconfiança de tudo que era iniciativa do programa. Porque, as pessoas daquela unidade, primeiro, eram extremamente qualificadas. Na verdade, quem identificou esse grupo fui eu de uma forma

meio acidental. [...]eu tinha visto umas coisas do Fernando Novais, uma especial de uma história geral, [...] que ele fez para os 500 anos. [...] na contracapa [...] achei lá István Iancsón. Aí liguei para o István, não conhecia, ele era diretor da História da USP [...] cheguei na USP, tive uma reunião com ele, ele montou uma equipe que era ele, o Pedro Puntoni - que hoje é parceiro do Iphan lá na biblioteca do BNDES, aquele trabalho com a Biblioteca Mindlin. [...] e um outro cara, Norberto, que é um cara também famoso da história da cultura material. Eu sei que eles organizaram parte das fichas que o Marco tinha feito, enriqueceram essas fichas, fizeram algumas avaliações de representatividade e produziram um material. Isso foi levado para um Conselho, que era um pedaço do nosso Conselho Consultivo do Iphan, inclusive com membros que são do Iphan até hoje. [...] **Tinha uma fantasia assim de cientificismo** que às vezes era uma bobagem. Aplicou-se um método do BID que um sujeito, um consultor do BID, BID Washington, veio de Washington para aplicar esse tal método. Uma coisa assim... Não sei o que lá “Expert Choice”. [...] E ele tentou reduzir toda essa informação histórica e tal que estavam nas fichas da equipe do István para um conjunto de notas para poder aplicar esse método. Tipo assim: risco - eram critérios - singularidade, autenticidade, representatividade. [...] Esse Conselho dava notas nesses critérios. O sujeito lá do Expert Choice rodava o programa, saia um resultado e ia fazendo um ranking. Mas foi muito engraçado porque, a uma certa altura...

ACG - O resultado tinha dado igual ao que já tinha sido feito antes?

UCG 3 - Um pouco isso e um pouco o seguinte. Um consultor estava lá na roda de consultores e ele percebia que um determinado fator ajudava a cidade entrar ou sair do ranking. Então ele exagerava aquele fator. [...] Então o pessoal mexia nos valores e acabou que a lista com o suposto cientificismo, ela ficou construída ali. E o grupo [...] era representativo.

A polêmica gerada em torno da escolha das cidades oscilou entre a definição de critérios baseados nos objetivos do programa ou em aspectos de representatividade das cidades em relação à história e à identidade brasileiras, o que inevitavelmente trazia questões ideológicas quanto ao papel do Estado na preservação do patrimônio cultural. Por que seria necessária uma priorização sob critérios de representatividade se, a princípio, todos os bens são tombados por serem igualmente importantes? Faria sentido um tombamento dentro do tombamento? Não deveria interessar, portanto, o estabelecimento de uma lista “definitiva” de prioridades, mas sim uma priorização a serviço de uma política circunstancial, no caso, o Monumenta, cujos recursos eram limitados. Na verdade, o que se percebe nesse momento é

a intenção de priorizar bens em estado de conservação precário ou que nunca foram objeto de investimento. Queria-se também alcançar bens representativos de diferentes aspectos da cultura brasileira e fugir da histórica ação sobre igrejas católicas e arquitetura colonial.

Contudo, avaliando essa decisão à luz do tempo, talvez dinamismo e legitimidade teriam sido ganhos se, ao invés de se fazer uma lista de prioridades para o convite das cidades uma a uma (o que levava bastante tempo considerando as diversas etapas a cumprir), uma chamada pública fosse aberta, com um edital de seleção, e nele se estabelecessem os critérios de classificação e priorização, talvez até mesmo os usados pelo GT. Uma lista de prioridades é estanque e implica em sua reavaliação constante - muito além da capacidade do Iphan de acompanhar essas mudanças - considerando o dinamismo das áreas urbanas e das diversas gestões implicadas (municipais, estaduais, nacionais). A tentativa de fazer uma seleção prioritária de todo o universo de sítios urbanos tombados será sempre frustrada porque a dinâmica é tal que prioridades surgem cotidianamente, assim como novos sítios tombados. A autodeclaração, ou seja, colocar a iniciativa nas cidades para decidirem se recorreriam ou não ao programa ao invés de atribuir a função aos especialistas apresenta o benefício do engajamento e da auto-organização. O programa poderia manter a sua “lista curta” de cidades para a Amostra Representativa selecionada a dedo de acordo com critérios políticos e abrir as demais vagas para livre concorrência.

### **1.3. Primeiros passos: a Amostra Representativa**

#### **1997, Brasília**

Começar do “zero”. Assim o desafio de implementação do Programa Monumenta era percebido pelo seu primeiro coordenador nacional. De alguma forma, a Lei Rouanet figurou como um exemplo do tamanho do desafio:

O BID sugeriu, disse “que tal fazer uma experiência, eu financio vocês topam? [...] bom vamos ver como a gente faz

isso, não é? Não tinha nada, não tinha programa, só tinha a experiência de Quito na mão. [...] Precisava começar do zero. [...] No dia, o que eu fiz, eu apresentei por escrito a eles o seguinte: a gente tem que constituir de todas as peças um edifício institucional que não existe simplesmente o Brasil [...]. É como se tivesse inventando uma Lei Rouanet, que tem que criar todos aqueles instrumentos. [...] Tem que disseminar uma certa cultura de gestão do patrimônio - como a Lei Rouanet disseminou uma cultura de promoção e difusão das atividades artísticas e culturais, não é? [...] Então parecia, assim à primeira vista, do ponto de vista profissional, um trabalho árduo. [...] Além do que, o BID sugeriu o seguinte: uma vez feita, a obra... Primeiro, tem que planejar a obra muito bem, com muito envolvimento - já demora um tempão. Segundo, tem que implantar obra com muito critério, claro, diferente do normal. Quer dizer, uma obra de restauro é muito mais longa do que uma obra comum. Depois, tem que garantir a sustentabilidade e monitorar por 30 anos. Digo: espera aí, me bateu um certo desânimo... (UCG 1, 2014).

Uma forma diferente de trabalhar, uma equipe diferente, muitos interlocutores, novos conceitos e métodos, instrumentos inexistentes a serem criados. Oficinas “Zopp”, “Expert Choice”, “Avaliação Contingente”, “Carta Consulta”, “Perfil de Projeto”, “Estudo de Viabilidade” etc. A tarefa não era fácil.

Como visto, desde as primeiras conversas, em 1997 começaram a ser negociados os projetos das cidades da chamada Amostra Representativa. Seriam casos em que haveria um acompanhamento mais próximo por parte da UCG e do BID. Eles seriam a vitrine do programa e permitiriam uma avaliação de seu andamento desde o início, corrigindo as falhas e adequando os procedimentos. São os casos de Olinda, Ouro Preto, Rio de Janeiro, Recife, Salvador e São Paulo<sup>36</sup>. O núcleo da amostra funcionou na prática reduzido às cidades de Olinda, Ouro Preto, Recife e Rio de Janeiro, pois Salvador e São Paulo demoraram muito a ingressar de fato no programa.

O caminho começou entre os de 1997 e 1999, quando os projetos das quatro cidades foram elaborados e toda a cartilha para adesão foi cumprida. Um ano depois da assinatura do contrato, ao final do ano 2000, apenas uma obra em Olinda (Recuperação da Rua Saldanha Marinho) e uma obra em Ouro Preto (Recuperação do telhado da Capela Nossa Senhora das Dores) haviam começado (Iphan, 2000). Os projetos, elaborados rapidamente em nível básico

---

<sup>36</sup> São Luís do Maranhão chegou a ser convidada, mas desde o início não respondeu a contento.

para sua aprovação pelo BID em 1997, apresentavam problemas . Careciam de suporte conceitual e de integração entre si. Segundo o Relatório de Atividades do Grupo Tarefa do Iphan do ano 2000, referindo-se aos projetos:

Ao exigir hoje uma maior consistência na fase de detalhamento, verifica-se sua vulnerabilidade pois não foram desenvolvidos a partir de diagnósticos precisos da realidade – levantamentos históricos, iconográficos, físicos, socioeconômicos e fotográficos, nem de prospecções. Por essa razão têm ocorrido, com frequência, modificações significativas na concepção e partido adotados por esses projetos (IPHAN, 2000, p. 15).

As dificuldades que impediam o cumprimento dos prazos eram muitas. Por um lado, as equipes não estavam familiarizadas com o detalhamento exigido pelo programa. Por outro, havia muita discordância no nível técnico entre Iphan e Prefeitura. A incerteza de continuidade era grande no caso das prefeituras que mudariam de administração devido às eleições do ano 2000 (particularmente em Recife, Rio de Janeiro e Ouro Preto). Em Ouro Preto, por exemplo, toda a equipe da UEP foi exonerada em outubro de 2000, com exceção do coordenador (IPHAN, 2000). Quanto ao Rio de Janeiro, o projeto estava em “estado vegetativo” até o início do ano 2000, quando foi dado um novo impulso pela Prefeitura, que disponibilizou a experiente equipe do Instituto Pereira Passos. Com a mudança na administração no ano seguinte, o projeto voltou à estaca zero.

A fragilidade municipal associada à complexidade do programa era apontada como problema central:

Prefeituras do porte de Olinda e Ouro Preto, como está revelando a experiência das Cidades da Amostra, dificilmente atendem a exigências do Programa, a começar pela fragilidade do seu quadro técnico, o que impede, por exemplo, que o Iphan possa dividir com seu parceiro a sobrecarga de incumbências. Pelo contrário, é o município que é socorrido. Exemplifica isso o apoio que o Iphan teve que prestar na correção e reorientação técnica dos projetos de engenharia elaborados pela UEP de Ouro Preto (IPHAN, 2000, p. 38).

Por esse motivo, em 1999, foram contratados consultores para mediar a relação município – Iphan e preparar os projetos para licitação. Uma das razões que mais preocupava as prefeituras eram os gastos efetuados nos projetos e a incerteza quanto a sua concretização. O clima local era de animosidade, reiterado pelas comunidades e setores privados, uma vez que as

Oficinas Zopp de planejamento tinham sido realizadas em 1997 e nenhum resultado fora alcançado até então.

As cidades de Salvador e São Paulo, embora estivessem nesse grupo, demoraram ainda mais para criar condições para a implantação do programa. No caso de São Paulo, pode-se atribuir o fato ao desinteresse da administração local. No caso de Salvador, havia uma questão social de peso a ser resolvida, pois o projeto previa a expulsão da população residente nas áreas de intervenção. Logo as associações locais se mobilizaram e a interferência do Ministério Público implicou na revisão das premissas iniciais do projeto para esta cidade.

Com os anos, as equipes aperfeiçoaram-se e os projetos foram se desenvolvendo a contento. Dessas cidades, Ouro Preto talvez tenha tido os resultados mais amplos e notáveis, permitindo a resolução de uma série de problemas de circulação e ambiência urbanas, com a recuperação de praças, restauração de monumentos e a criação de um novo parque.

Salvador acabou por se destacar mais tardiamente com o vultoso projeto habitacional no bairro São Dâmaso. De acordo com Bonduki, em todo o Programa Monumenta, foi apenas nessa cidade que a habitação social tornou-se o elemento estruturador da reabilitação do tecido histórico, num contexto brasileiro de ausência de políticas pautadas na permanência dos moradores nesse tipo de intervenção (BONDUKI, 2010, p. 317-319). Após um intenso e estendido processo de disputa entre moradores e agentes públicos e intervenção do Ministério Público, a solução final resultou de uma conjugação de diferentes fontes de recursos do Governo Estadual (em especial o Programa Habitacional para o Servidor Público – PROHABIT), Nacional (Programa Monumenta) e da CEF (Programa Habitacional de Interesse Social – PHIS). De acordo com o Relatório de Progresso do Monumenta do 2º semestre de 2012, 76 imóveis foram desapropriados pelo Governo do Estado, cuja recuperação foi licitada em três etapas: PROHABIT 1 (20 imóveis), PROHABIT 2 (24 imóveis) e PROHABIT 3 (11 imóveis), totalizando o atendimento a 234 famílias de servidores estaduais. O retorno para o Fundo Municipal de Preservação municipal deu-se através da venda dos imóveis. Foram reassentadas 103 famílias de baixa renda em 21 imóveis pelo

programa do PHIS, como resultado do Termo de Ajustamento de Conduta assinado entre o Governo do Estado da Bahia e o Ministério Público Estadual.

No quadro a seguir, é possível ter um panorama da “Cronologia das etapas de estruturação dos projetos do Programa Monumenta nas cidades”, no Gráfico 4. Ele está composto por uma tabela principal, disposta na horizontal e ocupando duas páginas, e sete outras tabelas verticais complementares que funcionam como legendas para os números inseridos nos campos da tabela principal, referentes aos: “Prefeitos”, “Órgãos Públicos”, “Empresas”, “Universidades”, “Moderadores” e “Siglas”.

Informações dispersas em documentos que compõem o Acervo do Programa Monumenta foram tabuladas nesse gráfico de modo a oferecer uma leitura rápida e preliminar da evolução dos projetos. A primeira coluna da tabela principal, que ordena toda a matriz, expressa a priorização estabelecida no início do programa pelo GT de especialistas, elaborada no ano 2000. As colunas relativas aos “Prefeitos” registram as mudanças de administração municipal ao longo de todo o período Monumenta. São então registradas as datas dos “Convites” feitos às cidades; das “Oficinas Zopp” de planejamento dos projetos locais; datas de aprovação das “Cartas Consultas” e dos “Perfis de Projeto” (assim como a informação dos responsáveis pelas suas elaborações); os órgãos responsáveis pela execução do programa em cada cidade e pelas contrapartidas locais; as datas de assinatura dos Convênios; e, finalmente, informações referentes às Unidades Executoras de Projeto – UEPs, sendo elas: ano de criação, vínculo institucional, natureza dos contratos dos funcionários e nomes dos profissionais que compunham os cargos de Coordenador, Coordenador Adjunto, Especialista de Patrimônio, Especialista Financeiro e Especialistas de Obras<sup>37</sup>.

Os documentos iniciais preparados para as cidades da Amostra Representativa – Olinda, Ouro Preto, Salvador, Recife, São Paulo e Rio de Janeiro – não tiveram o mesmo formato da “Carta Consulta” e do “Perfil de Projeto”. Os projetos e estudos foram diretamente negociados e elaborados por volta de 1997/1998, tendo sido adotada essa informação para as

---

<sup>37</sup> Dados referentes às UEPs correspondem ao ano de 2004. Fonte: PROGRAMA MONUMENTA, Relatório de Progresso de 2004.

respectivas colunas “Carta Consulta” e “Perfil de Projeto”. Uma exceção, por exemplo, é o Perfil de Projeto elaborado em 2002 para Salvador.

Importante ressaltar que, apesar do rigor na elaboração da tabela, na eventualidade destas informações serem usadas em pesquisas acadêmicas posteriores, recomenda-se a sua verificação em nova consulta ao mencionado Acervo. Há casos, por exemplo, em que Oficinas Zopp e Perfis de Projeto foram realizados mais de uma vez. As UEPs, por outro lado, passaram por muitas mudanças. É possível, portanto, haver divergência entre documentos.





## 1.4. Os municípios entram no programa

### 2000, Brasília

Em novembro de 2000, a pressão pela ampliação do escopo geográfico do Monumenta, aliada à melhoria da taxa cambial, levou à decisão do governo brasileiro pela extensão do número de municípios para 26. Os relatos apontam para a reserva do BID sobre essa decisão, alertando para a limitação dos recursos. Nesse ano, foram convidadas vinte novas cidades<sup>38</sup> e, no início de 2001, elaboradas as Oficinas Zopp de planejamento em cada uma delas e preparadas as Cartas Consulta pelos municípios.

Cinco delas não foram além dessa etapa. O conjunto de “desistentes” será tratado em detalhes no Capítulo 3. Por ora basta indicar que os motivos para essa situação giraram em torno de três aspectos principais: o desinteresse ou a descontinuidade da administração local (tendo em vista as eleições do ano 2000), suas dificuldades financeiras e os conflitos na definição ou na elaboração dos projetos. Mais sete cidades foram convidadas em 2002<sup>39</sup>, sendo que Paraty e Porto Seguro não seguiram adiante.

O Gráfico 4 – Cronologia das Etapas dos Projetos por Cidade mostra o ano do convite, de realização da Oficina Zopp e de aprovação do Perfil de Projeto. Com ele pode-se visualizar o andamento da implementação, o ritmo de adesões e os atrasos dos municípios em relação ao programa. Das cidades que foram convidadas em 2000 e que seguiram no programa, 67% delas contaram com um convênio com o Governo Federal para implementação do Monumenta em 2002. Das que foram convidadas em 2002 e seguiram no programa, 80% delas assinaram o mesmo convênio em 2004. Serro foi a última cidade a entrar no programa, no ano de 2005. Portanto, o tempo médio para a elaboração dos projetos básicos (Perfis de Projeto) em cada cidade foi de dois anos.

---

<sup>38</sup> Alcântara, Antônio Prado, Belém, Brasília, Cachoeira, Carapicuíba, Congonhas, Corumbá, Diamantina, Goiás, Icó, João Pessoa, Lençóis, Natividade, Oeiras, Pelotas, Penedo, Porto Alegre, São Francisco do Sul e Tiradentes.

<sup>39</sup> Laranjeiras, Paraty, Mariana, Porto Seguro, Manaus, São Cristóvão e Serro.

Em paralelo ao convite das cidades, à preparação dos projetos e ao início das primeiras obras (componente dos investimentos integrados), os demais componentes do Monumenta eram preparados.

Um deles foi o projeto de fortalecimento institucional, que possuía três vertentes - a do MinC, a do Iphan e a de Municípios. Seu desenho ficou a cargo do Grupo Tarefa (GT) Iphan, uma pequena equipe formada por consultores externos e servidores da casa, com coordenação vinculada diretamente à presidência do órgão. O fortalecimento do Iphan visava a responder aos questionamentos da falta da prática de planejamento no órgão, ausência de critérios de preservação e restauração e de normas claras de proteção. As ações definidas incluíram inventários, critérios para acautelamento e definição de referências orçamentárias para obras de restauro, além de aprimoramentos na estrutura de informatização do órgão (GIANNECCHINI, 2014). Contudo, os resultados dessa empreitada não foram expressivos e enfrentaram algumas discordâncias internas.

O fortalecimento municipal previa a atualização legislativa e a capacitação de gestores de funções públicas. Quanto à atualização legislativa, foram realizados Planos Diretores Participativos em 14 cidades. A capacitação ficou centrada na orientação contínua da UCG à distância ou em inspeções locais pelos seus técnicos. No MinC foram duas estratégias, a primeira voltada para a construção de um Sistema de Informações de Patrimônio/SIP e, a segunda voltada para uma série de estudos sobre cadeias produtivas na área da cultura, relacionados a um programa estratégico do MinC, denominado Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura – PRODEC. Ambas as vertentes foram desenvolvidas em momento mais avançado do programa.

Os projetos para apoio à participação privada na restauração de imóveis privados e para o desenvolvimento de atividades econômicas, pela novidade que traziam e dependência de instrumentos e parcerias específicas, foram construídos mais lentamente. A promoção de atividades econômicas nas áreas de projeto foi inicialmente pensada para ser proposta pelos municípios conveniados, mas, diante do fraco engajamento, após 2003 a decisão foi revista para a realização de amplas seleções públicas nacionais. O financiamento para imóveis privados foi negociado de forma lenta com a CEF, os primeiros editais surgiram apenas em 2005.

Para o treinamento de artífices e agentes de cultura e turismo, a ação inicial planejada foi a realização de um curso de formação em Veneza para cerca de 34 artífices, o que, por si só, consumiu boa parte da reserva de recursos disponíveis. A componente educativa esbarrou na ideia inicial de parceria privada para a produção de programas educativos a serem veiculados na televisão, pois não havia parceiro que aceitasse as condições e contrapartidas colocadas pelo BID. Mais tardiamente, nessas modalidades, foram anunciados editais para pequenos projetos de capacitação e educação patrimonial.

### ***Os tipos de projetos e o desenvolvimento local***

Todas as cidades, em maior ou menor grau, foram contempladas com obras de restauração de monumentos importantes e de áreas públicas adjacentes a eles. O Gráfico 5 oferece um quadro geral dos tipos de projeto concluídos em cada cidade. Muitas vezes, eram bens em estado de conservação precário ou arruinamento que há muito necessitavam recursos. O Monumenta foi então uma janela de oportunidade para essa demanda básica represada. São os casos, entre outros, do Mercado Público Municipal de Lençóis, do Museu de Arte Sacra, do Edifício Paula Souza e do Edifício Ramos de Azevedo, os três em São Paulo, o Paço da Liberdade e o Mercado Adolpho Pinheiro em Manaus, o Mercado Municipal e o Grande Hotel em Pelotas, o Lar Imaculada Conceição em São Cristóvão, entre inúmeros outros.

Pode-se dizer que essas ações eram o “arroz com feijão” de um desejado “desenvolvimento local”, o nível básico daquilo que se espera de um programa de preservação, movimentando a economia do ponto de vista do mercado da construção civil.

Um segundo nível de intervenção foi a valorização do contexto urbano desses bens, ajudando a evidenciá-los e dando-lhes melhores condições para o acesso público e fruição. Esse tipo de intervenção esteve presente em segundo plano em quase todos os casos, mas teve importância central em 57,7% deles. As Orlas do Barbitonga em São Francisco do Sul, a recuperação do calçamento, pavimentação e iluminação de diversas ruas em Recife antigo, a Praça da Matriz, Praça da Alfândega e vias da área do projeto em Porto Alegre, a Orla do Rio São Francisco em Penedo, largos, praças, ruas e estacionamentos em

Olinda e em Natividade são bons exemplos. Pode-se, então, se referir a um nível complementar da preservação; algo como os legumes e as verduras daquele arroz com feijão acima. Com essas qualificações, pensava-se em estreitar laços dos cidadãos com o passado de suas cidades, de tal forma a se reconhecer nele. Estas ações teriam como efeito, portanto, valorizar a identidade da cidade.

Um terceiro nível de intervenções pode ser interpretado como uma transformação contundente da dinâmica local, a solução de algum entrave, um impulso mais incisivo tendo em vista o desenvolvimento social e econômico local. Permitindo-se outra metáfora, se trataria de incluir ao prato de arroz, feijão e legumes, um filé.

Essa última perspectiva é, em princípio, mais trabalhosa e lenta porque requer frequentemente reestruturação, por vezes ruptura com o vigente. Eventualmente a constituição de um instrumento que não existe. Foi o que aconteceu no Projeto de Financiamento de Imóveis Privados (Frip), com seus Fundos de Preservação e na instalação de dois campus universitários em Laranjeiras e em Cachoeira. É por isso que as cidades que dependeram desses dois tipos de projeto ocorreram mais tardiamente, porque requeriam mais tempo para seu amadurecimento. Não por acaso os fundos e o financiamento privado foram considerados por vários entrevistados como as maiores contribuições do programa. Uma discussão mais detida na avaliação do Monumenta será feita ainda no Capítulo 1, no item “1.6. Como se avalia um programa” e, particularmente quanto aos casos de Goiás/GO e Laranjeiras/SE, no Capítulo 3.

O Gráfico 5 a seguir apresenta o quadro geral dos projetos acordados com as cidades até 2008, incluindo obras em edifícios e espaços públicos e pequenos projetos de fortalecimento institucional municipal, de formação, educação e promoção econômica. É possível que algumas das obras elencadas no quadro não tenham sido realizadas, como no caso de Alcântara<sup>40</sup>. Os resultados referentes às obras concluídas Frip datam de 2016 e pertencem ao estudo de Simões (2016).

---

<sup>40</sup> Para maior precisão, consultar os Relatórios de Progresso do Programa Monumenta de 2012.



Gráfico 5. Projetos por cidade

UF	Cidade	Tipo de projeto principal					Frip	Obras em monumentos	Obras em espaços públicos	Projetos patrocinados (promoção econômica)
		Monumento	Parques, praças, orlas	Universidade	Frip	Frip				
MA	Alcântara		x				0	Centro de Pesquisa e Documentação da Imagem e do Som, Museu Histórico, Casa de Cultura, Centro de Artesanato, antigo matadouro, pousada do Imperador, sobrado Cavalo de Tróia, sobrado Tito Soares, Receptivo Turístico, terminal de passageiros e mercado de peixes	Porto do Jacaré, Centro Cultural Netto Guterres, urbanização do calçadão do Bananal, ruínas Clóvis Bevilacqua, do Barão de Mearim, do Barão de Pindará, da Igreja da Ordem Terceira de São Francisco de Assis e da Igreja de Nossa Senhora do Carmo.	Apoio à elaboração do Plano Diretor Municipal
PA	Belém	x					8	Mercado de carne Francisco Bolonha, solar Barão de Guajará – Instituto Histórico e Geográfico do Pará e Igreja de Santana	Praça Maranhão e praça Frei Caetano Brandão	Curso de Formação Básica em Restauro e Conservação
BA	Cachoeira	x	x	x	x		37	Capela Nossa Senhora D' Ajuda, Conjunto do Carmo (Ordens Primeira e Terceira e Casa de Oração). Igrejas Matriz de Nossa Senhora do Rosário, do Rosarinho, Nossa Senhora do Monte e Cemitério dos Pretos. Paço Municipal (Casa de Câmara e Cadeia), casa natal de Ana Nery (rua Ana Nery n. 07). Imóveis à rua Ana Nery n. 02 e no 25, à rua Benjamin Constant n. 17, à rua Sete de Setembro n. 34, à rua 13 de Maio n. 13 e à Praça da Aclamação n. 04. <b>Quartelão Leite Alves (Universidade Federal do Recôncavo Baiano)</b> e nova sede da Fundação Hansen	Orlas de Cachoeira e de São Félix	Curso de Guias de Turismo
MG	Congonhas	x	x				16	Santuário Bom Jesus de Matosinhos, Igreja São José e estação ferroviária	Praça São José, ladeira do Bom Jesus e alameda Cidade Matosinhos de Portugal	Capacitação de profissionais em atividades de restauro - Capacitação de agentes locais para a recuperação e conservação do Santuário Bom Jesus dos Matosinhos - Qualificação do artesanato em pedra-sabão
MS	Corumbá		x				6	Casa Wanderley Bais (Museu de Arqueologia do Homem do Pantanal)	Orla do rio Paraguai, escadaria e praça General Rondon, praça Generoso Ponce, praça do beco da Candelária, travessa Mercúrio e estacionamento do Centro de Convenções	Apoio à elaboração do Plano Diretor Municipal
MG	Diamantina	x					23	Mercado Velho, Sobrado do Intendente (Museu de Arte Sacra), Cadeia Velha e Igreja São Francisco	Praças Barão de Guaiçú e Monsenhor Neves	
GO	Goiás	x	x		x		102	Mercado Municipal, Museu das Bandeiras, chafariz da Boa Morte	Requalificação da beira-rio (rio Vermelho) e praça da Liberdade	Realização do Festival de Poesia de Goiás; Projeto de mapeamento e inventário Estrada do Nascente: trilhas e caminhos de Vila Boa; Consultorias para a elaboração de projetos museográfico e museológico para o Museu das Bandeiras e diagnóstico dos arquivos municipais
CE	Icó		x				16	Teatro da Ribeira dos Icós, sobrado da Canela Preta e casa de Câmara e Cadeia	Urbanização do largo do Théberge	Apoio à implementação do núcleo de formação musical (cursos realizados no sobrado do Canela Preta); Apoio à realização do 1o Festival de Música de Câmara do Vale do Salgado; Cursos de Conservação de Pinturas Artísticas Parietais em Monumentos Arqueológicos; Reedição da cartilha Icô, patrimônio de todos: roteiro para preservação do patrimônio cultural; Formação profissional para a produção da Feirada de Lima Campos e publicação sobre o modo de fazer desse prato típico da culinária local
SE	Laranjeiras	x	x				2	Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus e trapiche carpintaria da prefeitura. Novo campus da Universidade Federal do Sergipe: quartelão dos trapiches, casarão de então da praça da República, casarão dos Rollemberg e sobrado ao lado	Praças do Trapiche Santo Antônio, da República e Samuel de Oliveira. av. Municipal e praça do Sagrado Coração de Jesus. Calçadão Getúlio Vargas e praça Cel. José de Faro	Educação Patrimonial junto às escolas da comunidade.
BA	Lençóis	x					67	Mercado Público Municipal, Casa de Cultura Afrânio Peixoto e anfiteatro. Igrejas Nossa Senhora do Rosário e Nosso Senhor dos Passos. Antiga e nova sede da prefeitura municipal, biblioteca pública, arquivo público, sede do Iphan e antigo posto de saúde	Avenida Nosso Senhor dos Passos e ponte sobre o rio Lençóis	Projeto Mulheres que Acreditam: qualificação para produção de artesanato; Cooperativa Grãos de Luz e Grão: educação ambiental e reciclagem
AM	Manaus	x					0	Paço da Liberdade (Museu da Cidade), mercado Adolpho Lisboa e imóveis da Rua Bernardo Ramos, n. 69 e n. 77	Coreto e chafariz da praça Dom Pedro II, praça IX de Novembro e estacionamento rotativo do Museu da Cidade	Projeto de capacitação e associativismo para comerciantes que trabalham em edificações com valor histórico
MG	Mariana						13	Catedral de Nossa Senhora da Assunção (a Sé de Mariana), Igreja da Nossa Senhora Rainha dos Anjos, casa da rua Direita, casa do Conde de Assumar, casarão dos Moraes e Seminário Menor (Centro Cultural)	Praças Cláudio Manoel (Praça da Sé), São Pedro dos Clérigos, Minas Gerais, Tancredo Neves, Dom Silvério, Barão de Camargo e Santo Antônio	
TO	Natividade				x		58	Igreja de Nossa Senhora da Natividade, Centro de Artesanato e Apoio Turístico, Casa de Cultura Amália Hermano Teixeira	Praças da Igreja São Benedito, das Ruínas da Igreja do Rosário dos Pretos, do largo da Matriz, da Bandeira, Leopoldo de Bulhões e becos João Araújo, da Escola e do Cemitério Antigo	Apoio à produção artesanal de jóias
PI	Oeiras						0	Igreja Nossa Senhora das Vitóriaas, Capela dos Passos da Paixão, Museu de Arte Sacra (Paço Episcopal), Sobrado dos Ferraz, Sobrado Major Selemérico, Cineteatro, Mercado Público, Café Oeiras e Ponte Grande Zacarias de Góis	Praças Orlando de Carvalho, Mafrense e Marechal Deodoro	
PE	Olinda	x	x				3	Igreja do Carmo, igreja de Nossa Senhora do Rosário, Observatório da Sé e Museu Regional	Praça do Carmo e sítio de Seu Reis, reurbanização e estacionamento do Fortim e do largo do Varadouro. Estacionamentos do Rosário e da Conceição. Requalificação do beco Bajardo, do largo do Cruzeiro e da rua Saldanha Marinho	Projeto Arte em Toda Parte de visitação dos ateliês; Projeto de Exposição de Artes Plásticas; Projeto Folia Real de espetáculos musicais gratuitos de Maracatu; Apoio ao Núcleo de Formação de Artífices Restauradores - NUFAR
MG	Ouro Preto	x	x				36	Teatro Municipal (Casa da Ópera), casa da Baronesa, casa do Gonzaga, casa do Folclore, Igreja do Antônio Dias, ponte do Antônio Dias, capela das Dores, terminal de Integração, Casa dos Inconfidentes, casarão Rocha Lagoa e solar Baeta Neves	Parque do Horto Botânico e Praça Tiradentes	Apoio à elaboração da Legislação Urbanística do município de Ouro Preto; - Formação de artesãos para utilização de bambu; - Execução e implantação do Programa de Educação Patrimonial do Vale dos Contos; - Criação e confecção de material gráfico promocional do Vale dos Contos e Horto Botânico; - Revitalização do Artesanato de Taquara/Lavras Nova - Calendário de Manifestações Populares do Centro; - Escola Senai de Conservação e Restauração

RS	Pelotas	x			7	Mercado municipal, Paço Municipal, Grande Hotel, Secretaria de Finanças e casas no 02 e no 06, à praça Cel. Pedro Osório	Praça Cel. Pedro Osório e fonte das Nereidas, largo do Mercado, beco das Artes, beco dos Doces e beco das Frutas	Qualificação Profissional de Nível Básico para Ofícios de Restauero e da Conservação do Patrimônio Histórico Arquetônico de Pelotas; - Inventário de Referência Cultural – Doces de Pelotas - Projeto Música Patrimônio Vivo: fortalecimento da orquestra filarmônica; - Projeto Cultura Aberta: realização de eventos de música e teatro; - Manual do Usuário de Imóveis Inventariados de Pelotas - Placas de Identificação para Imóveis Inventariados; - Livros Didáticos sobre a História de Pelotas; - Exposição Praça Coronel Pedro Osório; - Apoio à elaboração do Plano Diretor do Município
AL	Penedo	x	x	x	23	Igrejas de Nossa Senhora da Corrente e de São Gonçalo Garcia, mercado público, Pavilhão da Farinha e Casa de Aposentadoria	Orla do rio São Francisco, adro da Igreja de Nossa Senhora da Corrente e prolongamento da rua 7 de Setembro. Praças Barão de Penedo, padre Veríssimo, Rui Barbosa, e Costa e Silva. Ruas Dâmaso do Monte, Dom Jonas Batinga, São Miguel, e av. Floriano Peixoto	Projeto Núcleo de Formação de Artífices Restauradores de Penedo; Projeto de capacitação de crianças na arte da dança; Apoio à elaboração do Plano Diretor Municipal
RS	Porto Alegre	x	x		15	Palácio Piratini, pinacoteca de Porto Alegre, biblioteca pública do estado, Museu de Comunicação Social Hipólito José da Costa, Museu de Arte do Rio Grande do Sul, Memorial do Rio Grande do Sul, pórtico central do cais do porto, Igreja Nossa Senhora das Dores	Praça da Matriz, praça da Alfândega e vias da área do projeto	Oficina de Arqueologia: escavação arqueológica da praça da Alfândega; - Projeto Cartunistas: pintura mural nos tapumes da escavação arqueológica da praça da Alfândega; - Museu de Percurso do Negro em Porto Alegre: marcos físicos e percursos monitorados no centro de Porto Alegre; - Divulgação do potencial turístico e serviço da Igreja das Dores; - Projeto de Qualificação Profissional de Auxiliar de Restauero, marcenaria e carpintaria
PE	Recife	x	x		1	Igreja Madre de Deus	Recuperação de calçadas, pavimentação e iluminação da rua Madre de Deus, av. do Cais da Alfândega (11/2003), rua da Moeda, av. Alfredo Lisboa, trecho da av. Vigário Tenório, rua prof. Aloisio Magalhães e rua Aluisio Periquito. Sinalização interpretativa	Projeto Aula Patrimônio Alfândega/Madre de Deus; - Projeto de divulgação turística do Pátio de São Pedro
RJ	Rio de Janeiro		x		4	Igreja Santíssimo Sacramento, Teatro Carlos Gomes, anexo Centro de Arte Hélio Oiticica, casa de Bidu Sayão, Conjunto Escultórico Dom Pedro I e as 4 alegorias, solar Visconde do Rio Seco, imóvel à praça Tiradentes, no 71, e imóvel à rua Gonçalves Lédó, no 11	Praça Tiradentes, seu entorno e rua do Lavradio	Calendário cultural da praça Tiradentes; Oficina-escola de Manguinhos - Fundação Oswaldo Cruz; Projeto Scenarium Musical: criação e implementação de escola de música; Coleção de Artes e Ofícios: publicação de livros sobre restauração de estuque e pintura mural; Projeto de pesquisas: Ofícios tradicionais do bairro do Catete; Evento Mercado 45 em festa: espetáculos e oficinas no centro histórico; Projeto de fortalecimento da feira do Rio Antigo; Curso de qualificação profissional em restauero e conservação do patrimônio histórico arquetônico da cidade do Rio de Janeiro
BA	Salvador			x	0	Seminário São Dâmaso (Centro de Restauero da Bahia - CERBA), Igreja de N.Sra. D' Ajuda, Casa dos Santos da Ordem 3ª de S.Francisco		
SE	São Cristóvão	x	x		3	Sobrado da Antiga Ouvidoria, Museu Histórico do Estado de Sergipe, Lar Imaculada Conceição, Convento e Igreja de Santa Cruz, Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos e Capela dos Capuchinhos	Praças da Bandeira, São Francisco e Senhor dos Passos (Largo do Carmo). Ladeiras de Epaminondas (Beco da Poesia), do Porto da Banca e do Açougue. Largo do Rosário e Beco do Amparo	Restaurante do Japonês e casa da Queijada
SC	São Francisco do Sul	x	x		17	Museu Nacional do Mar, Museu Histórico e terminal marítimo, Igreja Matriz Nossa Senhora da Graça e mercado público municipal	Orla da baía da Babitonga e parque do morro do Hospício	Capacitação de pescadores em turismo; Seminário Nacional sobre as Embarcações Brasileiras; Oficina Nacional de Artesanato Naval; Produção de calendário (2007) e de totem interpretativo; Mapeamento Cultural e Projeto de Educação Patrimonial
SP	São Paulo	x			1	Museu de Arte Sacra, edifício Paula Souza (antigo Laboratório Politécnico), edifício Ramos de Azevedo, Chaminé (próxima ao Quartel da Luz), No Jardim da Luz: o ponto de bondes, o prédio do Ponto Chic, a casa do Administrador e o Coreto no 2	Praça Cel. Fernando Prestes	Projeto Guarda, Organização e Difusão Patrimônio do Documento: treinamento dos profissionais do Arquivo Histórico Municipal
MG	Serro	x			27	Igrejas Matriz Nossa Senhora da Conceição e do Bom Jesus de Matozinhos, Chácara e Casa do Barão do Serro	Praça João Pinheiro, adro e ladeira da Igreja de Santa Rita. Requalificação do eixo entre as Igrejas Matriz e Matozinhos. Urbanização da orla do córrego Quatro Vinténs	Projeto Arquitetura da Terra: Qualificação profissional em restauero e conservação do patrimônio histórico arquetônico
TOTAL					485			

Fonte: DIOGO, 2009; SIMÕES, 2016.

## 1.5. As mudanças de direcionamento de 2003

### 2003, Brasília

Com a mudança da gestão nacional do programa e diante de um quadro de difícil implementação, houve uma disposição em flexibilizar suas regras (UNESCO, 2003). Entra no programa uma equipe de urbanistas formados no seio da Reforma Urbana<sup>41</sup> e que nele entreviu uma série de oportunidades consonantes com seus desafios: geração de renda, capacitação de mão de obra e recursos para enfrentar questões como o planejamento urbano e o problema habitacional.

O Ministério do Planejamento pretendia finalizar o programa em decorrência de suas poucas realizações (UCG2, 2014). À época, de acordo com o coordenador adjunto do Monumenta, havia uma tensão muito grande estabelecida com as prefeituras, com consequências para o descrédito do programa. Segundo ele, encontrou-se também uma “tensão com o Iphan, que odiava” o programa Monumenta (UCG2, 2014). Quando existiam, os projetos eram vistos como muito ruins, as equipes, muito burocratizadas e a postura do BID era lida “como executor-dono do programa”. Assim, a nova equipe buscou reduzir o papel do BID, incluindo a retirada do nome do banco na designação do programa (anunciado então como “Monumenta - BID”).

Nesse momento, a equipe da UCG era composta por 41 pessoas contratadas e passou a incorporar também os especialistas do GT Iphan. Os procedimentos administrativos da UCG foram reorganizados, melhorando a comunicação interna entre UCG e MinC, e a interlocução entre o Iphan e UEPs.

Contava-se, então, com 18 convênios assinados, cinco novas cidades com planos operacionais assinados e seis novas cidades em processo de elaboração de Cartas Consulta e Perfis de Projeto. A principal dificuldade relatada ainda era a falta de estrutura, capacidade financeira e capacitação dos municípios, mas havia menção aos sucessivos contingenciamentos do orçamento federal

---

<sup>41</sup> O Movimento da Reforma Urbana foi criado em 1985 e teve sua proposta de emenda popular aprovada no texto constitucional de 1988, balizada no direito à terra urbana e na ideia da função social da propriedade. Para mais informações cf. BASSUL, 2002.

(na ordem de 50%). Também argumenta-se nos relatórios sobre a complexidade das normas e procedimentos e a reduzida equipe do Iphan.



Imagem 4: Equipe da UCG por volta de 2004 (Fonte: Acervo pessoal Marco Antônio Galvão).

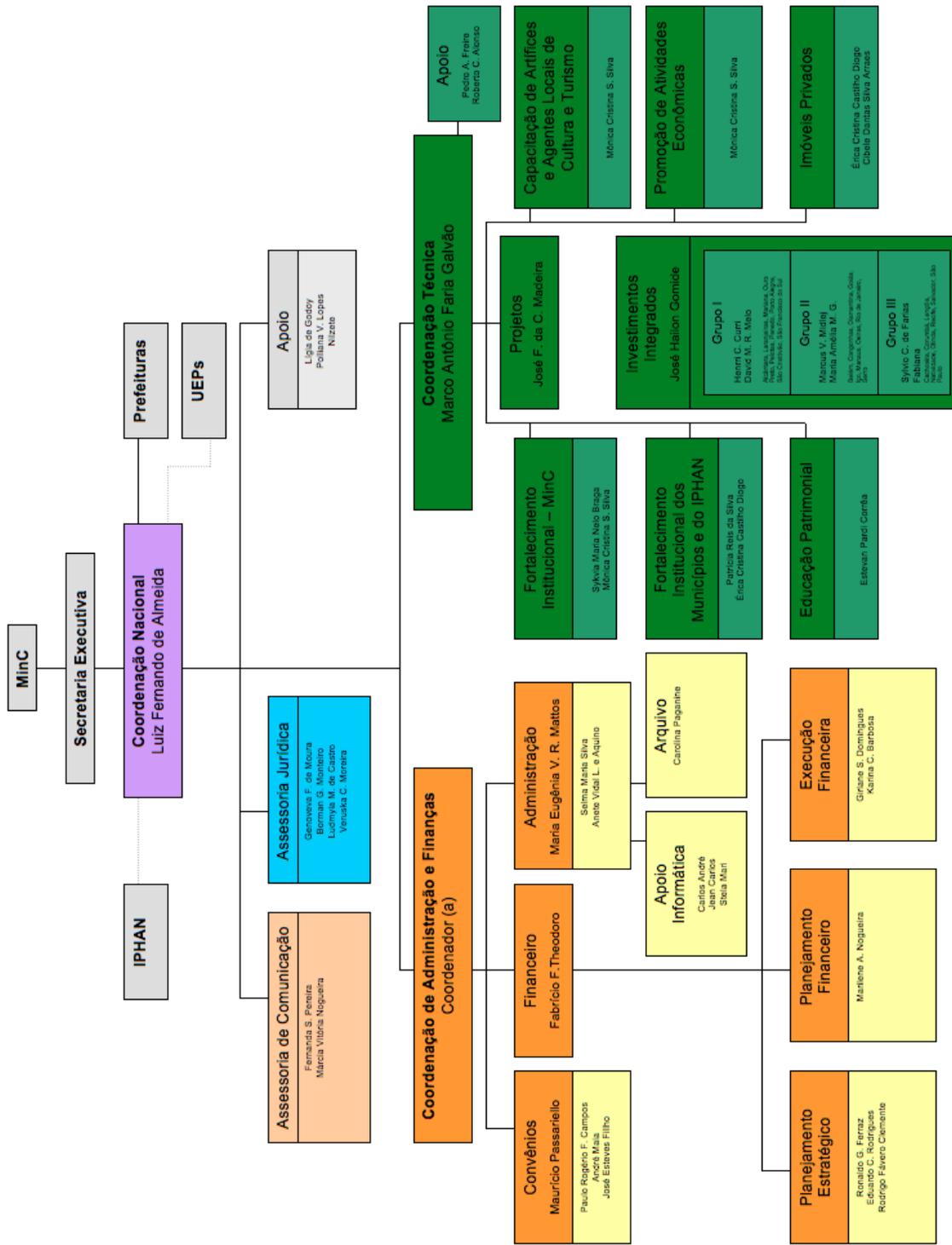
A decisão por retomar o Monumenta veio do governo de transição. A partir de 2004 (DEZOLT, 2009), a Casa Civil passou a acompanhar o programa, conferindo-lhe o destaque merecido: “este foi um ponto de inflexão de sua execução onde tanto os instrumentos de monitoramento foram aprimorados quanto a disponibilidade de recursos humanos e financeiros” (DEZOLT, 2009). De acordo com as entrevistas, buscou-se, nessa fase, uma maior internalização do programa nas diversas áreas do ministério, assim como uma maior articulação efetiva com outras áreas do governo, envolvendo Ministérios das Cidades, Meio Ambiente e Turismo, além da CEF. Acreditava-se que o tratamento do problema urbano requeria necessariamente ações interministeriais. Essa postura é nitidamente diferente da primeira fase do Monumenta pois, embora a ideia de política integrada estivesse presente no discurso, essa não foi a tônica.

Os Gráficos 6 (2005) e 7 (2006) a seguir dão ideia da estrutura organizada na UCG para gerenciar o Programa Monumenta, que ia se aprimorando constantemente para melhor responder ao andamento dos projetos e à importância que iam adquirindo. Por exemplo, de 2005 para 2006, o projeto

Frip ganhou corpo, passando a ser tratado em uma coordenação específica. O mesmo aconteceu com as chamadas “atividades concorrentes”, que reuniam as ações de fortalecimento institucional, os programas educativos, a capacitação e a promoção de atividades econômicas.

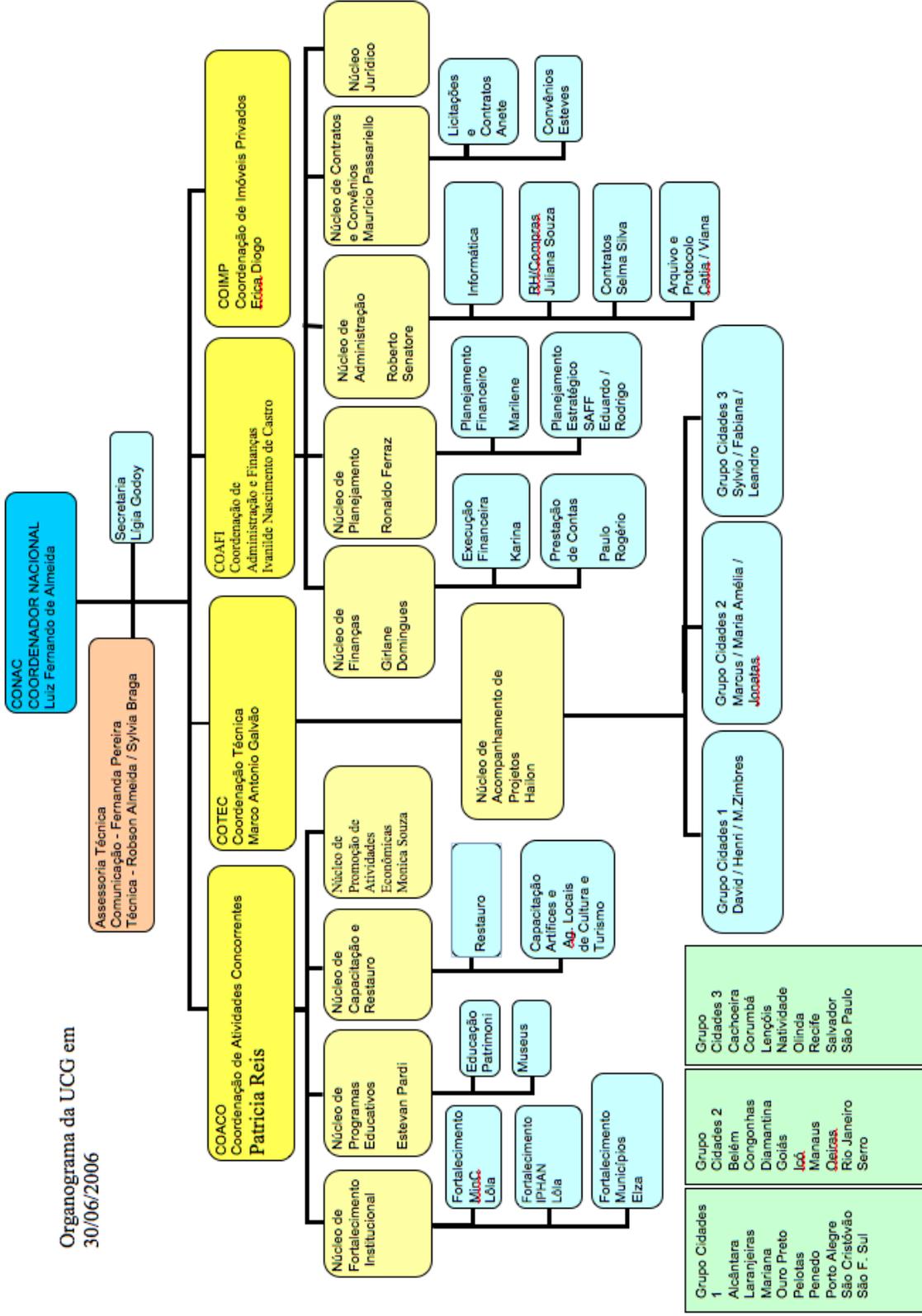


Gráfico 6. Organograma da UCG no primeiro semestre de 2005



Fonte: MINISTERIO DA CULTURA (Brasil), 2005a.

Gráfico 7: Organograma da UCG em 30/06/2006



Fonte: MINISTERIO DA CULTURA (Brasil), 2006a.

A partir de 2005, por exemplo, foi articulada uma ação do componente de fortalecimento institucional para os municípios, junto ao Ministério das Cidades. Desenvolvida em cooperação com a Unesco, abriu a possibilidade para que outros núcleos tombados fora do programa pudessem acessar recursos para o desenho de Planos Diretores, como aconteceu com Sobral e Vassouras. Na ocasião foi realizada a oficina sobre Planos Diretores e Preservação do Patrimônio Cultural na cidade de Mariana, com o Ministério das Cidades, técnicos das UEPs, Iphan, Meio Ambiente e equipes municipais, para a definição de termos de referência para elaboração de planos diretores e de preservação.

Com o Ministério do Turismo foi firmado um convênio para integração de políticas, incluindo ações voltadas ao inventário de bens e publicação de roteiros das cidades incluídas do Monumenta. Com relação à CEF, foi firmado um convênio para a regulamentação dos fundos de preservação e apoio aos municípios na execução dos financiamentos para imóveis particulares, cujo edital foi lançado em 2005.

Outro aspecto interessante dessa fase foram os editais para ampliar o acesso aos recursos do Monumenta por parte de entidades da sociedade civil, setor privado, fundações, dentre outras. Diversos editais foram lançados voltados para atividades econômicas, educativas e de capacitação, apoiando projetos propostos por entidades civis. No de atividades econômicas, foram atendidas 90 propostas, incluindo festivais de arte na rua, recuperação de receitas tradicionais, festivais de literatura (de Goiás, por exemplo), entre outros. Nos três temas, foram apoiados cerca de 200 projetos.

Para um dos gestores, “esta ampliação da atuação do programa objetivou aumentar a conscientização da população sobre seu patrimônio artístico e histórico, agindo como agente catalisador e difusor de informações, sendo que cada projeto específico atuou como um promotor de novas ações” (DEZOLT, 2009). Essa postura também é muito diferente da visão inicial discutida nas primeiras missões, na qual campanhas televisivas e vídeos educativos eram a tônica.

Na medida em que o Monumenta passou a priorizar a interlocução com os diferentes participantes e inclusive com o Iphan, se aproximou mais das

potencialidades locais que do retorno econômico. Mesmo que não tenha implicado numa revisão radical no programa, significou mudanças substanciais que alteraram os resultados e os grupos sociais atendidos.

## 1.6. Como se avalia um programa

### 2010, Brasília, Sede do Iphan

Quando entrei no Iphan, um pequeno curso foi oferecido aos recém ingressos. O concurso de 2009 foi o segundo de um projeto de recomposição do quadro de funcionários iniciado em 2005. Antes disso, o último concurso havia sido na década de 1970<sup>42</sup>. Mas esse era o primeiro curso desse tipo oferecido pelo Iphan. O clima era de alegria e esperança.

Lembro de ter tido palestras com todos os diretores dos Departamentos, com o presidente do Iphan e com seu chefe de gabinete, um amigo dos meus tempos de faculdade. Explicavam-nos animadamente as inúmeras ações em andamento e expunham as dificuldades enfrentadas. A instituição estava em um momento de reconstrução e diversos projetos eram desenvolvidos. Um dos mais importantes era a elaboração de um sistema nacional de informações *online* sobre o patrimônio cultural, onde constariam todas as informações relevantes sobre o tema e seria possível realizar buscas georreferenciadas, recurso inédito no país<sup>43</sup>. A estrutura da instituição havia se expandido para uma superintendência do Iphan em cada Estado da federação e o concurso visava compor as equipes mínimas necessárias para sua operação. Os salários não eram muito altos, mas com os sucessivos aumentos do salário mínimo e reajuste dos cargos comissionados, tornaram-se aceitáveis, ainda que baixos para os altos padrões da administração pública de Brasília.

Havia uma preocupação grande em organizar os processos de trabalho. O primeiro planejamento amplo da instituição foi elaborado de modo

---

<sup>42</sup> Considerar que outras formas de contratação, como CLT e troca de carreiras aconteceram em outras décadas.

<sup>43</sup> Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão – SICG, que já se encontra no ar e está em fase de alimentação. Disponível em <http://sicg.iphan.gov.br/sicg/pesquisarBem> ou no portal do Iphan, ícone “Mapa do Patrimônio Cultural no Brasil”.

participativo entre 2006 e 2009, buscando construir uma política nacional. Antes disso, as ações eram realizadas pontualmente e por cada setor, sem haver uma sincronia que permitisse observar para onde a instituição caminhava.

Embora os andares alugados do edifício onde funcionava o Iphan, no Edifício Vale do Rio Doce do Setor Bancário Norte, fossem desconfortáveis e apertados, havia ainda a promessa de construção de uma sede própria em Brasília, fruto de um concurso realizado em 2006. Essa sede nunca foi construída, mas por volta de 2012 todos os departamentos foram transferidos para o Edifício Iphan, no final da Asa Sul, maior, novo e muito mais confortável.

O presidente do Iphan era o mesmo que havia coordenado o Programa Monumenta no período anterior. A onda de renovação podia ser em grande parte associada a esse programa. A imagem difundida pela sede era de uma ação séria, que tinha recursos e gerava frutos importantes para o setor, sobretudo na estruturação e aperfeiçoamento de processos de trabalho. O trabalho projetava-se, eram realizadas exposições e obras eram inauguradas. Havia uma grande equipe de consultores, contratada pelo Monumenta, cuidando da articulação com as prefeituras para os denominados “Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural” (APPCs) voltados para os “Planos de Ação” de cada cidade, uma espécie de pacto federativo localizado de ações a serem realizadas pelo esforço conjunto de municípios, estados e governo federal.

O Programa Monumenta estava em processo de conclusão e buscava-se amarrar as pontas por ele deixadas soltas às políticas nacionais. Decidia-se pela renovação do contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID ou pela sua continuação no âmbito nacional do Programa de Aceleração do Crescimento. Carro chefe do governo federal da época, o Ministério da Cultura queria negociar a criação de um setorial PAC “Cidades Históricas”. Esse setorial foi finalmente criado com recursos federais e segue em implementação nos dias atuais (2019).

Outro projeto de destaque do Monumenta que seguia promissora mente era o Financiamento de Imóveis Privados. Ele abria a possibilidade de famílias com poucos recursos acederem a um financiamento de juros zero para a recuperação de suas fachadas, telhados, instalações sanitárias e elétricas.

Lembro-me também do tema da fiscalização. Por força de uma ação civil pública do Ministério Público, o Iphan viu-se obrigado a organizar o funcionamento de sistema de fiscalização de obras irregulares e cobrar multas no caso de danos ao patrimônio cultural. Tínhamos que fazer o curso de fiscal e exercer a fiscalização, emitindo notificações, autos de infração e multas quando necessário. O proprietário poderia recorrer, seguíamos como trabalhavam os fiscais de trânsito. Antes disso, a ação era pontual, não sistemática e, pior de tudo, multas nunca haviam sido emitidas.

A instituição vivia um raro momento de crescimento e conforto: os equipamentos de informática haviam sido atualizados, com impressoras e material de escritório adequados. Nada faltava para o bom desenvolvimento das atribuições individuais. Recursos estavam disponíveis para obras, viagens de inspeção e organização de cursos e eventos. O órgão havia recuperado sua capacidade de investir: seu orçamento era o maior em décadas e subia a cada ano.

Lembro-me também de como eram bonitas as publicações institucionais produzidas pelo Monumenta que recebemos ao ingressar. São as mesmas que usamos e comercializamos hoje. A sensação à época era a de que ingressávamos em uma instituição em renovação, com um quadro de dirigentes competentes e dispostos a levar à frente os aperfeiçoamentos necessários.

Entrávamos assim em uma instituição revigorada pelo Programa Monumenta.

Apenas anos depois fui perceber que os funcionários do Iphan já estabelecidos, e mesmo parte da nova geração ingressa em 2006, não viam o Monumenta com bons olhos. A discrepância de salários e condições de trabalho eram decisivos, mas também havia a imagem de que o Iphan potencialmente poderia atrapalhar o programa, com os tempos próprios de análises de projetos e fiscalizações. Um conflito de origem que, evidentemente, dificultou a sua apropriação pelo corpo técnico.

## **2010, Brasília, Programa Monumenta**

São três as principais avaliações institucionais logo após o término do Monumenta. Uma oficial, realizada pelo programa junto ao BID, e duas pelo

Iphan não caracterizadas como tal, mas constituídas por textos avaliativos, exprimindo posicionamentos institucionais, que foram publicadas no formato de livros.

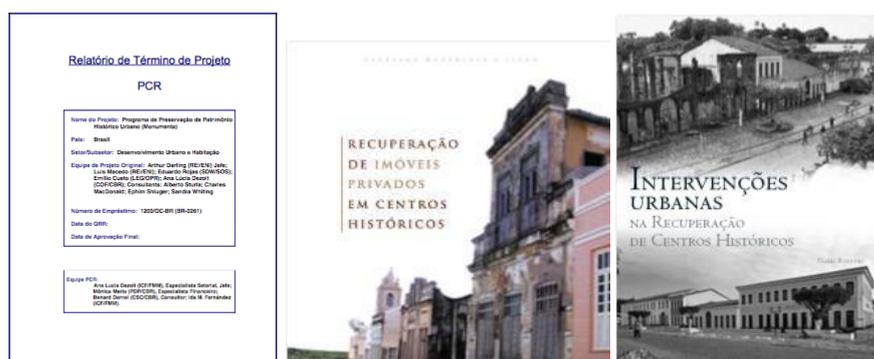


Imagem 5: Capa do Relatório de Término de Projeto do BID, 2010. Imagem 6: Capa da publicação DIOGO, 2009. Imagem 7: Capa da publicação BONDUKI, 2010.

O relatório do BID - *Informe de Terminación de Proyecto, 2010*, de modo geral, destacou o cenário político de cada momento, decisivo para os resultados do programa. Reproduz-se aqui a passagem na íntegra pela densidade da avaliação:

As conquistas alcançadas pelo Monumenta estão intrinsecamente atreladas ao contexto socioeconômico presente no cenário nacional e internacional. A concepção e o desenho do Programa aconteceram em meio a várias turbulências que atingiram o país entre os anos de 1997 e 1999, com as crises do mercado internacional de capitais. Se de um lado, o modelo de estabilização alicerçado sobre a âncora cambial iniciado em 1994 fazia com que se mantivessem os juros elevados como forma de atrair divisas, de outro, os reiterados choques externos (crises do México, do Sudeste Asiático e da Rússia) incentivavam ainda mais a manutenção de altas taxas, diante do risco da fuga de capitais.

Em 1999, a despeito de uma política de desvalorizações gradativas e controladas acima do índice de inflação, o ritmo não foi suficiente para sinalizar aos agentes de mercado que o Real aproximava-se de uma cotação adequada em relação ao dólar. Com isso, as reiteradas crises externas e a consequente drenagem de divisas que acarretavam, foram mais fortes do que qualquer escolha que fizessem as autoridades monetárias, consubstanciando-se, assim, a crise cambial.

No cenário político, o ano de 2000 deve ser destacado pela realização de eleições para o Executivo e Legislativo

municipal e o ano de 2001 pela realização de eleições para o Poder Executivo no âmbito nacional (Presidência da República). Como resultado do pleito, houve alternância de poder no âmbito do Governo Federal, com eleição do Presidente da República de diferente sigla partidária. Também no ano de 2001 ocorreram as eleições para os governos estaduais.

O cenário econômico-financeiro do ano de 2002 apresentou uma forte ameaça para a contenção da inflação e para a estabilidade monetária no Brasil em função da alternância do poder no âmbito do Governo Federal e de uma possível descontinuidade da política econômica vigente.

O sucesso da política antinflacionária, influenciada pela queda do dólar, a partir de outubro 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.

No período de 2003-2006, o desempenho da economia brasileira 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 cenário político, o ano de 2004 deve ser destacado mais uma vez pela realização de eleições para o Executivo e Legislativo municipal.

No período de 2007-2008, o desempenho da economia brasileira foi marcado por algumas turbulências resultantes da crise internacional instalada no final de 2008. No cenário político de 2008 também se destaca a realização da 3ª eleição em âmbito municipal ocorrida desde o início do Programa (BID, 2010).

As eleições e a situação da economia foram ressaltadas. O BID também estabeleceu uma correlação direta entre o programa e as macro diretrizes do banco para o país, particularmente no apoio à reforma e modernização do setor público (BID, 2010, p. 8).<sup>44</sup> A convicção era a de que o apoio do BID para a preparação e implementação do Monumenta representasse um marco importante na modernização, em todo território do país, da forma como o Iphan e o Minc preservavam os sítios históricos federais (BID, 2010, p. 8). Essa modernização, base para o desenvolvimento necessário no país, no caso do programa estava centrada em uma forma gerencial de trabalho, baseada em projetos, e na ideia de sustentabilidade da ação de preservação.

---

<sup>44</sup> Para uma discussão das prioridades do BID para o país ver Capítulo 2.

Para fins interpretativos, a ideia de sustentabilidade no Monumenta será analisada em três partes, de acordo com o conteúdo dos objetivos de longo prazo do programa. A **sustentabilidade econômica (i)**, associada ao objetivo de limitar a necessidade de investimento federal para que o patrimônio cultural permanecesse conservado. A **sustentabilidade sociocultural (ii)**, referente à ao reconhecimento e valorização do patrimônio cultural pela sociedade; e a **sustentabilidade institucional (iii)**, associada ao objetivo de reproduzir as estratégias do programa em outros bens não abarcados por ele (no sentido de reproduzir o modelo da política pública).<sup>45</sup>

Na sustentabilidade econômica, o essencial seriam os fundos de preservação, que gerariam receitas para a continuidade dos esforços de conservação. Os fundos recolheriam tanto bilheterias e recursos decorrentes do turismo quanto aportes municipais e parcelas de amortização dos financiamentos privados. Contudo, como se verá nas avaliações institucionais do programa, a pertinência da ideia do fundo perdeu força pela sua frágil apropriação local.

É o que atesta o relatório final do BID: a sustentabilidade econômica foi prejudicada pela dificuldade na gestão e valorização dos fundos pelos governos locais. Faltaram meios jurídico-institucionais que garantissem o retorno de recursos para o fundo e a sua fiscalização. Uma das sugestões desse relatório para aprimoramento futuro foi a de conferir maior flexibilidade, permitindo a articulação com outros fundos municipais existentes (BID, 2010, p. 15). Ou seja, de modo geral, não houve o retorno econômico desejado. Ao final do programa, os recursos nos fundos eram baixos, insuficientes para qualquer sustentabilidade da preservação, muito menos para um ponto final no investimento do governo federal.

Em relação à sustentabilidade sociocultural e ao objetivo ii do programa, sua aferição basicamente foi feita pela contratação da pesquisa de opinião realizada por uma empresa de administração e marketing, voltada para pesquisas de

---

<sup>45</sup> Nas palavras do contrato, “o programa teria alcançado seus objetivos em longo prazo quando (i) as áreas do projeto fossem 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.”

mercado, a Praxian. A pesquisa registrou alguns impactos positivos na valorização do patrimônio e no seu reconhecimento pela população.

Em relação a 1999, o “índice geral de conhecimento do patrimônio histórico” subiu 25%. Mesmo assim, percebeu-se que o conhecimento do patrimônio histórico estava mais relacionado à escolaridade e à classe social do que à ação do poder público. A opinião sobre a ação do poder público na preservação melhorou, reconhecendo a importância do Programa Monumenta (aprovação de 83,6%) ao passo em que caiu a disposição da população predisposta a colaborar com a preservação (em tempo livre ou em gasto pecuniário) (PRAXIAN, 2012, p. 72-73). A Praxian concluiu que a educação ainda era o melhor caminho para interiorizar a ideia da corresponsabilidade na preservação dos bens culturais (PRAXIAN, 2012, p. 75).

Apesar desses ganhos na pesquisa de opinião, o relatório final do BID expõe uma crítica com relação aos impactos sociais do programa Monumenta. Admite-se que faltaram indicadores para medir esses impactos, uma vez que a ênfase foi dada aos resultados da sustentabilidade econômica, a partir de indicadores financeiros. Argumenta-se que a recuperação de imóveis gerou valorização imobiliária e demanda por novos usos, mas esses ganhos econômicos não foram suficientes para gerar sustentabilidade social. Na realidade, geraram inclusive o deslocamento da população moradora. O relatório diagnostica, enfim, que a solução deveria passar pelo fomento à permanência de usos tradicionais e da população de baixa renda moradora na área de intervenção.<sup>46</sup>

Na realidade, esse caminho foi tomado a partir da abertura de 2003, mas seus efeitos ainda estiveram longe de representar uma mudança substancial. O Frip, relacionado tanto à sustentabilidade econômica quanto à sociocultural, operou tardiamente e com grandes dificuldades:

Finalmente, descrevo o esforço na construção de um instrumento jurídico que viabilizasse o financiamento de imóveis privados nas áreas de projeto. Nesse sentido, pode-se fazer uma forte crítica ao desenho do programa que condicionou 30% dos recursos alocados nos subprojetos para esta finalidade, mas que sua operacionalização dependia de um instrumento que não

---

<sup>46</sup> Para uma análise dos indicadores do Programa Monumenta ver, ainda no item 1.6, o subitem “O que mostram os indicadores do Programa Monumenta”.

estava maduro e que precisou de 5 anos para sua finalização. [...] Portanto, na construção deste instrumento, foi necessário realizar um processo de convencimento sobre sua viabilidade, identificar o agente financeiro e sensibilizar a população (DEZOLT, 2009).

Ainda que desde o início tenha sido um dos projetos mais importantes na medida em que a lógica da sustentabilidade econômica estava baseada em seus procedimentos, o Frip passou a adquirir outro significado que não tinha inicialmente ao reforçar “a importância da moradia como eixo estrutural das estratégias de recuperação dos centros históricos, reduzindo a subutilização e a degradação dos imóveis”. Ou seja, se antes o projeto visava dar opções aos particulares para que investissem em preservação e assim gerar sustentabilidade financeira ao programa, depois passou a significar o eixo estruturador da relação da população com o lugar. Na narrativa de 2010, essa importância é reiterada no sentido da “melhoria da qualidade de vida”:

A **melhora da qualidade de vida** dos moradores é sensível nas mais de 260 recuperações que já foram financiadas pelo Monumenta. A busca por esse crédito com condições especiais e adequadas às realidades locais das cidades históricas demonstra a enorme demanda que ainda precisa ser atendida. Foram lançados quase 60 editais em 25 cidades que somaram mais de 1200 propostas no valor de R\$ 63 milhões de reais (BID, 2010, grifo da autora).

Com relação à sustentabilidade institucional, por fim, aqui entendida como articulada ao objetivo iii do programa, esteve associada a uma série de fatores oriundos do pressuposto de descentralização, mas também à incorporação das estratégias do programa no planejamento financeiro e nas políticas governamentais.

A esse propósito, a responsável do contrato no BID ressalta um aspecto relacionado à passagem da coordenação do programa ao Iphan; isto é teria havido a consolidação de uma política pública<sup>47</sup> (DEZOLT, 2009).

A sustentabilidade institucional é também reforçada pelo BID na articulação interinstitucional ocorrida após 2004. Aponta-se o acompanhamento do programa pela Casa Civil, conferindo-lhe destaque, e a articulações com os

---

<sup>47</sup> Um olhar à luz dos anos permite argumentar, contudo, que essa consolidação foi limitada. Se, por um lado, os procedimentos e formas gerenciais foram estabelecidas, o programa que substituiu o Monumenta, já no seio das ações do governo brasileiro – o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas – acabou por reduzir o escopo da versão anterior apenas a obras de recuperação do patrimônio cultural.

Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente e do Turismo, e com os Bancos de Desenvolvimento Nacionais.

Outro ganho institucional do programa foi a formação de uma rede de capacitação e produção de manuais de técnicas de restauro e conservação. Essa rede criou condições para parcerias e referências duradouras para as políticas de preservação do Iphan.

De fato, até 2003, os resultados do programa foram baixos, influenciados pelo cenário mais amplo desfavorável. Uma das situações ressaltadas foi a decisão política de ampliar o número de cidades atendidas. Se, por um lado, essa ampliação veio acompanhada de uma maior flexibilização do programa, este foi se tornando cada vez mais complexo no nível dos atores. Essa circunstância ocasionou vários aditamentos de prazo e requereu a elaboração de instrumentos legais, o que tornou o trabalho dos responsáveis mais complexo e sobrepôs várias burocracias (DEZOLT, 2009).

Como mencionado, essa flexibilidade trouxe a decisão de se financiarem projetos de desenvolvimento e de promoção por meio dos editais públicos. Trouxe também uma maior variedade de oportunidades de projeto, como a parceria com as universidades federais em Cachoeira/BA e Laranjeiras/SE. Estas iniciativas permitiram uma posição crítica em relação à ênfase inicial de priorização do potencial turístico, passando a ser valorizadas soluções primordiais como a habitação no caso de Natividade/TO. Entre os melhores resultados nominalmente identificados estão as universidades federais instaladas em centros históricos (Cachoeira/BA e Laranjeiras/SE) e aqueles em que foram criados parques urbanos ou espaços públicos qualificadores da relação da população com a paisagem local (Ouro Preto/MG, Corumbá/MS e São Francisco do Sul/SC) (DEZOLT, 2009).

Outra dificuldade relacionada aos fluidos cenários políticos e às situações locais foi o pouco espaço para a proposição e compatibilização de ações dentro do programa e entre ele e as demais ações locais, capazes de influenciar a sustentabilidade econômica. Na opinião do responsável no Brasil do contrato do BID, a avaliação econômica foi restrita do ponto de vista da diversidade das situações locais:

Quanto à avaliação econômica adotada pecou-se por não se dimensionar o efeito multiplicador da revitalização do

sítio histórico. A ênfase da avaliação era na valorização imobiliária, fluxo turístico, bilheterias, entre outros, com medição de impacto concentrada em dados primários que são operacionalmente caros e sem garantia de permanência das fontes de consulta.

Pode-se citar o sítio histórico de Lençóis/BA como exemplo. O foco da avaliação econômica foi na valorização imobiliária mas como o Prodetur entrevistou na cidade antes que o Monumenta, a esperada valorização já havia ocorrido, não se determinando mudanças significativas nos preços relativos frente à presença do programa na cidade (DEZOLT, 2009).

O quadro dos aspectos positivos e negativos sobre as diversas dimensões da sustentabilidade levantados pelo relatório final do BID pode ser sintetizado desta forma:

Positivo	Negativo
<p><b>Sustentabilidade econômica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução de obras em edifícios e espaços públicos com propostas de uso sustentável</li> <li>• Parcerias intersetoriais bem-sucedidas, como exemplo, a instalação de Campi Universitários em áreas protegidas (Cachoeira/BA e Laranjeiras/SE)</li> <li>• Aumento das atividades econômicas na área protegida</li> <li>• Incremento do turismo</li> </ul>	<p><b>Sustentabilidade econômica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldades jurídico-operacionais e resistência na implantação do Fundo de Preservação</li> <li>• Ausência de mecanismo para a vinculação do retorno dos investimentos em obras para a conservação dos monumentos restaurados</li> <li>• Supervalorização e aumento da especulação imobiliária em áreas comerciais e residenciais</li> </ul>
<p><b>Sustentabilidade sociocultural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de empregos</li> <li>• Incremento de atividades culturais nos espaços públicos revitalizados</li> <li>• Adesão aos Editais de Atividades concorrentes</li> <li>• Oferecimento de cursos de capacitação e oficinas participativas</li> <li>• Ações de educação patrimonial</li> <li>• Requalificação da paisagem urbana e sua utilização no período noturno e final de semana</li> <li>• Criação de associação dos moradores e amigos dos centros históricos</li> </ul>	<p><b>Sustentabilidade sociocultural:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de ênfase em ações de educação patrimonial nas áreas de projeto</li> <li>• Supervalorização e aumento da especulação imobiliária em áreas comerciais e residenciais</li> <li>• Aumento no número e fluxo de veículos sem estudo e plano de trânsito adequados</li> <li>• Maior volume de lixo urbano e poluição em vários níveis</li> <li>• Transtornos ocasionados pela realização de várias obras concomitantemente</li> </ul>
<p><b>Sustentabilidade institucional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões sistemáticas com órgãos estaduais e municipais envolvidos no programa</li> <li>• Previsão orçamentária de investimentos municipais e ação de conservação do sítio histórico e instrumento de gerenciamento do Plano de Trabalho e alocação de recursos (Fundo de Preservação)</li> </ul>	<p><b>Sustentabilidade institucional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade de coordenação das ações em cada nível de governo - interministerial/estadual/municipal integrada</li> <li>• Precária alocação de recursos públicos para manutenção dos prédios e áreas restauradas</li> <li>• Dificuldades de implantação do uso proposto a monumentos ao final do restauro</li> <li>• Deficiência em recursos humanos e</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento anual médio de 8,9% no orçamento do Iphan, e de 12,7% no orçamento do MinC, no período de doze anos (1996-2007)</li> <li>• Disponibilidade de recursos do Governo federal</li> <li>• Estabelecimento do Programa Monumenta no âmbito do Plano Plurianual de 2008-2011</li> </ul>	<p>financeiros nos Escritórios Regionais do Iphan. O concurso público para o Iphan, pressuposto para a execução do Programa Monumenta quando de sua elaboração, previsto ao seu início (1999) se deu apenas em 2006. Ainda assim, dado que ainda não há plano de cargos e salários vários funcionários deste concurso já se desligaram do Quadro de Pessoal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de integração entre a política urbana e a de preservação do patrimônio</li> <li>• Ausência de plano diretor das cidades</li> </ul>
--	---

Tabela 3. Aspectos positivos e negativos sobre a Sustentabilidade no Programa Monumenta identificados pelo BID. Fonte: Elaboração da autora a partir do *Informe de Terminación de Proyecto* (BID, 2010).

As posições do Iphan quanto aos ganhos do programa, como se poderia esperar, refletem maior polarização política que as do BID. São duas as publicações mais significativas do Iphan. A primeira, editada por Érica Diogo em 2009 e denominada “Recuperação de imóveis privados em centros históricos”, enfoca os resultados do projeto de financiamento de imóveis privados (DIOGO, 2009). Nela, percebem-se algumas mudanças significativas no discurso dos resultados do programa, quanto ao sentido atribuído ao desenvolvimento sustentado e à preservação. Nota-se atribuição de maior peso à questão habitacional, a permanência da população nos centros históricos é vista como garantia mais importante para a multifuncionalidade e vitalidade urbanas. São duas as convicções expostas: a necessidade de reabilitação integrada e a habitação como fundamental na reabilitação de centros históricos.

Na prática, a preocupação com a sustentabilidade econômica cedeu espaço para a social. Nesse momento a narrativa é de autocrítica ao programa, argumentando que os tradicionais projetos urbanos de recuperação de centros históricos que investiram na ideia de transformá-los em local turístico, apartando-os da vida da cidade, estavam fadados ao “insucesso” (MACHADO apud DIOGO, 2009, p. 9). A crítica do Monumenta em relação aos primeiros anos era justamente a suposição então dominante de que a atividade turística seria aquela que promoveria necessariamente o desenvolvimento local (MACHADO apud DIOGO, 2009, p. 17).

Nesse momento já estava disponível a tese de doutoramento de Márcia Sant'anna<sup>48</sup> (2004) que trazia um posicionamento claro sobre os primeiros anos do programa. Para a pesquisadora, a tônica inicial do Monumenta foi a ideia da cidade-atração, que viabilizaria investimentos. Nos anos 1990, se atribuiu ao patrimônio a função de recurso econômico, algo rentável capaz de gerar investimento atrativo (SANT'ANNA, 2004, p. 330). Ao estudar políticas nacionais e locais em grandes metrópoles como Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, a autora defendeu que a noção de patrimônio foi reduzida no período ao serviço do consumo e do lazer rentáveis. Assim, o modelo de sustentabilidade inicialmente propagado pelo Monumenta, ao se centrar no aspecto turístico, não atendeu às cidades envolvidas que não expressavam potencial turístico.

Foi justamente a partir de 2003, contudo, que se buscou processar um redirecionamento no Programa, pautado segundo Diogo em

Promover a implementação de projetos ligados às reais potencialidades de desenvolvimento econômico e social das cidades, ampliando as possibilidades para além do turismo cultural, e priorizar a recuperação dos imóveis privados, principalmente por sua importância na manutenção da moradia e dos usos tradicionais dos sítios históricos (DIOGO, 2009, p. 20).

O enfoque do Frip como “instrumento capaz de consolidar a questão da moradia como eixo estrutural das estratégias de recuperação de centros históricos, tanto nas grandes como nas pequenas cidades” (DIOGO, 2009, p. 21). O princípio norteador foi o de “adequar as condições de financiamento à realidade, e não a realidade às regras de financiamento” (DIOGO, 2009, p. 29). Assim, o foco prioritário em relação ao setor privado mudou da promoção turística ao atendimento à demanda da população de baixa renda.

Uma série de adaptações foram feitas para alcançar esse novo objetivo de desenvolvimento social, como a inclusão dos usuários dos imóveis, além dos proprietários, como possíveis tomadores dos financiamentos, a possibilidade de uso de garantia caução e o adiantamento de recursos para obras (DIOGO, 2009, p. 30). Conforme relata Diogo:

Comprovamos que a oferta de um recurso acessível deu condições para que muitas famílias continuassem a viver nos centros em situação adequada. [...]

---

<sup>48</sup> Então funcionária experiente do Iphan, estudiosa da preservação urbana e participante do desenho da política do patrimônio imaterial.

46% dos recursos dos contratos assinados foram para famílias com renda até 3 salários mínimos. [...] esse financiamento é altamente subsidiado, pois, além do juro zero, oferece isenção de seguro e de taxas, prazo de pagamento dilatado, carência de seis meses e forma de garantia adequada. Essas características o tornam muito mais barato que qualquer outro financiamento para habitação de interesse social (Ibidem, p. 30).

O subsídio é uma forma de reconhecimento da existência de diferenças e desigualdades sociais que precisam ser corrigidas por programas e políticas públicas. É também o reconhecimento do patrimônio cultural como um bem coletivo, para cuja preservação todos devem contribuir, mesmo que indiretamente (DIOGO, 2009, p. 39).

A CEF foi contratada pelo Monumenta tanto para operar os recursos quanto prestar serviços técnicos necessários para viabilizar os financiamentos privados, simplificando as operações e ampliando a clientela do programa. Contudo, todo o processo demorou muito, o que prejudicou a expectativa nas cidades. Além disso, o conflito com o modo de funcionamento da CEF levou à perda de visibilidade e de velocidade necessárias ao programa.

A qualificação dos espaços públicos pela política também ganhou um contorno diferente: tratava-se da valorização do uso cotidiano pelos moradores. São destacados os casos de São Francisco do Sul (orla da baía de Babitonga), Icó (Largo do Theberge), Olinda (requalificação do Fortim), Lençóis e Cachoeira (orlas fluviais). Como nova perspectiva de desenvolvimento local também é apontado o resultado da articulação com o Ministério da Educação para instalação de campi universitários federais, como em Cachoeira e na Bahia (DIOGO, 2009, p. 20).

A segunda publicação institucional do Iphan sobre o Monumenta, organizada por Nabil Bonduki em 2010 com o título de “Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos”, visou a avaliar as contribuições do programa como um todo, suas contradições e inovações, com particular interesse ao tema da sustentabilidade e dos impactos econômicos, sociais e culturais sobre as cidades (BONDUKI, 2010). Foi escrito por um experiente urbanista contratado pelo Iphan a partir do ponto de vista da dinâmica urbana e buscou compreender a inserção do programa no processo de administração municipal, aproximando-se dos principais protagonistas (23 cidades foram visitadas em contato com as chamadas UEPs – Unidades Especiais de Projeto,

com os representantes dos escritórios locais e superintendentes regionais do Iphan).

A publicação enfocou significativamente a questão do desenvolvimento, apontando duas dimensões presentes no programa: aquela vinculada ao turismo, aos eventos culturais e à exaltação do patrimônio (museus, lojas de artesanato, recepção de turistas, restaurantes), e aquela vinculada aos usos comuns e úteis à população local (habitação social, universidades, parques, mercados públicos, áreas de lazer). A coexistência dessas duas dimensões no programa é a tônica da avaliação.

O autor reconhece uma tensão conceitual na noção de sustentabilidade no programa:

oscila entre uma visão neoliberal, voltada para atividades econômicas fomentadas pelo mercado, com ênfase no turismo e na espetaculosidade do patrimônio, e uma visão mais associada às práticas e aos usos cotidianos dos moradores e usuários dos núcleos históricos – perspectiva em que o papel do Estado e da sociedade organizada é mais importante que o do mercado (BONDUKI, 2010, p. 22).

O interessante é que “ambas encontram espaço para se desenvolver”. Ou seja, segundo o avaliador, o programa foi suficientemente flexível para abrigar essas duas perspectivas de desenvolvimento, “tanto uma perspectiva identificada com o neoliberalismo, baseada no Estado mínimo, quanto uma visão que pressupõe a maior participação do poder público e a articulação com outras políticas públicas” (BONDUKI, 2010, p. 22).

No primeiro caso, a sustentabilidade aparece associada à ideia de que, após o programa, o investimento do Estado não mais seria necessário para a preservação, ela aconteceria por si só. Quase um “ponto final” na participação do governo no processo, como diz Bonduki (2010, p. 36). No segundo, ao final do programa, caminha-se em outra direção. A sustentabilidade institucional ganha peso, significando a volta da capacidade de investimento público, a incorporação do programa ao Iphan e a outras políticas públicas.

De acordo com a provocação de Bonduki, a ênfase à sustentabilidade econômica teria sido inicialmente excessiva:

Não estaria essa visão vinculada à intenção de desincumbir o poder público de sua responsabilidade na

preservação do patrimônio, buscando criar as condições para que o mercado pudesse, por si só, cuidar deste que é um elemento estratégico para a identidade e memória nacionais? Pode-se dizer que o Programa Monumenta busca introduzir no Brasil uma perspectiva de conservação do patrimônio que pudesse ser compatível com a redução do papel do Estado? (BONDUKI, 2010, p. 45).

Essa postura inicial é demonstrada pela observação dos indicadores de avaliação do programa.<sup>49</sup> De fato, “seus formuladores estavam menos preocupados com a qualidade e com o alcance público e social das intervenções do que em identificar se elas tinham provocado impactos que garantissem a sustentabilidade econômica da preservação” (BONDUKI, 2010, p. 39). Os aspectos econômicos tinham, assim, maior importância que o resultado qualitativo ou social dos projetos.

A posição final dessa avaliação institucional é de reconhecer a importância das duas formas de sustentabilidade – a econômica e a social – mas devendo-se buscar um equilíbrio, de modo que o aspecto econômico não restrinja demasiadamente os usos culturais e sociais. A exclusão de usos e populações incapazes de arcar com os custos de manutenção e recuperação de edifícios históricos pode gerar gentrificação, além do desvirtuamento do valor cultural dos bens culturais. Na realidade, o que mudou no discurso foram os beneficiários do retorno financeiro do Monumenta, buscando manter a população local.

### **Resultados do Programa Monumenta de acordo com ex-gestores**

Em entrevistas realizadas em 2014 pela autora com alguns dos principais ex-gestores do programa, as maiores contribuições do programa foram ressaltadas.

Em muitos aspectos as visões desses profissionais se interseccionam. Foi consensual entre diversos entrevistados que a maior contribuição do programa deveu-se à decisão de oferecer um Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados. Tratou-se de uma experiência única e inovadora, inclusive no contexto dos projetos do BID para a América Latina. Os melhores resultados

---

<sup>49</sup> Para uma análise dos indicadores do Programa Monumenta ver, ainda no item 1.6, o subitem “O que mostram os indicadores do Programa Monumenta”.

nas cidades estariam inclusive relacionados a esse projeto, a exemplo do que se observou em Cachoeira, na Bahia. Os entrevistados apontaram que as resistências da Caixa Econômica Federal (CEF), relacionadas ao baixo retorno dos investimentos, foram contornadas, permitindo o acesso aos moradores de baixa renda aos recursos de financiamento. O instrumento tornou-se referência para o BID. O projeto foi incorporado formalmente pelo Iphan, quando uma das consultoras que o desenvolveu foi nomeada coordenadora de “bens imóveis”, em um dos departamentos da instituição.

Outro consenso acerca dos pontos positivos do Monumenta foi o estímulo à descentralização de responsabilidades sobre os bens culturais, com o foco nos municípios e o pacto entre os atores. Para um gestor, “a relação do Iphan com os Estados e municípios foi reconfigurada” e com relação aos municípios “a postura do Iphan é mais negociadora que nunca” (UCG2, 2014). O estabelecimento de parcerias passou a ser um pressuposto para o desenho de novos projetos. Apontou-se para a intensificação do compartilhamento com os municípios das atividades de preservação patrimonial, o desenvolvimento de arranjos e instrumentos a exemplo de acordos, contratos de repasse e estruturas de coordenação local.

Há também uma crítica comum entre os entrevistados, trata-se da ampliação do arco territorial do programa desenhado para uma lógica reduzida de sete cidades. Na visão deles, este teria sido o suicídio do programa, pois, embora não fizesse sentido o acesso tão restrito ao recurso público, não havia, todavia, preparo nem no que se refere ao financeiro, nem nos aspectos conceituais, e administrativos para atender a grande demanda de municípios, como explica um dos consultores-chave da UCG:

UCG 3 - Do ponto de vista do ideário original do programa, ele [o Ministro da Cultura] explodiu o programa. Porque essa coisa da sustentabilidade mais recurso privado, mais essa costura e formação de equipes locais, [...] um receituário que o Monumenta tinha como inovador - eu estou fazendo não só restauração de bens, mas eu estou [instaurando] uma nova forma de trabalhar o patrimônio no Brasil, com 26 cidades, para manter a fidelidade com a concepção original, não tinha jeito. Porque você tinha de Tiradentes a Rio de Janeiro na mesma lista. [...] A intenção era fazer intervenções de maior porte em menos lugares. Quando o programa foi desenhado acho que se fala em 12 cidades, mas nunca em 26. E o Weffort, considerando a variável política, [...] achou melhor botar as 26 [cidades]

[...]. Eu acho que isso [...] já muda muito o programa. Porque [...] nesse período do Pedro Taddei, ele {o programa} fica só produzindo papel. Com 26 cidades você tinha que fazer aqueles estudos complicados para todas, Oficinas Zopp em todas, estudos de viabilidade para todas, a busca de parceria privada para todas... (UCG 3, 2014).

Apesar das convergências, há opiniões diferentes entre os entrevistados. Para o último coordenador nacional do programa, não se pode compreender o Monumenta fora do contexto de reforma das políticas públicas nacionais de final dos anos 1990 e início dos anos 2000, no qual havia “uma espécie de submissão político-ideológica às agências internacionais e ao modelo de gestão pública internacional” (UCG 2, 2014). O orçamento do Estado nacional, comprometido com o superávit primário para pagamento dos juros da dívida externa, tinha uma capacidade de investimento muito baixa. Para ele, o Monumenta é exemplo do que acontecia no panorama mais amplo do Estado brasileiro naquele momento em todas as áreas, na saúde, na educação, no meio ambiente, na cultura. As agências de cooperação “vinham com pacote e com precondições para poder fazer empréstimos que eram muito draconianas e muito ideologizadas” e operavam

[...] uma desconstrução da ideia de um Estado forte, um Estado capaz de atribuir isso aos outros entes federativos e principalmente uma ideia de eficiência nessas políticas públicas. E uma espécie também de visão, no meu ponto de vista muito preconceituosa, de que essa eficiência era absolutamente contraditória com uma gestão direta, com o próprio Estado (UCG 2, 2014).

Segundo outro gestor, havia uma postura muito rígida do BID e do programa até 2003, uma certa “obsessão com as regras”, que se explica por um conjunto de fatores. De um lado, “repetiam à exaustão” que o BID nunca tinha feito investimento em cultura e que o programa foi aprovado no *Board* com voto contrário do EUA, que este não considerava o tema prioritário para a América Latina. A aprovação se deu graças à ação do próprio presidente Enrique Iglesias. Havia, portanto, um esforço grande em cumprir o programa de modo exemplar, sem escorregões, pois: “[...] ele foi aprovado não porque era um programa para restaurar prédios, mas era para mudar uma política pública”. O primeiro coordenador nacional tinha também uma personalidade muito perfeccionista, que se expressava, por exemplo, no cuidado com o instrumento do “Regulamento Operativo”, um “escudo” para demandas casuísticas. Essa equipe inicial via a proposta como um desafio positivo, a mais republicana

possível e com importantes benefícios para o setor (UCG 1, 2014). O resultado é que “tudo parecia cláusula pétrea: não, tem que consultar o BID, o BID está em Washington, a reunião do *Board* é só não sei quando...” (UCG 3, 2014). Com a mudança de coordenação, o rigor dos primeiros anos do programa afrouxou-se ao mesmo tempo em que a economia mostrava sinais de recuperação, insuflando posições mais autônomas.

Em contexto de ausência de políticas para os centros históricos, apesar de entraves, o Monumenta apresentou-se com uma perspectiva de ação integrada em áreas urbanas o que era desejável para o país que valia a aposta. O banco chegava:

Envolvendo, criando uma proposta de descentralização, pensando e criando instrumentos novos para o enfrentamento do problema. Ou seja, dentro de um recorte de um território, dentro do território urbano, é preciso enfrentar a qualificação holística, é preciso enfrentar a recuperação dos monumentos, é preciso enfrentar a recuperação dos imóveis privados, é preciso enfrentar a dinamização econômica. E tudo isso é que vai gerar uma dinâmica capaz de criar uma sustentabilidade, a **inclusão**. Chega também esse termo, esse conceito de sustentabilidade para esses territórios, só que sobre o **ponto de vista do banco**. Ai, um lado negativo, essa ideia de sustentabilidade é uma sustentabilidade econômico-financeira, não é uma sustentabilidade sócio, político, cultural, ela é fundamentalmente econômico-financeira. É um banco que está pensando na ideia de sustentabilidade. Eu acho que o planejamento foi uma coisa importante dentro do que foi o aporte que o banco trouxe. Você não faz mais ações pontuais que você elege de uma maneira discricionária. Você pensa num pacote que enfrenta determinado problema, se enfrenta, se resolve o problema. Se de fato o problema é esse, é uma outra questão, mas, sobre o ponto de vista de método, isso foi uma novidade (UCG 2, 2014, grifo da autora).

Nessa passagem, o então coordenador do programa diferencia uma ideia de sustentabilidade econômico-financeira de outra, sócio, política e cultural, muito mais “inclusiva”. Uma outra dimensão salientada é o capital político adquirido pelo Iphan a partir da experiência do Monumenta:

UCG 2 - Eu acho que o Monumenta [...] recupera uma dimensão de trabalho do patrimônio que é uma dimensão absolutamente central para a gente entender o *ethos* do Iphan. [...] o Iphan é uma instituição que faz a investigação, ou seja, ela produz conhecimento sobre o patrimônio, [...] ela protege o patrimônio em um âmbito legal e ela tem a capacidade de fazer uma ação de recuperação e de restauração e de conservação desse monumento. Então,

[...] quando o Monumenta começou, o Iphan não tinha mais essa capacidade. O Iphan estava reduzido a uma ação de fiscalização, uma ação de proteção legal e uma ação de produção de conhecimento, mas tinha perdido muito a capacidade de intervenção e de recuperação. E isso foi muito prejudicial no processo de interlocução do Iphan com os outros agentes políticos da preservação do patrimônio. Os estados e os municípios reduziam o Iphan e isso foi também uma questão política colocada, até aventada naquele momento, que era desistir de um grande projeto político de reduzir o Iphan a uma ideia de uma agência fiscalizadora e reguladora e você ter outra estrutura que fosse uma estrutura cooperativa de execução. [...] Isso eu acho que é a questão central e eu sempre tive isso muito claro. Eu acho que de certa maneira [o Monumenta] **recupera poder político** para o Iphan. **O Iphan passa a ter uma interlocução que é um outro patamar no poder político brasileiro e isso é fundamental.** [...] Então, teve um processo de interlocução com o mundo político real, prefeitos, governadores. [...] E isso é o que constrói também o poder da instituição de fazer o seu, de desempenhar o seu papel. Porque no jogo das políticas públicas, quer dizer, a possibilidade de ter mais orçamento, a possibilidade de ter mais força de trabalho, a possibilidade de fazer interlocução com outros agentes, está ligado no fato das pessoas saberem quem você é, te chamarem, você ser importante dentro dos processos. [...] Então eu acho que o Monumenta constrói esse papel da instituição, que tem muito a ver com o processo que aconteceu no começo dos anos 1980 e que foi eclipsado principalmente pela tragédia da morte do Aloísio. [...] Acho que a gente reviu isso, colocou isso dentro de uma dimensão que de certa maneira recolocou a importância do Iphan. Obviamente não resolveu todos os problemas, mas não via outra solução a não ser partir para essa direção. (UCG 2, 2014).

Este entrevistado chamou ainda a atenção para o fato do Iphan, naquele momento, ter perdido a capacidade de realizar ações de preservação, o que era prejudicial para a imagem da instituição na administração federal. O Monumenta significou, então, fortalecimento da capacidade de investimento do órgão, conferindo-lhe nova identidade. A aproximação do Iphan a outros ministérios e órgãos da administração também foi apontada como tendo importância política. Outros pontos foram ressaltados por vários especialistas, como o redimensionando do Iphan no arranjo federativo, a noção de sustentabilidade assim como a valorização da racionalidade do planejamento da ação governamental. Esse capital político ampliado seria o que lhe daria condições, em uma segunda etapa, para fortalecer suas capacidades institucionais.

Há um outro aspecto relativo aos métodos de trabalho, de ação estratégica, que vale ressaltar:

ACG - Você falou dessa dimensão política, e que tem várias dimensões, que outra dimensão que você tinha em mente?

UCG 2 - Eu acho que a dimensão sobre os métodos também. Que é essa coisa de como é que você trabalha.

ACG - Gerencial, poderia se dizer?

UCG 2 - É, porque eu acho que sim... Estratégica eu acho, mais estratégica. Porque era muito comum sobre o ponto de vista de metodologia a gente ter uma lista dos monumentos nacionais e pensar qual o estado de conservação deles. Vamos trabalhar no pior estado de conservação como prioridade. Será que é prioridade o estado de conservação? É a prioridade estratégica? É um pouco essa questão que a gente se recolocou. Como ter uma estratégia a partir da sua ação. Será que em Cachoeira era mais importante recuperar uma igreja que estava em péssimo estado de conservação ou investir na universidade federal? A gente, no caso em Cachoeira, pode fazer as duas coisas, mas se tivesse de fazer uma opção eu tinha certeza absoluta de que teria de investir na universidade. Isso é uma visão de uma construção estratégica, eu acho que foi, que se estabeleceu ali a partir do Monumenta (UCG 2, 2014).

No que concerne ao fortalecimento institucional do Iphan, apenas as ações de inventário foram adiante, pois, segundo um dos entrevistados, “ninguém quis fazer normatização” (UCG 3, 2014). Esse fortalecimento foi desenvolvido por meio de consultorias externas, cujo impacto foi limitado na internalização do conhecimento na instituição. Foi ressaltado pelos gestores, por fim, a grande contribuição das publicações técnicas como cadernos de encargos e manuais, que se tornaram referência para os órgãos de preservação nas três esferas, assim como para organizações não governamentais.

### **Crítica aos indicadores do Programa Monumenta**

Todos os projetos do Programa Monumenta foram planejados e monitorados através de um instrumento chamado “Marco Lógico”<sup>50</sup>. O programa como um todo tinha um marco próprio, e outros em cada cidade. Em poucas palavras, trata-se de uma matriz onde se relacionam objetivos, ações, indicadores e

---

<sup>50</sup> Instrumento analítico utilizado pelo BID desde 1994 destinado a orientar a formulação, execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou projetos governamentais (BRASIL, 2001, apud FARIAS, 2018, p. 27)

andamento de cada ação. Os indicadores são definidos para aferir o alcance dos objetivos do programa, ou seja, com base neles, se avaliavam os resultados finais.

Os “Marcos Lógicos” passaram por vários aperfeiçoamentos ao longo do tempo, considerando as revisões no programa e as melhores formas de aferir o planejado.<sup>51</sup> Corriqueiros nos projetos das agências e bancos internacionais, esse instrumento de gestão, até então pouco conhecido pelo Iphan, demonstra o avanço que o programa representou em termos de organização e clareza da ação pública. Sem dúvida, houve um esforço muito grande de rigor no acompanhamento e no controle da execução: uma tentativa de realizar a contento os propósitos definidos no contrato.

Os três aspectos da associação desenvolvimento/preservação – o econômico, social e cultural – foram considerados nesses indicadores. A preocupação de fundo, porém, foi sobretudo econômica e os aspectos sociais e culturais foram menos detalhados.

Observa-se como foram aferidos os objetivos de longo prazo do programa: (1) preservação de áreas sob proteção federal sem necessidade de recursos adicionais, (2) aumento do conhecimento da população sobre o patrimônio e (3) aperfeiçoamento da gestão do patrimônio em estabelecer critérios de prioridades de conservação.

A preservação de áreas abrangidas pelo Monumenta (objetivo 1) foi aferida de diversas maneiras. Inicialmente, da forma mais elementar possível, pelo **cumprimento do plano de trabalho nas cidades**, com a realização de determinado número de obras. Nesse aspecto, o Relatório de Progresso de 2012 (MINC, 2012a) aponta que 17 das 26 cidades tinham mais de 50% do Plano de Trabalho executado; 07 entre 25% e 50%; e 02 abaixo de 25%. Esse indicador demonstra, como observado anteriormente, que as dificuldades para executar o programa no prazo previsto foram muitas. Ele mede o nível mais básico de desenvolvimento, o da realização das ações previstas, fundamentalmente a recuperação física dos bens.

---

<sup>51</sup> Será tomado como referência para análise aqui o Marco Lógico de 2004, resultado de uma reformulação ocorrida nesse ano. Esta análise não é exaustiva e não considera todos os indicadores definidos ao longo do programa. Os comentários referem-se aos principais indicadores definidos em 2004 e complementados em 2012.

A aferição da sustentabilidade econômica do programa (sem necessidade de recursos adicionais) foi medida pela **manutenção do patrimônio recuperado sem transferência de fundos federais adicionais**, com aplicação dos **recursos dos Fundos de Preservação** municipais. Este indicador avaliava se ao longo do tempo o programa gerou recurso em relação ao investimento inicial para ser utilizado na atividade da preservação do patrimônio. O retorno era depositado em um fundo e gerido por um conselho representativo, com participação da sociedade, que decidiria onde e como investir. De fato, em 2012, 17 dos 26 fundos estavam operantes. Sabe-se, contudo, que o recurso neles depositados, era relativamente pequeno, insuficiente para arcar com a totalidade dos esforços de manutenção do patrimônio nas áreas de projeto<sup>52</sup>. O baixo retorno gerado demonstrou a necessidade de mais tempo de operação dos fundos para viabilizar o aperfeiçoamento de seu funcionamento e alimentação, de modo a consolidá-lo. Pode-se dizer que esse indicador aferiu um nível mais substantivo de desenvolvimento, gerador de transformação, na medida em que buscou resolver o problema basilar do financiamento da preservação.

O crescimento do conhecimento e apreciação da população brasileira sobre seu patrimônio histórico e cultural, o objetivo ii do Monumenta, foi aferido a partir da comparação dos resultados de uma pesquisa de opinião realizada no início (1999) e no fim do programa (2010). A pesquisa verificou se houve **acréscimo do percentual de conhecimento da população** (passando de 25,8% em 1998 para 35% para o país como um todo – de fato houve 37,4% de acréscimo); se a **atitude dos respondentes dispostos a doar tempo para a preservação aumentou** na média ponderada (de 4,5 para 5,0 – mas baixou para 3,3); se a **atitude dos respondentes dispostos a pagar pela preservação do patrimônio nacional aumentou** na média ponderada (de 2,7 para 3,2 – mas baixou para 2,4); se **aumentaram os respondentes que acreditavam que o Governo Municipal investia na preservação do patrimônio** na média ponderada (de 3,0 para 3,5 – de fato subiu para 6,2). Estes indicadores incidem sobre os benefícios sociais e culturais do programa em um nível muito elementar, a estima e disposição da população em relação ao patrimônio cultural. Indicam que o patrimônio está mais presente na vida das pessoas.

---

<sup>52</sup> Informações obtidas no DEPAM/IPHAN em 2015/2016.

Isoladamente é difícil ter uma noção do que esses índices realmente significam, seria necessário avaliá-los face a algumas situações concretas periodicamente, e considerando os motivos aos quais as pessoas atribuem essa melhora.

Quanto ao objetivo iii, a aferição da capacidade multiplicadora do programa foi avaliada pela **aplicação da estratégia do programa em outros sítios** históricos não incluídos no escopo. Este indicador, entretanto, não foi aferido. Outras dimensões do aperfeiçoamento da gestão do patrimônio e do fortalecimento institucional foram aferidas, conforme abordado adiante.

Uma forma de aferir esse objetivo seria a criação de políticas inspiradas no Monumenta para as demais cidades tombadas, pelo Iphan, estados ou municípios. Pode-se considerar que isso não aconteceu satisfatoriamente. Mesmo que o Iphan tenha criado o PAC CH após desistência em renovar o financiamento do Monumenta com o BID, este teve seu escopo reduzido e limitou-se a obras de recuperação. Pulverizadamente, contudo, contribuições trazidas pelo Monumenta foram incorporadas nas políticas da instituição.

Outros aspectos avaliados diziam respeito aos aperfeiçoamentos na **gestão do patrimônio, decorrentes da elaboração de normas de preservação, inventários e outros recursos legais**. Um deles seria o decréscimo dos **processos judiciais** propostos pelo Iphan (da média de 207 por ano em 1996-1998 para 100 a menos em 2007), nas 20 cidades onde normas de inventário e de acordos municipais seriam implementadas. Este indicador tampouco foi medido. Apenas seis cidades da meta de 20 tiveram normas de preservação elaboradas. Também o número de **projetos de restauro não aprovados** pelo Iphan deveria decrescer (de uma média de 310 por ano em 1996-1998 para 150 por ano em 2007), nas mesmas 20 cidades, o que não foi aferido.<sup>53</sup>

Indicadores específicos foram criados para avaliar o objetivo de curto prazo de aumento do uso econômico, cultural e social das áreas restauradas. Além da operação dos fundos de preservação, outras três questões foram levantadas. Por um lado, se ao término do Programa **o número de visitantes às áreas restauradas aumentou**. Este indicador não foi aferido para a maioria das

---

<sup>53</sup> Importante dizer que o Sistema de Integrado de Conhecimento e Gestão do Iphan entrou em operação em 2012, com a possibilidade de registro das aprovações online, mas sua alimentação é lenta. Em paralelo, o Iphan colocou em operação o Sei, sistema informatizado do governo federal, com todo o processo de aprovação de projetos *on line*.

idades. Mede fundamentalmente o aumento da utilização econômica do sítio, a sua valorização, correspondendo a um nível complementar de desenvolvimento. Por outro lado, o **número decrescente de edificações desocupadas** nas áreas de projeto, por sua vez, também não foi medido. Este poderia ter sido um bom indicador geral de desenvolvimento econômico, social e cultural, com potencial para avaliar o real aumento do uso em alternativa à valorização econômica<sup>54</sup>. Por fim, desejou-se analisar se o valor estimado dos **investimentos privados em obras aumentou**, nas áreas de projeto. Este indicador da participação privada no programa e seus resultados podem ser avaliados pelo projeto de financiamento de imóveis privados. O novo instrumento possibilitou o investimento privado de cerca de 26 milhões de reais na recuperação de 485 habitações nas 22 cidades (dados de 2016).<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> A ideia de aferir a valorização econômica consta nos primeiros documentos do programa, como no contrato de financiamento.

<sup>55</sup> Sem contar o projeto de Salvador, que beneficiou um grande número de residentes em parceria com programa do Governo Estadual.

Cidades	Obras finalizadas	Valor	Quant. Editais
Belém	8	2.305.128,47	4
Cachoeira	37	2.891.421,36	1
Congonhas	16	435.352,77	3
Corumbá	6	333.648,60	4
Diamantina	23	1.121.746,29	4
Goiás	102	2.698.712,22	3
Icó	16	417.885,46	2
Laranjeiras	2	62.420,84	4
Lençóis	67	1.378.342,00	1
Mariana	13	1.328.119,01	2
Natividade	58	778.580,00	3
Olinda	3	259.897,44	2
Ouro Preto	36	1.582.641,66	2
Pelotas	7	806.287,94	4
Penedo	23	971.421,12	4
Porto Alegre	15	5.335.410,61	3
Recife	1	418.015,16	3
Rio de Janeiro	4	622.156,79	3
São Cristóvão	3	129.530,12	4
São Fco. do Sul	17	1.119.630,04	4
São Paulo	1	49.549,55	4
Serro	27	1.057.895,69	4
<b>TOTAL</b>	<b>485</b>	<b>26.103.793,14</b>	<b>78</b>

Tabela 4. Resultados do projeto de financiamento de imóveis privados ao final de agosto de 2016. Fonte: SIMOES, 2016.

Além dos indicadores de objetivo do programa, foram definidos outros específicos para as ações de cada componente.

No caso do conjunto de ações da componente “promoção de atividades econômicas nas áreas de projeto”, as aferições se resumiram à contabilização do número de projetos realizados, por si só, incapaz de avaliar os efeitos socioculturais do programa. Financiadas em parceria com o setor privado – principalmente grupos comunitários, universidades, associações – compreenderam uma ampla gama de tipologias de ação, incluindo capacitações, seminários, produção de material gráfico, exposições, inventários, feiras, festivais, sinalização, entre outros. No caso das cidades conveniadas, os projetos atendidos podem ser observados no anexo “Quadro 2 – Projetos concluídos por cidades”. Contudo os editais lançados ampliaram o escopo do Monumenta e foram abertos a postulantes em qualquer cidade com bens tombados.

Objetivo	Indicador	Resultado	Nível de desenvolvimento
1 - Preservação de áreas sob proteção federal	Plano de trabalho cumprido nas cidades, com obras realizadas.	Em 2012, 17 das 26 cidades tinham mais de 50% do Plano de Trabalho executado; 07 entre 25% e 50%; e 02 abaixo de 25%.	Básico: recuperação física dos bens
	Patrimônio recuperado sem transferência de fundos federais adicionais, com aplicação dos recursos dos Fundos de Preservação municipais.	Em 2012, 17 dos 26 fundos estavam operantes. Recurso armazenado pequeno, insuficiente para manutenção das áreas de projeto.	Transformador: sustentabilidade econômica
	Estratégia do programa aplicada em outros sítios históricos.	Não aferido.	Transformador: sustentabilidade institucional
2 - Aumento do conhecimento da população sobre o patrimônio	Acréscimo do percentual de conhecimento da população	Passou de 25,8% em 1998 para 37,4% para o país como um todo.	Básico: sustentabilidade sociocultural. Incidem sobre os benefícios sociais e culturais do programa em um nível bastante básico da estima e disposição da população em relação ao patrimônio cultural. Indicam que o patrimônio está mais presente na vida das pessoas. Isoladamente é difícil compreender seu significado.
	Atitude dos respondentes dispostos a doar tempo para a preservação aumentou	Abaixou de 4,5 para 3,3.	
	Atitude dos respondentes dispostos a pagar pela preservação do patrimônio nacional aumentou	Abaixou de 2,7 para 2,4.	
	Aumento dos que acreditavam que o Governo Municipal investia na preservação do patrimônio	Aumento de 3,0 para 6,2.	
3 - Aperfeiçoar a gestão do patrimônio e estabelecer critérios de prioridades de conservação	Processos judiciais propostos pelo Iphan nas 20 cidades onde normas seriam implementadas (decréscimo)	Não aferido. 6 cidades com normas elaboradas.	Complementar: sustentabilidade institucional
	Número de projetos de restauro não aprovados pelo Iphan (decréscimo)	Não aferido. 6 cidades com normas elaboradas.	Complementar: sustentabilidade institucional
Objetivo de curto prazo: aumento do uso econômico, cultural e social das áreas restauradas	Fundos de Preservação operantes.	Em 2012, 17 dos 26 fundos estavam operantes.	Transformador: sustentabilidade econômica
	Número de visitantes às áreas restauradas (aumento).	Não foi aferido para a maioria das cidades.	Complementar: sustentabilidade econômica. Mede fundamentalmente o aumento da utilização econômica do sítio, sua valorização.
	Número de edificações desocupadas nas áreas de Projeto (decréscimo)	Não foi aferido.	Transformador: sustentabilidade econômica, social e cultural. Bom indicador, com potencial para avaliar o real aumento do uso.
	Valor estimado dos investimentos privados em obras, nas áreas de projeto (aumento).	Resultados do projeto de financiamento de imóveis privados.	Transformador: sustentabilidade econômica. Indica participação privada. Bom indicador.

Componente Promoção de atividades econômicas nas áreas de projeto	Realização de eventos para promover o uso econômico dos sítios históricos executados pelo setor privado (14).	Foram realizados muito mais que isso devido aos editais lançados entre 2004 e 2010.	Transformador: sustentabilidade econômica, social e cultura. Indicador de desenvolvimento econômico.
	Realização de projetos de promoção de atividade econômicas em sítios históricos urbanos nacionais, executados em parceria com o setor privado (94).	Foram realizados muito mais que isso devido aos editais lançados entre 2004 e 2010.	Transformador: sustentabilidade econômica, social e cultural. Indicador de desenvolvimento econômico.

Tabela 5. Síntese analítica dos indicadores do Programa Monumenta. Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos Marcos Lógicos de 2004 do programa.

Como se observa na síntese reunida da Tabela 5, boa parte dos indicadores incidiram na sustentabilidade econômica do programa. É o caso dos fundos de preservação operantes, do número de visitantes às áreas restauradas e do aumento dos investimentos privados em obras.

Boa parte da sustentabilidade sociocultural foi interpretada como conferida pelo aumento da conscientização da população sobre seu patrimônio. Essa era a ideia central no início do projeto. O problema é que esse tipo de indicador indireto precisa ser avaliado periodicamente para uma real percepção do efeito do Monumenta, em paralelo com tantas outras políticas em curso nacionais e locais. Além disso, inesperadamente, após o programa, os residentes estiveram menos dispostos a pagar por atividades de patrimônio cultural e a doar menos tempo pela preservação, embora mais conscientes da importância do tema. Esses indicadores podem funcionar bem em outros contextos e programas, mas para a avaliação dos resultados do Monumenta é muito abstrato e pouco ajuda a entender o que de fato se passou, ou seja: usado isoladamente, é de pouca utilidade.

Ao longo do tempo outros indicadores sociais e culturais foram definidos, ainda que timidamente. Alguns não foram adequadamente medidos, como o **número de edificações desocupadas**. Este indicador teria um potencial significativo uma vez que incide diretamente sobre o argumento do aumento da utilização econômica, social e cultural do patrimônio como fundamento para sua preservação. Sabe-se que nas cidades históricas o problema do abandono de imóveis é grave e de difícil reversão: não apenas é preciso um substancial

investimento financeiro para sua recuperação, mas é preciso criar programas de uso consistentes de longo prazo. Outra dimensão recorrente é a fundiária, via de regra de difícil solução envolvendo disputas judiciais e conflitos de espólio familiar. Esse desafio não foi enfrentado com empenho pelo programa.

Outro aspecto pouco considerado nas avaliações é a análise dos eventos e projetos de promoção de atividades econômicas realizados. Esses editais foram lançados em 2005 e 2007, incidindo diretamente sobre projetos de iniciativa civil de caráter cultural. Nesses anos, houve uma mudança de perspectiva na execução dessa componente – que inicialmente esteve voltada a priorizar atividades de promoção turística no Brasil e no exterior e seminários de captação de parcerias privadas para projetos culturais de grupos locais. A sustentabilidade econômica passou a ser compreendida como geração de renda a partir de atividades culturais tradicionais. Aqui, sustentabilidade econômica e sociocultural se encontram. Trata-se de um componente do Programa de grande potencial que requer uma avaliação mais detalhada de cada projeto financiado, para qualificar o nível de sustentabilidade e de desenvolvimento promovidos.<sup>56</sup>

Assim, os benefícios sociais e culturais do Programa Monumenta não foram bem auferidos. Terá havido benefício social no Monumenta? Qual foi? Como as cidades foram impactadas pelos efeitos da valorização imobiliária decorrente do investimento nos centros históricos? Houve permanência da população residente após o término das obras de restauração particulares? Houve fortalecimento de estruturas e atividades de grupos culturais locais?

Quanto aos benefícios econômicos, estes existiram (fundos de preservação criados, investimento privado em obras), mas tanto o uso de indicadores ainda é incipiente e não permite conclusões precisas (aumento do número de visitantes não medido) quanto esses benefícios foram baixos se comparados à expectativa inicial (pouco recurso nos fundos de preservação; baixa adesão do investimento privado na maioria das cidades). Também, como notado tanto no relatório do BID quanto nas publicações do Iphan, o entendimento dos estudos de viabilidade financeira dos projetos do Monumenta esteve demasiadamente circunscritos em si mesmos. O cálculo deveria considerar, para além do projeto

---

<sup>56</sup> Respondendo perguntas como: Houve aumento da renda? Houve continuidade? Formou multiplicadores? Criou condições para o exercício das práticas tradicionais?

em si, os custos globais da preservação face à degradação no tempo e no espaço, tendo em vista os custos de não investir ou de não intervir (MACHADO apud Diogo, 2009, p. 13).

De acordo com as explicações do primeiro coordenador nacional do programa (UC 1, 2014), a avaliação do retorno econômico – a “viabilidade econômica” a compor o Perfil de Projeto - era feita de duas formas. De um lado, o retorno tangível, econômico-financeiro, de valorização econômica das áreas recuperadas. Esse aspecto era mensurado de duas formas: a valorização imobiliária e o aumento nos valores pagos nas atividades turísticas - como o pagamento de entrada em museus. A segunda componente visava mensurar os aspectos intangíveis, socioculturais. Esse aspecto era medido pela chamada “avaliação contingente”, que seria a avaliação da disposição da população a pagar para acessar esse patrimônio. Essa estimativa, feita tanto no começo quanto no fim do projeto, comprovaria sua rentabilidade. Contudo, de acordo com um estudo encomendado pelo Iphan em 2017 (SIMÕES, 2017), a valorização imobiliária e turística quase nunca foi medida. De todo o modo, a compreensão do retorno econômico foi muito limitada, visto que não considerou o aumento de renda.

### **Considerações finais do Capítulo 1: Ambição, empenho, controle, estratégia**

Com este histórico pode-se compreender a ambição e o empenho com que se conduziu o Programa Monumenta, uma ação a ser construída “do zero”. Os papéis desempenhados pelas instituições foram apresentados, assim como os pormenores minimamente planejados para a execução e controle da ação. O empenho necessário para a criação de novos instrumentos e para o tratamento de temas até então secundários no setor foi claro. Quis dar conta de uma gama ampla de aspectos da preservação como forma de promover uma ação integrada, um “programa total”; contudo, essa articulação não foi garantida e o que ficou foi muito mais a pulverização de ações.

Pôde-se também conhecer o ritual BID de formulação de programas públicos junto ao governo brasileiro, bem amarrado com a realização de missões locais

de identificação, de orientação, análise, negociação e inspeção, e o conjunto de etapas a cumprir, com vocabulário e procedimentos próprios. Esse aparato conferiu ao BID importante poder em definir os rumos da política. O percurso explicitou, por outro lado, o modo como o modelo foi recebido pelo Iphan e as tensões geradas desde o início. Mostrou-se, por exemplo, como houve uma intenção dos dirigentes da época de redesenhar a instituição “Iphan” como forma de melhor se alinhar às modernizações em curso, o que acabou por não acontecer. O que houve foi o afastamento do Iphan de uma posição de relevo no programa. Esta instituição, por outro lado, em momento de fragilidade política, financeira e institucional, não ofereceu nenhum contra projeto de eficácia similar, ao contrário, era refratária a qualquer mudança ou aperfeiçoamento e não compreendia de modo positivo nenhuma forma de descentralização ou de parceria público-privada. O Minc, por sua vez, assumiu o papel de liderança, alinhado à visão do governo nacional do momento e em acordo com as sugestões do BID.

Mostrou-se ainda a aura supostamente científica e neutra sob a qual vinha acompanhada a proposta e como, a um certo momento do processo de definição de prioridades territoriais para investimento, conseguiu-se “manipular a técnica” para tornar prioritário aquilo que os especialistas desejavam. Ou seja, decisões de ordem política eram apresentadas com roupagem técnica, deslocando-as da esfera do debate e neutralizando os questionamentos externos.

Duas outras importantes inflexões de ordem política abordadas no capítulo foram a ampliação do arco territorial do Monumenta, no final do ano 2000, e as mudanças trazidas pelo novo governo federal a partir de 2003. Esses dois momentos devem ser analisados individualmente no interior da política, porque influenciaram diretamente seus resultados finais. O primeiro entrou em inconsistência direta com o modelo inicial e, sem o necessário redesenho, anunciou sua falência. O segundo momento agiu ativamente na ressignificação do modelo, viabilizando a execução dos projetos locais fora do formato da parceria privada, tema a ser aprofundado no Capítulo 3.

O programa trouxe, de fato, uma grande riqueza estratégica ao associar as tradicionais obras de restauração a ações de formação de mão de obra, educação, valorização econômica e fortalecimento de instituições. Contudo, ao

longo da tese se discutirá como essa riqueza foi comprometida. Na realidade esse ordenamento não garantiu necessariamente uma real associação; ao contrário, muitas vezes o que houve foi a fragmentação de ações, dificultando sua avaliação final como processos de desenvolvimento local. Por outro lado, apesar do esforço, os objetivos definidos para o programa – particularmente a conservação autossustentada e a reprodução da estratégia Monumenta utilizada em outros locais - não foram alcançados satisfatoriamente.

O próximo capítulo aprofunda a análise crítica do modelo proposto, situando os conceitos que fundamentaram sua idealização e realização.



## Capítulo 2

# Da Revitalização à Reabilitação: As vozes dissonantes dos especialistas



O Capítulo 2 segue na interpretação do objeto em estudo, agora matizada pela lente crítica das suas matrizes teóricas, contextos políticos e econômicos da época. Questões de fundo são centralizadas, aquelas que estiveram ao redor do programa ou que constituíram seus fundamentos.

O programa é interpretado em sua dimensão textual: o que emerge da linguagem utilizada pelo BID, pelo Ministério da Cultura, pelos especialistas do programa para falar sobre ele, da sua criação ao seu encerramento.

Os escritos desta parte foram organizados de modo independente, cada um abordando uma questão chave. No primeiro, aborda-se o uso do patrimônio urbano no âmbito das ideias que animaram o ambiente político-econômico da passagem do século XX ao XXI. Discute-se o lugar ocupado pelos bancos internacionais de desenvolvimento, como o BID. O segundo relaciona o contexto ideológico neoliberal e empresarial ao discurso de preservação sustentável do Programa Monumenta e seu rebatimento nas ideias de “ajuste” a um modelo pré-definido e “revitalização urbana”. O terceiro item dedica-se ao período após 2003, quando há a apropriação política do programa por um grupo herdeiro da Reforma Urbana, o que conduzirá a um outro esquema de parcerias e prioridades para o uso dos recursos, temáticas e territoriais, redefinindo os sentidos do discurso do Monumenta nos termos da “melhoria da qualidade de vida” e da “reabilitação urbana”. Discute-se por fim o protagonismo municipal e a descentralização no programa relacionando-os aos desafios enfrentados na prática frente à fragilidade municipal. O capítulo é concluído com uma reflexão sobre as rupturas e continuidades notadas durante as diferentes fases consideradas no programa, levando a uma interpretação da complexidade e ambivalência desta ação relativamente longa.

As análises baseiam-se na literatura consagrada sobre os temas levantados e em fontes primárias institucionais ainda pouco estudadas, relacionadas e interpretadas de acordo com a metodologia qualitativa explicada na introdução da tese. O objetivo foi o de compreender a linguagem utilizada no Monumenta e sua vinculação a um modelo de intervenção, com conceitos e ideias próprias de patrimônio, preservação, desenvolvimento, sustentabilidade, descentralização e protagonismo municipal.

## 2.1. Patrimônio, neoliberalismo e redemocratização no Brasil

Como práticas sociais, patrimônio e cultura podem ser usados com diferentes fins (EAGLETON, 2005; ARANTES, 2006; SMITH, 2006).

Eagleton mostra como a ideia de cultura variou no tempo e desempenhou diferentes papéis em contextos específicos, por vezes contraditórios, por vezes complementares. Da tradição clássica de cultura como expressão intelectual e artística, à ideia de civilidade e progresso (enquanto comportamento polido e ético, no século XVIII) ou à noção de modo de vida (final do século XIX) e, mais recentemente, como valorização da identidade de minorias (década de 1970), a cultura passou de um papel de busca por universalismos e consensos a um papel de posicionamento de conflitos (EAGLETON, 2005, p. 61). A cultura pode ser um recurso a serviço tanto de uma ideologia de supremacia ocidental ou de crítica às formas de vida opressoras e dominantes; voltado à produção de espaços de exclusão ou de democracia.

Sabe-se que o surgimento do patrimônio está associado na Era Moderna aos processos de fortalecimento das ideias de Estado-nação e coesão nacional, por meio da construção de identidades muitas vezes inventadas. Com o avanço do capitalismo e particularmente seus efeitos na segunda metade do século XX sobre o desenvolvimento urbano, a agência patrimonial se ampliou substancialmente, seja em decorrência das perdas materiais e imateriais, seja para se aproximar ou se afastar da mercantilização dos bens culturais.

Interferir nessa agência e dar sentido a ela depende da posição estrutural ocupada no corpo social. O protagonismo do Estado na ação patrimonial é claro. De um lado, o patrimônio opera a serviço de instituições públicas e grupos dominantes como dispositivo estratégico de controle de uma ordem, ancorada na construção de identidades, como bem ressaltou Sant'anna (2004). Como dispositivo de poder foucaultiano, é uma forma de manipular forças no corpo social e conjugar elementos – discursivos, como regras de tombamento, e não discursos, como monumentos e bens culturais – para reproduzir o poder. Os monumentos são arquivos visuais que informam “as relações de poder em jogo, suas táticas e procedimentos num determinado momento” (SANT'ANNA, 2004, p. 22).

Assim, compreender o poder do patrimônio em estruturar a vida social permite considerar que os sujeitos podem interferir nesse sistema, em suas diferentes etapas e procedimentos de seleção, proteção, conservação e promoção, “que são também pontos de concentração de forças e mobilização de saber, enquanto operações que concentram escolhas, promovem a elaboração de regras e desencadeiam ações” (SANT’ANNA, 2004, p. 25). O patrimônio não é, portanto, estanque, trata-se de um sistema que se transforma ao longo do tempo em função da correlação de forças em cada momento.

Ao lado do papel hegemônico do patrimônio, costumeiramente agenciado pelo Estado e classes dominantes, ainda que obscurecido, há outro. Laurajane Smith (2006) dá visibilidade aos sentidos contra hegemônicos, sempre atuantes, mesmo que em silêncio. Se, em um nível, o “patrimônio autorizado” promove uma versão consensual da história por instituições sancionadas para regular as tensões sociais e culturais no presente, em outro, o patrimônio também pode ser um recurso para desafiar e redefinir valores e identidades por uma variedade de grupos subalternos. O processo de construção de identidades não é apenas sobre a pacificação e consagração de valores e sentidos, mas sobre mudança (SMITH, 2006). Não apenas porque as necessidades culturais, sociais e políticas do presente mudam, influenciando sobre o uso do passado, mas também para “desafiar os modos nos quais grupos e comunidades são percebidos e classificados por outros” (SMITH, 2006, p. 7).

Este quadro de apropriação do mecanismo patrimonial suscita a pergunta do lugar desempenhado pelo Estado nas práticas de preservação. O seu papel pode ser – como deveria – representar o interesse público. Mas esse interesse não é homogêneo, é também um campo de negociação complexo que envolve a mediação de agências governamentais e segmentos da sociedade. Um aspecto constituinte dessa função estatal é que as decisões institucionais, legitimadas pelos processos de reconhecimento, estão sempre em potencial desacordo com os valores locais porque baseadas em um conhecimento especializado que nem sempre coaduna com o local (ARANTES, 2006). Esses “sentidos envolvendo coletividades mais abrangentes são sobrepostos a outros localmente atribuídos aos bens selecionados”, tensionando realidades de diferentes escalas, nos níveis local, regional, nacional, mundial. O que Arantes chama de tensão multiescalar constitutiva do patrimônio:

A tensão/negociação entre agências sociais internas e externas aos grupos afetados por essas práticas faz parte, por assim dizer, de sua natureza, e sua compreensão remete, necessariamente, às arenas políticas que abrigam os posicionamentos estratégicos dos diversos sujeitos envolvidos (ARANTES, 2006, p. 427).

Como visto no capítulo anterior, interesses específicos mobilizaram a definição do Programa Monumenta, como a expansão de um modelo do BID no Brasil. Compreender as origens desse modelo possibilita qualificar com maior consistência as intenções impressas no Programa Monumenta.

### **O patrimônio no “novo espírito” do capitalismo tardio**

As mudanças estruturais nas relações de produção capitalista nas últimas décadas do século XX tiveram uma série de rebatimentos nos planos ideológico-político e ético-moral, com vertentes mais ou menos alinhadas às expectativas do mercado. Após a queda do muro de Berlim e a percepção do capitalismo como um “fato”, eram necessárias formas de engajamento positivas a esse sistema econômico que minimizassem os efeitos sociais perversos do desenvolvimento desigual.

No plano das ideias, ganhou força na América Latina o que se chamou de neoliberalismo, cujas origens estão nas proposições teóricas dos anos 1940 do austríaco Friedrich Hayek. As condições para implementação desses preceitos nos países centrais ocorreu apenas na década de 1970, facilitada pela crise do Estado do bem-estar social europeu, quando a intervenção estatal na regulação econômica e nos serviços sociais não se mostrou suficiente para administrar mais uma das crises cíclicas capitalistas (ANDERSON, 2000).

No cenário de acirramento da competitividade internacional configurado pela globalização e financeirização das economias, a crença neoliberal baseou-se no mercado como regulador natural da economia e na intervenção do Estado como prejudicial. Ainda que heterogeneamente aplicado, as soluções conduzidas pelos precursores, governo Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América, ganharam estatuto de receituário. Medidas econômicas como a elevação das taxas de juros, a redução do controle sobre os fluxos financeiros, a redução de impostos sobre rendimentos altos, o aumento

dos índices de desemprego massivos, os cortes em gastos sociais e as privatizações foram utilizadas com frequência (Idem, p. 12).

As prescrições expandiram-se na periferia do sistema a partir dos anos 1980, sob influência das ideias do economista Milton Friedman. No Brasil, a ideologia neoliberal se disseminou fortemente no final do século XX baseada na necessidade de enxugar e reformar o Estado, visto como ineficiente. Como abordado no Capítulo 1, um ambiente favorável se organizava na função pública brasileira, com o Plano Real, a estabilização da inflação e o projeto de reorganização do Estado. A chamada Reforma do Estado e da Administração Pública, de acordo com o então ministro Bresser Pereira, foi exatamente uma tentativa de responder às crises dos anos 1980 e à realidade da globalização das economias (BRESSER PEREIRA, 1996).

No campo ético-moral, mudanças profundas configuraram o que Boltanski e Chiapello denominaram “novo espírito do capitalismo”, parafraseando Max Weber<sup>57</sup>. Para esses estudiosos, vigora no período um sistema ideológico de aumento de produtividade e eficiência supostamente mais humanizado que antes, no qual se pressupõe a responsabilidade compartilhada para o sucesso produtivo, e mesmo certa satisfação no envolvimento pessoal para o alcance do desenvolvimento geral. Esse papel foi cumprido pela ideologia empresarial a partir dos anos 1990, que se disseminou por todos os setores produtivos. Uma era de fascínio pelos instrumentos de gestão empresarial, como a panaceia do planejamento estratégico, passa a vigorar.

Subjacente a essas necessidades de engajamento, de aumento de produtividade e negação do Estado, está a ideia do desenvolvimento econômico enquanto processo linear, de progresso material e melhoria do sistema de produção. Trata-se de uma visão de desenvolvimento que se tornou hegemônica desde a configuração do sistema mundo moderno - iluminista, capitalista, colonial e eurocêntrico (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992). Como lembra Furtado (1980, p. X), a postura otimista constituída desde o século XVIII sobre o progresso definiu uma moralidade baseada em uma sociedade produtiva e menos ociosa, que persiste nos dias atuais.

---

<sup>57</sup> WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Os resultados práticos da corrente neoliberal são largamente discutidos.<sup>58</sup> Para Anderson (2000), a promessa mais importante neoliberal foi a estagnação da inflação. Contudo, *pari passu* da estabilização monetária, da abertura comercial, da supressão do déficit público, da desregulação e das privatizações, expandiram-se também a taxa de juros, a taxa de desemprego e as desigualdades. As duras consequências sociais da onda neoliberal são igualmente denunciadas. A desigualdade nunca foi elevada à posição de preocupação primordial nesse modelo, visível na crença de que os custos sociais eram um mal necessário para o crescimento econômico (BIANCHETTI, 2005, p. 31). Por outro lado, a expansão do neoliberalismo encabeçado por organizações econômicas de modo prescritivo, ao se deparar com países que não viveram o Estado do bem-estar social e que não alcançaram níveis razoáveis de desenvolvimento nem industrial nem social, teve consequências muito mais severas.

Segundo Borón (2000, p. 95), nesse contexto, frente ao esgotamento da capacidade de investimento dos governos nacionais, a função das instituições financeiras internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, foi a de prescrever um modelo de política pública embasada na diminuição do Estado, amarrada na concessão de empréstimos, largamente disseminada nos países. Sua “função ideológica” era converter o neoliberalismo em “senso comum”, para além das diferenças nas regiões do sistema mundo capitalista. É o que se percebe nos “Documentos de País” do BID para o Brasil, a inevitabilidade do modelo preconizado como solução única. Muitos foram os programas financiados no país para o ambiente urbano, ora assinados pelo governo federal, ora municipal.<sup>59</sup>

A forte infraestrutura desenhada para sustentar a aplicação do modelo de ajuste político-econômico, com o apoio de bancos internacionais, agências de desenvolvimento e organizações intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU), configura um poderoso sistema hegemônico no qual novas ideias e alternativas são pacificamente cooptadas. Um exemplo é a ideia da sustentabilidade, surgida na última década do século XX e consagrada na autoridade do Relatório *Brundtland - Our Common Future*, de 1987.

---

<sup>58</sup> Sobre seus impactos na América Latina, ver GENTILI; SADER, 1999.

<sup>59</sup> Para uma listagem cf. ARANTES, 2004 e SANTANA, 2013.

Rapidamente a palavra foi adotada em diferentes realidades no sentido de reconfigurar os padrões de desenvolvimento, agora associados a limites para a exploração do homem e da natureza. O termo foi apropriado pelo sistema vigente, adquirindo a visão dominante de expansão da acumulação em nível global, agora reforçada com a matiz do engajamento - combate ao desperdício, limite à exploração dos recursos naturais e distribuição mais equitativa dos recursos (ACSELRAD, 1999). A perspectiva desenvolvimentista segue seu caminho sem negar as bases estruturais do sistema produtivo, suficientemente ambígua de modo a que redistribuição econômica e compensação ambiental possam expandir o capitalismo global.

Assim, a resposta global à crise econômica dos anos 1980 e ao ambiente de esgotamento dos recursos estatais foi o acirramento da competitividade internacional na disputa pelos investimentos externos, rebatida nos governos nacionais como estratégias de reforma gerencial dos aparelhos estatais, de modo a torná-los mais eficientes. Ideias se disseminaram como soluções prontas, incluindo terceirização, a parceria com o setor privado e o protagonismo local. A intenção era manter na máquina pública apenas as suas funções exclusivas, como regulação e fiscalização.

Os primeiros anos de redemocratização brasileira, por outro lado, foram favoráveis aos projetos democráticos incubados nas mais diversas áreas durante as décadas anteriores. Um deles foi encabeçado pelo Movimento da Reforma Urbana<sup>60</sup>, criado em 1985 e formado por um amplo espectro de entidades populares, ativo na incursão do direito à terra urbana e da função social da propriedade na Constituição de 1988. O Movimento, que congregava organizações assistenciais e movimentos urbanos, visava reverter as desigualdades sociais, modificando o perfil excludente das cidades brasileiras (BASSUL, 2002). Essa vitória foi também um reforço importante para as políticas de preservação, nas quais o conflito entre propriedade privada e interesse público esteve sempre na mesa.

Outro resultado da passagem democrática foi o fortalecimento dos movimentos sociais no período, que intensificaram a luta pela moradia e pelo acesso a serviços disponíveis nos centros históricos nas grandes cidades. Em diferentes

---

<sup>60</sup> Ver nota 41.

níveis – municipais, estaduais e nacionais – as consequências foram decisivas para as políticas públicas, ganhando corpo a convicção da necessidade de integrar preservação e habitação social.

O movimento municipalista encabeçado pelas prefeituras, por sua vez, reconfigurou decisivamente a autonomia local na Carta Magna, transferindo aos municípios as decisões e os instrumentos para a elaboração e implantação de políticas públicas, especialmente no que se refere à política urbana.

Assim, a Constituinte trouxe para os anos 1990 a pluralização da participação de diferentes grupos e seus interesses nas políticas públicas, notadamente o município fortalecido com suas demandas locais, os movimentos sociais organizados com suas reivindicações sociais, e o setor privado, animado pelas perspectivas neoliberais e pela possibilidade de negociar mais facilmente com os poderes locais.

Os resultados da conjunção desses interesses avivados, entretanto, não foram promissores no campo do patrimônio, segundo Sant'anna (2004). Ao estudar políticas nacionais e locais em grandes metrópoles como Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, a autora concluiu que a noção de patrimônio foi reduzida no período ao serviço do consumo e do lazer rentáveis. O patrimônio assumiu o papel de recurso rentável capaz de atrair investimento urbano e valorização imobiliária. O diagnóstico de Proença Leite (2004) tampouco é favorável. No caso do Bairro Antigo de Recife, o pesquisador alerta com forte tom crítico para a transformação dos sítios históricos degradados brasileiros em áreas de entretenimento e consumo cultural por ação do Estado, esvaziando seus sentidos públicos.

Os interesses econômicos do patrimônio, sempre presentes, foram intensificados no período, assim como a disputa pelos grupos que se beneficiam dos processos de sua valorização. Sant'anna sustenta que a lógica hegemônica é a financeira, com o foco na função do patrimônio enquanto recurso econômico e investimento atrativo. Um uso frequentemente promovido pelo poder público, por meio de incentivos fiscais ou vantagens urbanísticas, obras públicas, urbanização ou habitação (SANT'ANNA, 2004, p. 330). A ideia de "cidade atração" representa para a autora a forma como as estratégias de

aproveitamento do patrimônio foram definidas para atrair investimentos e valorização imobiliária, ainda que gerando resultados finais fracos.

Nesse contexto, o que esperar da ideia então em voga do patrimônio “como recurso para o desenvolvimento”? Para alguns especialistas, o que hipoteticamente gera desenvolvimento para as cidades e preserva o patrimônio não é apenas positivo como anunciado. Estudos ressaltam os custos sociais elevados e as rupturas com o modo simples de viver local mediante a crescente busca pela dinamização econômica via o consumo cultural, no qual, na ânsia de tornar os processos de reabilitação economicamente viáveis, se estabelece um conflito com a população residente. Há um descompasso dos programas de reabilitação com a realidade, frequentemente acompanhado de uma retórica de enobrecimento, um desejo de induzir uma vida social das áreas centrais que nunca tiveram (PEIXOTO, 2009). Um enobrecimento que frequentemente promove a higienização social, com mudanças nos grupos residentes e nos modos de viver o lugar (RUBINO, 2009). Peixoto e Leite (2009) falam de um uso do patrimônio voltado a legitimar e naturalizar um discurso único de vida urbana higienizada, amparada no estatuto de cidade ordenada e embelezada. Uma alegoria do espaço público idealizado, supostamente perdido que urge recuperar. Esses estudos são, contudo, frequentemente voltados para cidades grandes, nas quais se concentram os fenômenos de enobrecimento e gentrificação.

No caso do Programa Monumenta, é preciso observar as diferenças dos resultados nas cidades maiores e menores. Houve um anúncio de espetacularização – como o próprio do programa sugere – mas esta esbarrou no mundo das cidades pequenas, onde não havia condições para um consumo semelhante ao das metrópoles. Se a empreitada tivesse se limitado à chamada “Amostra Representativa” - formada por Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Ouro Preto, Olinda e, em tese, São Luís do Maranhão – talvez, mas com a ampliação do arco territorial do programa após o ano 2001, tudo mudou. Estudos preliminares indicam não ter havido processo de substituição nem de moradores nem de usos nos centros históricos menores como resultado de suas fracas dinâmicas econômicas (Cf. SIMOES, 2017). Nesses casos, os problemas de desajuste do modelo foram outros.

A crítica construída nesta tese é a de que o descompasso está no entendimento da política para as cidades históricas como problema de ordem técnica, a ser tratado pelos especialistas do patrimônio, que pode prescindir do conhecimento do território enquanto espaço culturalmente produzido por sujeitos. Que o problema pode ser sempre tributado a uma questão do modo de aplicação e reprodução dos recursos – em outros termos, uma questão de eficiência e competitividade. Esse entendimento se agrava no contexto neoliberal no qual imperam discursos de competitividade urbana e redução do papel do Estado em direção à cessão privada, e no qual domina uma ética do empenho dos sujeitos em se alinharem a uma ordem preestabelecida para sucesso dos modelos de políticas, mais do que na construção de uma forma de ver e agir dirigidas à preservação do patrimônio local. Esse entendimento carrega em si o próprio limite ao não enfrentar a natureza política da prática patrimonial e as extremas desigualdades sociais sobre as quais atuam as políticas brasileiras.

### **Modelos dos bancos internacionais de desenvolvimento para a preservação**

A convicção de que havia um valor econômico nos monumentos históricos a ser explorado desenvolveu-se nas instituições internacionais de patrimônio ao longo da década de 1960. Esse valor estava associado à indústria turística, então vista com grande potencial para o desenvolvimento econômico das nações. Considerando a importância turística do patrimônio cultural (UNESCO, 1963), era necessário assegurar a recuperação de vastas áreas e monumentos entregues à degradação face ao crescimento desigual das cidades e ao abandono das áreas centrais.

Uma série de conferências e recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Unesco, alertaram para essas questões e passaram a incentivar o financiamento e a cooperação internacionais para projetos nacionais de recuperação do patrimônio e desenvolvimento turístico.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Viagens Internacionais e Turismo (Roma, 1963); Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (1964); designação do ano de 1967 como o Ano do Turismo Internacional.

Essa pauta de ajuda internacional na América Latina, no âmbito do programa Aliança para o Progresso<sup>62</sup>, é inaugurada pela reunião realizada em Quito em 1967 da Organização dos Estados Americanos - OEA, consagrando a força conciliatória do pensamento e explicitamente relacionando um “novo impulso ao desenvolvimento do continente” à ideia dos bens culturais como portadores de valor econômico e “instrumentos de progresso”. Para Azevedo (2001), a prescrição da Norma de Quito trazia a ilusão de resolver todos os complexos desafios sociais e econômicos latino-americanos com uma palavra mágica, o turismo cultural, chegando-se mesmo a “imaginar o desenvolvimento de toda uma região” com base nela. Acreditava-se que essas questões deviam ser tratadas em planejamento de nível nacional, associadas a planos de desenvolvimento, e serem capazes de estabelecer previamente medidas reguladoras que estimulassem a iniciativa privada sem ameaçar os valores culturais locais. Falava-se, nesse momento, em “efeito multiplicador” dessas ações sobre outras áreas. Não se imaginavam, ainda, os efeitos negativos do turismo de massa, e estudos da Unesco eram preparados atestando que “a afluência turística determinada pela revalorização adequada de um monumento assegura a rápida recuperação do capital investido nesse fim” (OEA, 1967).

Contudo, até que avaliações mais profundas da transposição desse ideário para a prática fossem feitas, muitos projetos foram implantados nas décadas de 1970 e 1980 com o apoio da Unesco, da OEA<sup>63</sup> e do BID<sup>64</sup>, como o brasileiro Programa Cidades Históricas – PCH, alicerçado no turismo dos grandes monumentos e na construção de infraestrutura turística como hotéis e museus<sup>65</sup>. O modelo expandiu-se também diretamente nos governos nacionais e subnacionais e produziu resultados variados e paradigmáticos como o

---

<sup>62</sup> Programa de cooperação entre países da América Latina, promovido pela Organização dos Estados Americanos a partir dos anos 1960, para promover o desenvolvimento econômico e social na região.

<sup>63</sup> Como o Programa de Remodelación de los centros cívicos de la Ciudad de México, de 1967; as propostas de Michael Parent para o Brasil, 1968; de Carlos Flores Marini para o Panamá Velho e Cartagena das Índias (AZEVEDO, 2001).

<sup>64</sup> Como o de Cuzco, no Peru (1974) e no Panamá (1977).

<sup>65</sup> O PCH não logrou atrair o interesse turístico, mas trouxe outras contribuições para o contexto brasileiro. Os investimentos de R\$ 73,8 milhões de reais renderam 193 projetos em 12 estados brasileiros de forma orquestrada entre governo nacional e Estados e, sobretudo, contribuiu para a estruturação de órgãos estaduais de preservação (SANT’ANNA, 1995).

Pelourinho na Bahia, cuja reabilitação expulsou a população residente e criou ilhas elitizadas turístico-culturais com restaurantes, galerias e espaços para shows.

Durante a década de 1990 e 2000, o interesse no tema é renovado em novas condições econômica, política, social e cultural, ao passo em que os resultados do período anterior passavam a ser melhor estudados. O modelo ancorado no turismo cultural mostrou seus limites nas cidades latino-americanas com graves problemas sociais, sujeitas a desiguais distribuições de renda, intermitências governamentais e constantes instabilidades econômicas. Nesses territórios, o setor privado, que podia rentabilizar melhor seu investimento em empreendimentos nas bordas das cidades, mostrava-se via de regra desinteressado pelos centros históricos. A promessa do turismo produziu zonas artificiais, despovoadas que, por fim, não trouxeram o esperado incremento econômico. Em paralelo, outros programas baseados em premissas diferentes, como a habitação e a reabilitação integrada, mostraram-se mais sustentáveis.<sup>66</sup>

Assim, um novo modelo passa a ser difundido pelas agências internacionais no final do século XX, baseado na modernização do Estado e na parceria privada, tendo no BID um dos porta-vozes centrais desse ideário na América Latina.

O banco foi criado em 1959 como uma resposta às demandas dos países latino-americanos por maior acesso ao sistema de crédito para o desenvolvimento. Foi desenhado na Conferência das Nações Unidas sobre Política Monetária e Financeira de 1944 - que inaugurou o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, atual Banco Mundial) e a fixação do dólar como padrão internacional para operações de câmbio. Houve também, de acordo com Da Guia (2018), uma motivação do governo estadunidense na criação do BID em fazer frente à crescente presença do “bloco socialista” na região e suas aspirações diferenciadas de desenvolvimento. De fato, os Estados Unidos detêm o mais elevado poder de voto e veto (30.01% em 2010 e, quando criado, 40,5%); contudo, outros países como Brasil e Argentina (cotas de 10.75%), México (6.912%) e Venezuela

---

<sup>66</sup> Cf. AZEVEDO, 2001, relatos dos Planos de Cuzco na década de 1950 e o da Cidade do México de 1985.

(5.761%) têm posição ativa e capacidade de se contrapor em bloco ao veto estadunidense.<sup>67</sup>

O papel do BID no Programa Monumenta está relacionado aos seus propósitos e lógicas de funcionamento enquanto banco. Além de ser uma instituição financeira, foi criado para fins de desenvolvimento, reservando-se assim a legitimidade para atuar como mentor e difusor de políticas econômicas e sociais para os governos nacionais. A estrutura de poder desenhada para o BID inclui uma representação política, expressa na Assembleia de Governadores (constituída pelos representantes dos tesouros nacionais dos Países Membros), assessorada por um corpo de Diretores Executivos indicados pelos países, e um corpo técnico que gerencia o banco, composto pela presidência e sua equipe. O recurso do banco é formado por cotas-parte dos países-membros, expedientes das operações de compra e venda de títulos do Banco no mercado internacional de capitais e rendimentos dos empréstimos (DA GUIA, 2018).

Embora criado pela mobilização dos países latino-americanos, o banco, enquanto instituição de dinâmica própria, expande sua “influência e institucionaliza a agenda de políticas nos mais diversos temas e níveis governamentais”, usando mecanismos de constrangimento (como bloqueio no acesso aos recursos) e de persuasão (convencimento pelo diálogo, seminários, cooperações técnicas) (DA GUIA, 2018, p. 34). Assim, o BID em si é também um espaço de disputa intergovernamental, intersetorial e técnica, com diferentes atores nacionais e transnacionais “que transitam, com diferentes níveis de influência, no apoio, formulação, negociação e veiculação das ideias e prescrições do Banco” (Ibidem). Vê-se os rebatimentos dessa condição no Monumenta ao longo da tese.

No Brasil, o projeto do BID encontrou um ambiente favorável de compartilhamento das mesmas convicções, com a Reforma do Estado de Bresser Pereira em andamento. Não por acaso a ideia originária do Programa Monumenta é de autoria do presidente do banco, Enrique Iglesias que, ao conversar com a autoridade máxima da nação, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sugeriu o desenho de um programa semelhante àquele em desenvolvimento na cidade de Quito. Houve, portanto,

---

<sup>67</sup> A partir de 1970 outros países europeus e asiáticos passaram se integraram como membros não regionais com cotas-parte.

uma conjugação proveitosa de ideias do BID e do governo nacional e, de saída, um preconceito por parte do corpo de servidores dos órgãos de preservação, especialmente o Iphan.

Diversos estudiosos argumentam que a inspiração do BID para o desenho do Programa Monumenta foi a experiência desenvolvida em Quito, face às consequências trágicas do terremoto de grandes proporções ocorrido em 1987, sendo assinado em 1997 um empréstimo para recuperação da cidade. O foco do financiamento foi uma associação público-privada bem-sucedida, com o estabelecimento de uma empresa mista para o gerenciamento imobiliário e das obras. Embora o aspecto ressaltado seja com frequência esse, outros autores equatorianos celebram a experiência mais pela conjunção de diferentes ações integradas para o enfrentamento da situação complexa do centro, como um robusto fundo nacional, uma política de habitação social e a resolução de problemas de transporte (ORTEGA, 2001, p. 270). Em Quito, segundo Azevedo (2001), os investimentos em equipamentos culturais e turísticos e estacionamentos foram elevados e tiveram baixa rentabilidade econômica e social, enquanto projetos mais modestos voltados para as necessidades dos moradores, como a habitação subsidiada e a organização do comércio ambulante, demonstraram melhor relação custo-benefício.

Mas o que confere um peso extra à confiança no modelo do BID é a referência europeia de sucesso implantada em Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992<sup>68</sup>. O modelo da capital catalã, mundialmente propagado, fundamentava-se na competitividade de cidades e na necessidade de uma série de ações para atrair o investimento privado. A associação público-privada marcava a mudança de eixo na administração das cidades, passando a ser orientada pela assimilação de práticas próprias à administração de empresas, aspirando uma maior e mais eficaz liberdade de ação para suplantar as regras de contratações da esfera pública.

O Monumenta seria assim mais capítulo na ação inovadora do BID. Contudo, o modelo de Quito não pôde ser implantado em todo o seu potencial no caso brasileiro por diversos motivos, seja pelas diferenças de ordem legal, seja

---

<sup>68</sup> Ver participação do Monumenta no seminário promovido pelo BID divulgado na publicação ROJAS; DAUGHTERS, 1998.

porque o mesmo pacote de soluções e exigências pousavam sobre cidades de perfis muito diferentes.

## 2.2. Ajuste, modernização do Estado e revitalização<sup>69</sup>

No cenário pós 1988 acima apresentado, o Programa Monumenta foi desenhado e implementado, influenciado por duas vertentes político-econômicas com impactos sobre as intervenções realizadas: uma pronta a conceder ao setor privado maior espaço na recuperação, gestão e promoção do patrimônio cultural, outra comprometida com as reivindicações sociais de habitação e do direito à cidade. No programa, essas duas narrativas conviveram, tornando bastante complexa a interpretação de suas ações e resultados.

Neste item, identificam-se os conjuntos de termos usados para descrever o primeiro grupo, o da “revitalização”, cujas ações foram descritas e justificadas através de termos típicos do ambiente neoliberal da década de 1990 no Brasil. Essa atitude estava associada a um discurso de participação do setor privado como única solução para a sustentabilidade da preservação.

Os documentos enumerados na introdução com data até 2003 foram analisados comparando-os do ponto de vista da recorrência de termos e expressões, assim como dos sentidos adquiridos no interior desses textos. As recorrências foram destacadas e caracterizadas, configurando uma linguagem comum à primeira vertente acima mencionada.

Esse corpo discursivo permitiu traçar contornos para as ideias-chave que emergem dos objetivos do programa, como “sustentabilidade”, “desenvolvimento”, “descentralização” e “protagonismo municipal”, base para as discussões estabelecidas nos itens subsequentes da tese.

---

<sup>69</sup> Este item desenvolve a discussão preliminar apresentada na Conferência *The Politics of Tradition* da International Association for the Study of Traditional Environments, em Coimbra, Portugal, 2018, publicada no Volume 303 da revista *Traditional Dwellings and Settlements Working Paper Series* (GIANNECCHINI, 2018).

Nos “Documentos de País” do BID do período 1995-1997 estão expressas algumas das ideias principais do modelo preconizado: “ajuste fiscal”, “ajuste administrativo”, “modernização do Estado” e “descentralização”.<sup>70</sup>

Nesse texto, percebe-se que o banco apostou nas políticas conduzidas pelo poder executivo brasileiro entre 1994 e 1995, particularmente em relação ao Plano Real, à estabilização da inflação e à reforma do setor público. Precisamente, para o BID, o mau desempenho do setor público era considerado a causa principal da inflação galopante. A política de estabilização da inflação baseava-se na abertura ao mercado internacional de capitais, juros altos e diminuição de gastos públicos. Essas medidas, até então, mostravam importantes resultados, mas era ainda necessário ao longo dos anos um denominado “ajuste fiscal substancial”, pressupondo um “ajuste administrativo”, daí a importância da modernização do Estado (MINEIRO; VIANNA, 1998).

Tal modernização é entendida como aumento da capacidade de planejamento e gestão e reforma no funcionalismo público. Essas reformas incluíam diversos aspectos, da restrição a concursos públicos aos rearranjos de instituições (exclusões, fusões, privatizações) de modo a torná-las mais eficientes.

Ao lado da modernização do Estado, estava o argumento chave da descentralização. Essa pressupunha mudanças estruturais - reformas institucionais e administrativas - e uma maior colaboração com a comunidade. Para reduzir a centralização típica do governo nacional no fornecimento de serviços públicos, toda a miríade de atores locais estaria potencialmente convocada.

Paralelamente, em 1998, o BID organizou um seminário em Barcelona<sup>71</sup> para disseminar as melhores práticas de desenvolvimento urbano na América Latina. Nele, o marco de referência era o impacto da globalização no funcionamento das cidades. Visualizava-se um papel estratégico das cidades na nova ordem internacional, cuja demanda incontornável era a “competitividade” (“o conceito de competitividade se converte em um elemento determinante”),

---

<sup>70</sup> Nos itens 2.2, 2.3. e 2.4 do Capítulo 2 serão marcados entre aspas os termos chave de cada vertente.

<sup>71</sup> Fundamental aqui notar que os organizadores dos eventos são os mesmos personagens envolvidos na formulação do Monumenta.

de modo que a própria sobrevivência das cidades dela dependia (“a fim de sobreviver neste mercado a cidade do futuro estará obrigada, portanto, a atrair, gerar e reter atividade empresarial”) (ROJAS; DAUGHTERS, 1998, p. 1). Mais que isso, propunha-se, como solução a todos os efeitos da globalização, inclusive a desigualdade gerada, a tomada de iniciativa no âmbito local, a grande esfera capaz de “contribuir de forma decisiva para reduzir as tendências em direção à desigualdade” (Idem, p. 2).



Imagem 8: Capa da publicação ROJAS; DAUGHTERS, 1998.

Há, nessa linha, uma incisiva defesa do “protagonismo das cidades” para o desenvolvimento econômico da região, ao se tornarem mais competitivas e atraírem o capital privado, e assim estarem em condições de contornar os efeitos sociais indesejados da globalização. Nada ali remete ao sistema da divisão internacional e interdependente do trabalho a que os países estão submetidos: as cidades passam a se comportar como empresas em competição.

É assim que o futuro dessas cidades está sem dúvida nas mãos de seus governantes e depende da modernização da administração. Torna-se necessário posicionar-se para “operar em forma competitiva”. Deve-se superar rigidezes estruturais e construir consensos entre empresas, trabalhadores, comunidades e governo. Para conseguir atrair empresas, as cidades devem, sobretudo, resolver seus problemas de infraestrutura, fundiários, administrativos e de estabilidade social.

O evento evocou o movimento de redemocratização e descentralização ocorrido na América Latina, lembrando que este não chegou a equipar os municípios para esses desafios (Idem, p. 129). Assim, a geração de capacidade institucional nos governos locais passou a ser um objetivo importante. Isto seria evidentemente alcançado pela eficiência na provisão de serviços que se

daria, essencialmente, mediante a “participação do setor privado” (Idem, p. 4). O pressuposto geral era o de conceder à iniciativa privada a administração dos serviços públicos e deixar ao Estado as funções de regulação e fiscalização.

O que se desejava projetar à época eram instrumentos que incentivassem as transferências de recursos nacionais a autoridades locais, vinculadas a estratégias para atrair investimentos privados para “revitalizar” a economia das cidades históricas. Um desses instrumentos seria estabelecer uma empresa público-privada com o mandato para gerir a reconstrução e a preservação dos centros históricos, como se deu no caso de Quito. Mas, a grande referência no horizonte do seminário seguia sendo Barcelona e seu pacote de soluções contendo “planejamento estratégico, integração na economia mundial, capacitação de força laboral, descentralização de serviços e participação cidadã, liderança na introdução de novas tecnologias e técnicas gerenciais, busca do consenso e eficiência na gestão” (ROJAS; DAUGHTERS, 1998, p. 3).

Como um todo, nesse simpósio do BID, publicado em castelhano, numericamente a raiz “rehabilitar” é utilizada mais vezes (39) do que “revitalizar” (26), no entanto há um item integralmente dedicado a explicar o que se entende por “*revitalización urbana*”, definido por Eduardo Rojas e exemplificado pelos estudos de caso da “*Empresa del Centro Histórico de Quito*” (Teodoro Peña) e da “*Renovación del Centro Histórico de Barcelona*” (Joan Albert Dalmau). “Revitalizar”, para Rojas, é a ação sobre as zonas centrais deterioradas, ou “deprimidas”, através do investimento privado (ROJAS, 1998, p. 73).

Fala-se então em “revitalização urbana” como resposta a um processo de obsolescência que afetava as estruturas centrais da cidade e comprometiam seu futuro produtivo e competitivo. Nesse caso, o princípio de ação era o enfoque “multisetorial”<sup>72</sup>, a “concertação local”<sup>73</sup>, o “planejamento estratégico”<sup>74</sup> e a

---

<sup>72</sup> Entendido como coordenação de ações de naturezas setoriais diferentes.

<sup>73</sup> Entendido com coordenação de ações locais.

<sup>74</sup> Entendido como conjunto de conceitos e técnicas do planejamento empresarial, originalmente sistematizadas na Harvard Business School. Essas técnicas foram apropriadas pela experiência de Barcelona de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 1992 e então disseminada nos anos 1999/2000 como modelar para a administração do ambiente urbano com ênfase na atração da parceria e do capital privado. Para um detalhamento e posicionamento crítico dessa visão urbana cf. VAINER, 2011; ARANTES; VAINER; MARICATO, 2011. O termo também passou a ser usado corriqueiramente nos diversos setores do poder público a partir dos anos 1990 como ferramenta

“cultura de competitividade”. A melhoraria da eficiência na provisão de serviços públicos dependia de uma regulamentação adequada (definição das formas para o setor privado gerenciar e prestar serviços públicos) e de uma denominada “compensação social” pelo setor público (algum tipo de contorno aos problemas sociais relacionados aos centros urbanos).

O que chama a atenção no encontro é que todos os casos apresentados se vinculam como situações semelhantes. Não se visualizam, por exemplo, outras formas de intervenção urbana, como boa prática associada ao cooperativismo ou à autogestão. O discurso migra da descrição da realidade para a sua prescrição: são demandas que se deve atender, são obrigações a cumprir, posições a tomar. A reiteração no uso de alguns termos e ideias reforçam a inevitabilidade do processo de ajuste das cidades a uma ordem pré-estabelecida seguindo uma determinada agenda de solução, coordenada pelo BID. Estava-se diante de um quadro bastante precário na América Latina e frente ao mais adequado pacote de soluções.

O cenário é de clara cooptação das cidades ao mundo neoliberal e empresarial. Pretendia-se, enfim, associar a “revitalização urbana” às regras do mercado. É com este referencial que os agentes do BID conduziam o desenho do Monumenta, então em curso. É importante perceber que este simpósio de Barcelona expressava o horizonte dos ajustes necessários, a situação ideal a ser perseguida. Como os ajustes foram realizados na prática, como foram reinterpretados, amenizados ou alterados pela miríade de atores nos programas nacionais, é outra questão. De fato, no caso em estudo, essa postura acabou por entrar em choque com o mundo da cultura e do patrimônio, avesso a essa linguagem.<sup>75</sup>

Um ano depois do encontro de Barcelona, o Banco Mundial patrocinou, junto com o Governo da Dinamarca, o Ministério da Cultura do Brasil e o Banco Safra, um seminário relevante na sede do Banco Mundial em Washington no qual a ideia de preservar o patrimônio cultural e a redução da pobreza estavam conectados: o propósito era discutir a “[...] regeneração de áreas urbanas e promoção da autoestima, com resultados positivos nas economias estagnadas”

---

de planejamento da administração pública, tornando-se ferramental básico para o cotidiano institucional nos dias atuais.

<sup>75</sup> Um sintoma é o fato do Iphan ter saído de uma posição central do programa ainda em 1996.

(SERAGELDIN; SHLUGER; MARTIN-BROWN, 2001). Nesse seminário, a cultura surgia como um ativo. Ela indicaria o que teria valor na sociedade, interferindo assim na aceitação de indivíduos, comunidades, instituições formais e informais em “responderem positivamente aos desafios de desenvolvimento”. Assumia-se a cultura e o patrimônio simultaneamente como elementos estratégicos para a identidade e memória nacionais e para a promoção de uma perspectiva econômica .

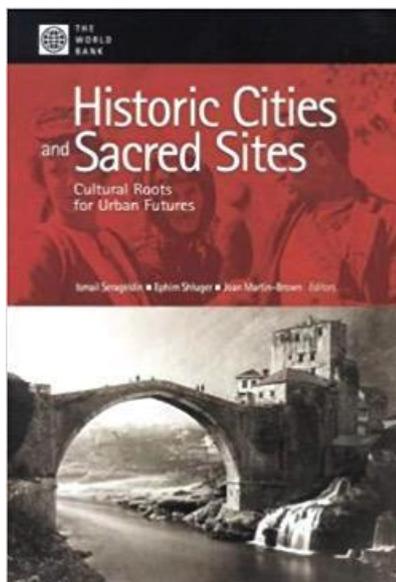


Imagem 9: Capa da publicação SERAGELDIN; SHLUGER; MARTIN-BROWN, 2001.

Nestes três documentos – os de país, do BID, e as duas publicações referentes aos mencionados seminários de boas práticas que situam o ideário do BID na segunda metade da década de 1990 sobre as políticas urbanas das cidades históricas, fica claro o empenho em colocar o patrimônio cultural à serviço de um projeto de desenvolvimento nacional de fundo econômico. Era preciso adaptar as cidades – ou ajustar, no vocábulo próprio – ao ambiente globalizado da economia. O patrimônio cultural, nesse projeto, se por um lado seria revitalizado, também teria a função de facilitar o processo, torná-lo sustentável e socialmente aceito.

Nesse mesmo seminário do Banco Mundial o Programa Monumenta foi apresentado. A postura era a de que a “revitalização urbana”<sup>76</sup> dos conjuntos

<sup>76</sup> Como um todo, na publicação inglesa do seminário do Banco Mundial em Washington (1999), “rehabilitation”, “rehabilitating”, “rehabilitate(d)” aparecem mais vezes (134) nos diferentes artigos que “revitalization”, “revitalizing”, “revitalize(d)” (34), inclusive na voz dos representantes do BID Arthur Darling e Eduardo Rojas, o que mostra a maior consolidação do termo em nível mundial para se referir às intervenções nos tecidos históricos. Contudo, na introdução do trabalho, os

tombados fosse de responsabilidade municipal e que o financiamento nacional deveria ter um escopo enxuto e funcionar como indutor de posturas municipais (SERAGELDIN; SHLUGER; MARTIN-BROWN, 2001). Os projetos deveriam ser reduzidos, entendidos como recuperação de bens isolados ou pequenas áreas de projeto. Face ao diagnóstico de deterioração dos centros históricos brasileiros e sua obsolescência física e funcional, sustentava-se que o desenvolvimento deveria advir da intensificação da utilização dos imóveis. Mas quais seriam os usos desejáveis? Aqui reside a especificidade desse modelo: no momento inicial de desenho do Monumenta, diz-se que os usos desejáveis eram aqueles rentáveis ou os indutores de transformação urbana (como museus e equipamentos sociais). A perspectiva turística era festejada. Consequentemente, considerava-se a definição do uso crítica para a análise financeira de cada projeto. Como o pressuposto do desenho do programa era o de retorno financeiro do investimento de 12% em cada projeto, os usos incapazes de conferir esse retorno estavam descartados.

A aurora da formulação do programa também incorporou a expectativa de desenvolvimento alicerçada em um ajuste administrativo, passando pela modernização do Estado. O Monumenta atuou nesse aspecto implantando um sistema de gerenciamento sofisticado – talvez até demasiado em relação à frágil realidade municipal – e propôs formas de reestruturar o setor do patrimônio cultural.<sup>77</sup> Quando não o logrou, trabalhou com diretrizes de fortalecimento institucional que na prática, ao se basear em contratações externas, mais enfraqueceu que fortaleceu as instituições.

Após inúmeras negociações, essas questões foram matizadas no documento final do contrato Programa Monumenta de 1999. A questão do uso para o desenvolvimento sustentável permaneceu a tônica, explicitada como intensificação não apenas do ponto de vista econômico, mas também social e cultural. Contudo, manteve-se a exigência de usos rentáveis, associados ao turismo. Críticas serão feitas mais tarde sobre a compreensão estreita desse retorno econômico, que deveria ser mais alargado de modo a considerar usos

---

editores dão preferência à raiz “revitalize”, refletindo a intenção do momento e dando o tom da publicação.

<sup>77</sup> Alguns relatos dão conta de que a certa altura, a intenção pareceu ser a extinção do órgão nacional de patrimônio cultural. Cf. GIANNECCHINI, 2015; HALÉVY, 1998. Cf. Capítulo 1.

geradores de economias urbanas mais distributivas e amplas, como uso habitacional e usos de interesse público.

De todo o modo, pouco foi detalhado sobre a intensificação da utilização do ponto de vista social e cultural. No máximo, “social” e “cultural” remeteram ao aumento da conscientização da população sobre a importância do patrimônio cultural por meio de campanhas midiáticas a serem reproduzidas nas escolas e na rede televisiva. A marginalização dessas duas dimensões deixou em segundo plano o acompanhamento dos impactos sociais do programa, como a expulsão da população local pela valorização imobiliária ocorrida. Fato é que o aspecto econômico no centro da lógica do programa frequentemente se sobrepôs às lógicas próprias do social e do cultural nas dinâmicas locais.

Os primeiros anos de implementação expuseram a distância entre o modelo e a realidade. Como visto no Capítulo 1, os projetos das cidades demoraram muito a serem implantados e inúmeras foram as dificuldades decorrentes do despreparo municipal ou das mudanças nos quadros políticos e administrativos das cidades.

Exemplos significativos desse período inicial do Programa Monumenta são os casos da Amostra Representativa que, embora tenha sediado oficinas de planejamento para definição dos projetos em 1997, as primeiras obras tardaram muito em acontecer – Ouro Preto em 2000, Recife e Rio de Janeiro em 2002 e Salvador em 2004. Em todos, o interesse privado foi reduzido – como em Ouro Preto, onde oito particulares recuperaram suas casas; e no Rio de Janeiro, onde quatro recuperaram – ou nulo – como em Recife e Salvador, onde ninguém demonstrou interesse em investir na preservação, nem mesmo de suas próprias casas.

Em Ouro Preto, o projeto foi incansavelmente negociado com as instituições locais; se, em seus primórdios, os consultores do Monumenta se apresentaram com um discurso pronto de apelo turístico (UCG 3, 2014), ao longo do tempo pôde-se reformular projetos importantes para o uso público, como a recuperação da Praça Tiradentes e o Parque do Horto Botânico. No meio do caminho, os projetos foram feitos e refeitos diversas vezes. Esse momento inicial do projeto de Ouro Preto é lido como fora do lugar:

Em Ouro Preto, nesse momento, já surgiram consultores da área de turismo, um consultor, um brasileiro na área de

turismo, um de arquitetura [...]. Então tinha um da área de turismo e tinha um da área de intervenção [...] e que fez a proposta inicial para o Vale dos Contos. Naquele momento, lá em 1997, 1998, se não me engano, essa oficina, a gente percebia já um **distanciamento muito grande do vocabulário**, da forma de ver o patrimônio desse grupo inicial e o Iphan. [...] Assim, por exemplo, eles falavam em **parques temáticos**, que era uma coisa que o Iphan rejeitava. Nesse foco de **visão do patrimônio muito fetichista**. A proposta do Vale dos Contos foi uma **proposta totalmente inexecutável**, inclusive atrasou muito o projeto. Porque esse consultor já chegou lá com uma ideia de desenho (UCG 3, 2014).



Imagem 11: Praça Tiradentes após as obras, s.d., Ouro Preto/MG, foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagens 12 e 13: Parque do Horto Botânico após as obras, s.d., Ouro Preto/MG (Fonte: Acervo Monumenta).

A maioria das demais cidades tiveram seus projetos iniciados após 2004, em condições de realização menos rigorosas, como tratado no capítulo anterior. Em sua maior parte, eram cidades pequenas, nas quais o discurso da competitividade pouco se ajustava. Contudo, a ideia força da revitalização seguiu presente e ganhou novos contornos, como testemunha a recuperação do mercado municipal de Lençóis, rebatizado como “Mercado Cultural” que, uma vez recuperado, anulou o uso tradicional e permaneceu subutilizado.

Como visto ao longo deste item, os documentos associados ao início do programa estão imbuídos de forte tom retórico representado por termos próprios da linguagem neoliberal ou palavras-chave que podem ser atribuídas ao mundo empresarial.

Os conceitos de “ajuste fiscal e administrativo”, “descentralização”, “modernização do Estado”, “reforma do setor público e do funcionalismo público”, “participação/envolvimento do setor privado”, “colaboração com as comunidades locais”, “processo de obsolescência” e “revitalização urbana” são explicados quando interpretados em um quadro de competitividade e redução do Estado. Os termos complementares de “aumento da capacidade de planejamento e gestão”, “gestão urbana”, “competitividade”, “gestão eficiente”, “enfoque multisetorial”, “planejamento estratégico”, “capacidade institucional”, “fomento empresarial”, “retorno dos investimentos” estão associados ao mundo empresarial.

Outros termos recorrentes nos documentos consultados não necessariamente nascem com o neoliberalismo ou no âmbito empresarial, mas acompanham o momento histórico do capitalismo tardio e se alinham ao ideário em voga, como “globalização”, “desenvolvimento local”, “protagonismo local”, “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável”.

A seguir serão analisados o auge da implementação e o encerramento do Programa Monumenta.

### 2.3. Melhoria da qualidade de vida e reabilitação

Este item é equivalente ao anterior em objetivo e método, mas agora voltado para a segunda vertente político-ideológica, cujos termos e atitudes podem ser tributados ao Movimento da Reforma Urbana, desenvolvido durante os anos 1970 no país. Desta vez, os documentos consultados são posteriores a 2003. Algumas entrevistas realizadas ajudam a contextualizar o momento. À medida que a implantação do Monumenta avançou, foram anotadas mudanças e permanências de linguagem, concluindo-se pela coexistência de noções gerais ao longo do período todo e específicas em etapas parciais.

Nos “Documentos de País” do BID dos períodos seguintes, 2000-2003 e 2004-2007, a ideia de redução da pobreza ganha peso e é concebida como um efeito adverso do desenvolvimento: a estabilização econômica foi alcançada, mas com um efeito adverso - o aumento da pobreza e da desigualdade. Apesar disso, ainda em 2004, pressupõe-se a necessidade de uma “reforma administrativa estrutural” ainda maior e de um “ajuste fiscal substancial” para seguir na busca do desenvolvimento econômico e social. Há um reforço da necessidade de ajuste: é necessário adequar-se a uma dada dinâmica global, inabalável, ser capaz de atrair investimentos e modernizar a oferta de serviços públicos para alcançar o desenvolvimento.

A esse horizonte de ajuste, soma-se um conjunto de novas palavras de ordem constituídas por “distribuição de renda”, “melhoria das condições de vida” e “fortalecimento institucional”. Compreendendo o caráter do documento, um acordo entre o BID e o país, é possível imaginar que esses termos se originassem das estratégias do novo governo. Mas o que isso quer dizer? Passa a haver a coexistência de perspectivas diferentes no pano de fundo da ajuda do BID ao governo federal, uma alinhada que o ajuste neoliberal, outra alinhada à narrativa das demandas sociais.

Isso é visível na guinada de apelo social dentro do discurso de desenvolvimento no Monumenta, ao mesmo tempo em que se mantém o espaço da “competição entre cidades” definido anteriormente. Este novo período corresponde à mudança no grupo que coordena o programa, em decorrência da mudança no governo nacional. Fala-se em “função social e cultural do patrimônio” e,

associado a elas, a noção de “reabilitação urbana”, embasada na promoção habitacional, no sentido de valorizar a relação da população com a cidade.

Um outro conjunto de matrizes teóricas são acessadas nesse momento: a ideia de “função social da propriedade” do Movimento da Reforma Urbana consagrada na Constituição de 1988; a reabilitação urbana e as experiências internacionais de fomento ao uso habitacional em centros históricos, como em Bolonha, Itália (CERVELATTI; SCANNAVINI; DE ANGELIS, 1977), na França (DIOGO, 2004) e em cidades Portuguesas (LOPES, 1995).

Como visto no Capítulo 1, Bonduki (2010) apontou para essa ambiguidade no interior do Monumenta. Para ele, conviveram projetos bastante díspares: aqueles vinculados ao turismo e à exaltação do patrimônio e aqueles vinculados aos usos comuns úteis à população residente. O programa iniciou com projetos de revitalização e valorização urbana na expectativa da criação de ambientes favoráveis para o investimento privado e ao longo do tempo conferiu outro sentido a esse pressuposto: outros setores privados, outras comunidades e usuários.

A mudança de coordenação do programa implicou uma ressignificação consciente da política:

Porque a gente veio, tanto eu quanto o Marcelo, com a decisão muito clara de que o problema de recuperação dos centros históricos não era só um problema de patrimônio, era um problema de dinâmica política, social, econômica, patrimonial, de natureza multidisciplinar. Então a gente sempre pensou no planejamento que a gente herdava do BID como um início de um trabalho de articulação de inúmeras ações (UC 2, 2014).

Uma primeira preocupação foi flexibilizar as regras. Uma dessas atitudes foi a decisão de abrir o leque de projetos de desenvolvimento financiáveis, usando editais públicos ao invés de apenas desenhá-los junto aos governos municipais. Outra mudança foi a aceitação mais variada de oportunidades de projeto nas cidades. Essa nova disposição negociadora possibilitou levar adiante o projeto de financiamento de imóveis privados, até então arramado pelas condições impostas pela Caixa Econômica Federal. Como se tratava de um instrumento novo a ser negociado com outros atores políticos e, além disso, um tema pouco ou nada trabalhado pelo BID, os relatos demonstram elevado grau de dificuldade para a sua efetivação. Com a mudança na gestão da CEF uma nova

porta se abriu para o Monumenta, que a essa altura estava certo de que o instrumento tinha que se adaptar à realidade e viabilizar o uso habitacional como eixo estruturador da relação da população com o lugar.

Assim, por volta de 2004 os vocábulos “requalificação” e “reabilitação”<sup>78</sup> substituem “revitalização” no léxico do programa. A publicação do Iphan organizada por Érica Diogo em 2009 evoca uma linhagem de intervenções de preservação cultural pretéritas para os centros históricos ao qual se passa a querer associar, que incluem: os planos do Iphan (1959) e de Michel Parent (UNESCO, 1966) para São Luís do Maranhão; o Plano Vianna de Lima (UNESCO, 1971) e o Plano da Fundação João Pinheiro (1974) para Ouro Preto; o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas – PCH (1973); os planos de reabilitação do centro histórico de Salvador (de 1970 a 1985); intervenções em Recife do PCH; o Corredor Cultural do Rio de Janeiro (1979); e a emblemática tentativa de Aloísio Magalhães de se criar um programa habitacional específico para os sítios históricos por meio do Banco Nacional da Habitação – BNH, cujo projeto piloto foi realizado em Olinda (1983-1986). Neste último, há a defesa do subsídio do Estado no financiamento da recuperação de habitações de baixa renda, deste modo agindo como redistribuidor dos recursos públicos. O caso foi considerado um sucesso por conta da adesão dos moradores e da baixa inadimplência.

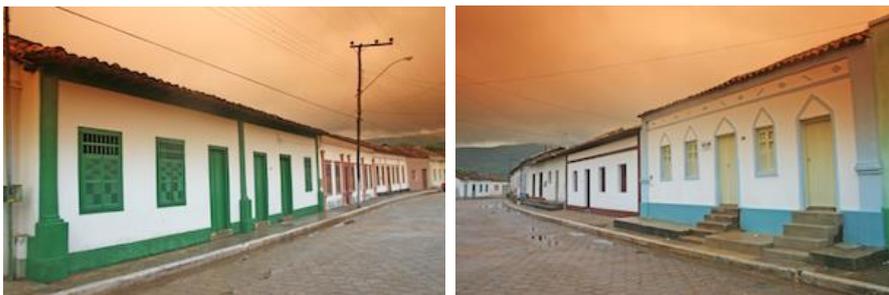
Essa linha de pensamento está associada à crítica ao processo de crescimento das cidades brasileiras pautado pela expansão da mancha urbana na busca de novas áreas de especulação para as atividades das classes de maior poder aquisitivo, ocasionando o esvaziamento das áreas centrais. Com isso, a estrutura do centro tornou-se subaproveitada, com a redução de moradores, a subutilização de imóveis, a expansão de atividades informais e a transferências de órgãos públicos e privados para outros bairros.

Com a nova perspectiva, o foco prioritário em relação ao “setor privado” mudou, da promoção turística ao atendimento à demanda da população de baixa renda. Alguns dos exemplos mais significativos dessa outra vertente foram justamente os resultados dos editais públicos para o financiamento de obras de restauração de particulares. As cidades onde um número mais

---

<sup>78</sup> Igualmente usados nessa fase. Para “requalificação” ver DIOGO, 2009; para “reabilitação” ver BONDUKI, 2010.

expressivo de moradores aderiu foram Natividade (Tocantins), Goiás (Goiás), Lençóis (Bahia) e Cachoeira (Bahia). Os resultados em Natividade, singela cidade com a menor renda per capita do programa, contribuíram para a significativa recuperação da paisagem urbana.



Imagens 14 e 15: Casario de Natividade/TO após obras de restauração, s.d., fotos de Wagner Araújo (Fonte: Acervo Monumenta).

Também foram considerados projetos de maior impacto as parcerias que resultaram nas construções de novos campi de universidades federais nas cidades de Cachoeira e Laranjeiras. A negociação foi feita entre ministros:

UCG 2 - [...] A gente tinha noção de que quando a gente olhava um plano de ação em uma determinada cidade, que tinha um problema econômico que era absolutamente central como Cachoeira, como Laranjeiras, e que a gente precisava substituir, na verdade criar uma nova dinâmica na cidade. E quando o governo começou a ter a possibilidade de investimento naquele setor de novas unidades do sistema universitário público, foi aí que a gente chegou e disse para o Ministério da Educação que iríamos viabilizar a autorização de núcleos universitários dentro de centros históricos. Esse foi um pacto feito entre o ministro Tarso Genro e o ministro Gilberto Gil. E isso fez com que a gente mudasse as ações de alguns dos componentes dessas cidades para viabilizar a implantação dessas universidades, a partir do investimento do Monumenta. E, obviamente, com investimento 10, 20 vezes maior do Ministério da Educação porque ia manter toda essa estrutura do (inaudível). Essa é uma das coisas que mais me orgulho de ter feito, de ter saído da minha cabeça dentro do Monumenta.

ACG – Então, basicamente, Cachoeira e Laranjeiras?

UCG 2 – Cachoeiras, Laranjeiras... E a gente estabeleceu isso como programa, que não rolou em outras cidades. Corumbá também aconteceu. E a gente estabeleceu isso como programa para negociar com a... acabei não sabendo se aconteceu em Parnaíba, em Jaguarão, o centro em Jaguarão vem disso. O Centro de Interpretação do Pampa.



Imagem 16: Universidade Federal do Recôncavo Baiano, Campus Cachoeira/BA, após as obras, s.d., foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 17: Universidade Federal de Sergipe, Campus Laranjeiras/SE, após as obras, foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan).

Em Laranjeiras, a ideia de uma universidade (então privada) já se havia externado na oficina de planejamento do Monumenta em 2002. Com a política de expansão das universidades federais a partir de 2005, a cidade foi

contemplada com cursos ligados às artes e humanidades. Em Cachoeira, a ideia surgiu em 2005 como forma de reverter o processo de esvaziamento pelo qual a cidade passava. O bom desempenho de todas as ações do projeto na cidade quadruplicou o recurso inicialmente previsto, finalizando como o maior do programa.

Outros exemplos são as obras que conferiram maior qualidade e habitabilidade a espaços ou equipamentos públicos tradicionais, como nos mercados de Diamantina (Minas Gerais) e de Belém (Pará), a Orla da Baía de Babitonga em São Francisco do Sul (Santa Catarina), o Largo do Theberge em Icó (Ceará), a requalificação do Fortim de Olinda (Pernambuco).



Imagem 18: Mercado municipal de Diamantina/MG após o restauro, s.d., foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 19: Mercado de carne Francisco Bolonha após o restauro, s.d. (Fonte: BONDUKI, 2010). Imagem 20: Orla da Baía de Babitonga após as obras, s.d., São Francisco do Sul/SC, foto de Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 21: Largo do Theberge após as obras, s.d., Icó/CE, foto José Paulo Lacerda (Fonte: Acervo Iphan).

Assim, após 2003, vemos a suavização da retórica inicial com um discurso que prioriza aspectos sociais da iniciativa, inspirado nas ideias próprias do Movimento da Reforma Urbana no Brasil: “reabilitação de centros históricos”, “uso habitacional”, “desigualdades sociais”, “adequação do programa à realidade”, “melhoria da qualidade de vida”, “desenvolvimento articulado com outras políticas urbanas e sociais”, “permanência de usos ou atividades tradicionais”.

O outro aspecto a ressaltar refere-se à reiteração de alguns termos ao longo do tempo, particularmente aqueles relacionados ao momento histórico de desenvolvimento capitalista notadamente: “sustentável”, “reutilização” e “descentralização”. Esses termos são suficientemente ambíguos como para adquirir diferentes nuances dependendo do contexto. Da sustentabilidade econômica à social, da reutilização rentável aos usos tradicionais, da descentralização de serviços públicos à cessão ou à administração local, da revitalização pelo fomento empresarial à reabilitação de centros históricos.

É importante frisar que aspectos desses discursos expressam os consensos do momento partilhados entre correntes políticas consideradas opostas, reconhecidas como de “direita” e de “esquerda”, apresentando frequentes ambiguidades. Era consenso, por exemplo, a necessidade de esforços compartilhados na preservação do patrimônio cultural em parceria com governos locais e sociedade civil. Também era consenso a necessidade de envolvimento do setor privado nesse processo. As divergências surgem no modo como esses envolvimento e compartilhamentos devem se dar. Assim, passou a fazer parte também do vocabulário cotidiano da administração pública no Brasil dos anos 2000 termos do universo empresarial como “planejamento estratégico” e “gestão pública”.

Ainda que considerando essas nuances, pode-se dizer que o programa manteve a preponderância da perspectiva de retorno financeiro, impulsionada pelo BID, mas que novos sentidos foram absorvidos a partir de 2004 em benefício de

uma maior sustentabilidade social e institucional. Isto implicou na possibilidade da permanência da população local após as intervenções, o enfoque em projetos de melhoria de vida urbana, o acesso da população de baixa renda à linha de financiamento e a busca pela integração com outras políticas públicas. Na realidade, o que mudou no discurso do Programa Monumenta ao longo do tempo foram os beneficiários do retorno financeiro gerado.

Como reconheceu Bonduki, as duas formas de sustentabilidade – a econômica e a social – têm sua importância. É preciso equilibrar esses lados de modo que o aspecto econômico não restrinja os usos culturais e sociais, para que “revitalização” não signifique gentrificação e esvaziamento cultural.

#### **2.4. Protagonismo local: os papéis do município, do setor privado e da sociedade civil<sup>79</sup>**

O “protagonismo local” aspirado pelo modelo inicial do Monumenta estava em consonância com as discussões do momento no âmbito das agências internacionais. Que protagonismo era esse? E quem seriam os “locais”?

Viu-se o sentido da ideia chave de “descentralização” nos “Documentos de país” do BID, por exemplo, era o de redução da centralização típica do governo nacional acompanhada de uma série de mudanças estruturais baseada em reformas no aparelho estatal e em parcerias com a “comunidade” (MINEIRO; VIANNA (org.), 1998, p. 156). No simpósio organizado pelo BID em Barcelona em 1998 está claro que a colaboração a que o banco se referia era especialmente pensada entre os governos locais e os setores privados. Ainda que a visão de Richard Batley no encontro relativize os benefícios da participação do setor privado na prestação de serviços públicos (ROJAS; DAUGHTERS, 1998, p. 67 – 172), esta defesa é tão naturalmente reiterada nos

---

<sup>79</sup> Este item retoma e revisa as análises apresentadas pela autora em coautoria com a profa. Dra. Elane Peixoto Ribeiro, no 3º Simpósio Científico Icomos Brasil - O Estado da arte da preservação no Brasil, realizado em Belo Horizonte entre 08 e 10 de maio de 2019 (GIANNECCHINI; RIBEIRO, 2019).

diversos artigos dos anais publicados que se chega mesmo a pensar que não há outra via possível. Supõe-se que muitas vezes a iniciativa privada ofereça “preço inferior” e “maior eficiência” na prestação do serviço, reservando às ONGs e grupos populares o papel de defenderem os interesses dos menos favorecidos. Assim, quando se fala na ideia força de que o desenvolvimento econômico de uma cidade pode ser fortemente influenciado por ações da “comunidade local”, está implícita a relação central com o setor privado e subsidiária com a população.

No segundo seminário promovido pelo Banco Mundial em Washington (1999) argumenta-se serem necessários instrumentos que incentivassem as transferências de recursos nacionais a autoridades locais, vinculadas a estratégias para atrair investimentos privados para revitalizar a economia das cidades históricas. Um dos instrumentos frisados era o de estabelecer uma empresa público-privada com o mandato para gerir a reconstrução e preservação dos centros históricos, como se deu no caso de Quito (SERAGELDIN; SHLUGER; MARTIN-BROWN, 2001).

A relação desse seminário com o Monumenta é clara na medida em que dois artigos da coletânea são escritos por seus atores centrais, um deles tratando do conceito de sustentabilidade na preservação (DARLING, 2001) e, o outro, do envolvimento do setor privado. O primeiro contém a ideia básica de que o governo federal não pode arcar exclusivamente com os custos da preservação. Deve, assim, mobilizar o máximo de grupos a participar dessa tarefa. Os incentivos para a participação dos municípios são os maiores no caso do Monumenta. O governo federal cobriu 74% dos custos da preservação e os municípios apenas 16%. Os municípios desenvolveriam “projetos de preservação integrados” que acreditavam poder revitalizar a economia dessas áreas, de modo a financiar a preservação. Face ao investimento nacional, o município devia assegurar a manutenção do espaço público, fornecer alta qualidade de serviço e criar um fundo específico gerido por um conselho, por no mínimo 20 anos de vigência. Quanto à participação da sociedade civil, os incentivos estariam na gestão do Fundo de Preservação, no envolvimento da formação de agentes do turismo e na proposição de projetos por meio da redução de impostos de grandes empresas através da Lei Rouanet.

A experiência de Quito é avaliada pelo representante do BID como exemplar ao administrar o interesse do setor privado com a criação de uma empresa mista. Esta conferiu maior liberdade de ação em uma série de aspectos: da contratação de profissionais e realização de obras à compra e venda de imóveis expropriados e ao investimento onde melhor conviesse. Isso permitiu que o setor privado se interessasse sem necessidade de subsídio. Em Quito, os privados tinham grande interesse em cooperar no projeto porque do contrário seriam expropriados. Além disso, os riscos eram compartilhados entre setor público e privado. A experiência de Quito é celebrada por outros autores equatorianos, mas não pelo modelo da associação público-privada. O mérito está na conjunção de diferentes ações integradas para enfrentamento da situação complexa do centro, que incluíram ainda um robusto fundo nacional (Fundo de Salvamento do Patrimônio Cultural - FONSAL), uma política de habitação social e a resolução de problemas de transporte, com a implantação da linha de trólebus no centro histórico (ORTEGA, 2001). Quanto à participação do setor privado, avaliou-se em 2001 a necessidade de ampliar a visão inicial para incorporar a pequena empresa e a economia popular local nas políticas em curso (ORTEGA, 2001, p. 270).

No segundo artigo do seminário promovido pelo Banco Mundial que se refere ao Monumenta (ROJAS, 2001), a importância do envolvimento do setor privado é reforçada ao argumentar que o maior desafio era a criação de um ambiente favorável para o investimento privado. Para o autor, o setor do patrimônio cultural seria um daqueles a requerer maior iniciativa da “comunidade”, o que permitiria liberar os governos para concentrar suas energias na redução da pobreza. Para atrair o setor privado na América Latina, as condições eram específicas. Elas incluíam “uma forte liderança pública, demonstrada na boa vontade em um ambiente estável e um compromisso em empreender investimentos significantes por longos períodos”. Também requeriam compromisso do setor público em firmar parcerias com o setor privado, dividindo os riscos. Sustenta-se que as “condições macroeconômicas críticas de sucesso incluem a estabilidade de variáveis chave, como inflação baixa e crescimento econômico estável para abastecer a demanda privada por espaços reabilitados nos centros históricos”. Outro ingrediente crucial era a disponibilidade de linhas de financiamento de longo prazo.

Toda essa postura carregada de linguagem econômica-empresarial é bastante diferente, por exemplo, da voz dissonante de Michel Bonnette ainda no mesmo simpósio. Para ele, o desafio estava em encontrar uma correta abordagem da conservação urbana e assegurar que todos os atores envolvidos, do topo à base, entendessem e apoiassem o planejamento de ações e a tomada de decisões. A sustentabilidade aqui não é vista como dependente do setor privado, mas no contínuo envolvimento de atores, uma vez que “novas pessoas e novas tendências impactam a tomada de decisões e mudam a configuração de políticas e prioridades muitas vezes mais rápido do que conseguimos reagir”. Para esse canadense, o desenho de estratégias de sustentabilidade na conservação urbana passa pela percepção de que as cidades históricas são organismos vivos, que mudam e se adaptam a novos modos de vida, de que os grupos urbanos têm leituras diferentes sobre o significado do patrimônio cultural. Os líderes políticos locais, por sua vez, têm um papel importante, por que tomam decisões fundamentais sensibilizados pelas pressões de grupos locais. O desafio central não está em atrair o investimento privado como no discurso anterior, mas em agir sobre uma visão comum e de modo integrado nas políticas urbanas.

Visão similar foi defendida por outros especialistas em publicação de 2001, da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO (CARRION, 2001). Resultado de um diálogo mais plural com relatos de experiências importantes desenvolvidas na América Latina desde a metade do século XX por profissionais de diversos países, estão presentes no debate com maior ênfase dada aos desafios habitacionais e à participação comunitária. A questão da parceria público privada é transversal a vários artigos, agravados por um contexto de discontinuidades de recursos públicos, mas os matizes são mais circunstanciados e as dificuldades mais claras. O BID, que também foi parceiro nessa publicação, marca presença com sua postura repetitiva de enunciar soluções prontas. Para explicar o que entende por participação do setor privado, chega-se a explicitar que “é necessário promover uma maior privatização da conservação do patrimônio urbano” (ROJAS, 2001, p. 200). No contexto em curso de privatizações no Brasil, no qual as ações deflagradas vinham carregadas de sentido de perdas – estatais vendidas a preços baixos, aumento do valor cobrado em serviços públicos e sem garantia de melhorias,

enobrecimento de espaços públicos e expulsão da população local no caso de projetos urbanos - a falta de clareza sobre o que o deveria se esperar da presença privada no Programa Monumenta gerava muita insegurança.

Pouco antes da realização desses debates internacionais, em 1996, logo na primeira missão do BID ao Brasil para elaboração do Programa Monumenta ficou expresso o princípio geral de que "a preservação de locais históricos e culturais só será sustentável a longo prazo se for assumida como tarefa por toda a comunidade (governo, empresariado, sociedade civil, comunidades)" (BID, 1996). Outro princípio nesse primórdio da negociação do Monumenta é o da liderança do governo local no processo, o "nível do governo mais próximo ao problema, a municipalidade, com o apoio dos níveis estaduais e federais quando as municipalidades necessitem ou não possuam capacidade institucional" (Idem). Contudo, na mesma ata se expressa que a "ação do governo deve ser subsidiária à ação privada, assumindo somente tarefas que o setor privado não possa executar." A convicção é pela necessidade de se "reformular ou elaborar marcos normativos idôneos para promover a preservação patrimonial mediante ações conjuntas dos setores público e privado"; definir mecanismos de incentivo de financiamento por parte do setor privado; capacitar "recursos humanos na gestão urbana e cultural e em finanças públicas"; e apoiar o "aparelhamento operacional das instituições" (BID, 1996).

Como forma de envolver a comunidade e o setor privado desde o início do projeto, acordou-se a realização de "reuniões participativas" em cada cidade da amostra, depois da aprovação dos perfis de projeto. Deveriam participar diferentes grupos afetados pelo projeto, além da imprensa. Durante as reuniões, se explicaria o marco lógico, os objetivos, indicadores e os componentes, e se solicitariam críticas, sugestões e observações. Estas foram as chamadas Oficinas Zopp, apontadas como momentos de participação efetiva da comunidade (BONDUKI, 2010). Apesar de bem intencionada, a ação teve baixo impacto pois o problema foi o longo intervalo decorrido entre as Oficinas Zopp e a realização das intervenções, "o que deixou o processo participativo perdido no tempo, com a desmobilização da população, que passou a desacreditar o processo" (BONDUKI, 2010, p. 43). Para complicar, em alguns casos,

posteriormente, se alteraram os perfis de intervenção sem debate público. De todo modo, a participação social nunca chegou a ter centralidade no programa.

Na Missão de Orientação, ocorrida entre 15 e 29 de setembro de 1997, foi elaborado um guia para elaboração dos mecanismos de associação com o setor privado a serem desenvolvidos até a próxima missão, que pudessem resultar equitativos, transparentes e operativos. Equitativos de modo a alcançar os proprietários que mais necessitassem da reabilitação dos imóveis e todos os imóveis que precisassem de reabilitação; transparentes para conceder iguais oportunidades de participação e com critérios claros de seleção; e operativos posto que baseados em mecanismos de administração eficientes.

O contrato de empréstimo consolidou o desenho descentralizado definindo contrapartidas específicas para as administrações municipais e o setor privado. O componente denominado “fortalecimento institucional” buscava solucionar o conhecido problema da fragilidade executiva dos órgãos executores,<sup>80</sup> que esteve associada ao estabelecimento de capacidade gerencial para sua implementação (contratações externas) e sanidade financeira municipal o que, como mencionado no Capítulo 1, não significou um fortalecimento estruturado, mas circunstancial à implementação do Monumenta.

Apesar das ideias promissoras, às vésperas da assinatura do contrato o programa vinha despertando incertezas no Iphan e Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Informações básicas não haviam sido fornecidas ao Conselho, que queria ser informado sobre os alcances desejados e sobre a sua estrutura de operação. O programa foi então apresentado em 1999 pelo ministro, que enfatizou seus aspectos positivos. Ele argumentou sobre a pretensão de criar mecanismos para difundir práticas de “ação compartilhada” entre os três níveis do setor público, a comunidade e a iniciativa privada. Esses mecanismos visariam a manter “permanentemente conservados” e “socialmente apropriados” os bens tombados pelo Iphan.

Esses temores eram motivados pelo interesse do banco e do Ministério da Cultura em reestudar os papéis institucionais no setor do patrimônio brasileiro. Considerando a definição pela Constituição brasileira da competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para a proteção do

---

<sup>80</sup> Para uma avaliação do fortalecimento institucional cf. GIANNECCHINI, op. Cit.

patrimônio, bem como a participação da comunidade, tratava-se de “promover maior eficácia na aplicação dos preceitos constitucionais”. Para tanto, o Monumenta apoiou a elaboração de um “projeto visando a criação de um sistema nacional de preservação do patrimônio cultural”, onde estariam “delimitadas e articuladas as competências dos níveis de governo, federal, estadual e municipal, do setor público e do setor privado. Foram contratados estudos externos em 1998<sup>81</sup> que visavam a elaborar recomendações para compatibilizar a atuação das diversas esferas de governo. Esses estudos são de grande relevância para compreender as tensões polarizadas na relação Iphan – BID/MinC. Eles mostram que nesse momento a UCG criada para coordenar o programa, sediada no ministério, havia se tornado mais centralizadora que o próprio Iphan.

A contraposição do trabalho “invisível” corriqueiro do Iphan aos “super projetos” anunciados pelo Monumenta colocava em pauta os riscos que podia representar a criação de um projeto dinamizador, com grande montante de intervenções, desassociado de recursos que viabilizassem trabalhos de base para a preservação, de competência do instituto. Por outro lado, sustentava-se que não havia se desenvolvido no órgão um pensamento sobre a questão urbana do patrimônio que pudesse contrapor-se à proposta do BID. Argumentava-se que a ampliação do conceito do patrimônio da década de 1980 não veio acompanhada de um aprimoramento na estrutura do órgão (HALÉVY, 1998). Além disso, quanto ao componente da descentralização, o Iphan expressava a fragilidade dos municípios e sua falta de interesse nos temas de preservação, justamente em contextos políticos locais tipicamente voláteis e mais suscetíveis a pressões.

A tensão complicou-se com a produção de um segundo relatório pela Fundação Getúlio Vargas – FGV que sugeriu a reestruturação do setor do patrimônio com a descentralização das funções executivas de conservação e fiscalização para os níveis estadual e municipal e o fortalecimento das funções de formulação das políticas no Iphan, além de parcerias com o setor privado a curto e médio

---

<sup>81</sup> HALÉVY, op. Cit ; e GARCIA, José M. R. *Programa de Recuperación del Patrimonio Histórico y Cultural* - Consultoria. Informe Diagnostico sobre el Instituto de Patrimonio Histórico y artístico nacional de Brasil. Brasília, julho de 1998; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Estudo de proposta preliminar de novo modelo de gestão do patrimônio cultural brasileiro*. São Paulo, 15 de dezembro de 1998. Um dos entrevistados da UCG sugeriu que o francês Halévy tivesse sido indicado por Briane Bica para a realização do estudo (UCG 3, 2014).

prazos, um sistema de informação gerencial sobre o patrimônio no país, e a captação de recursos geridos pelo turismo cultural para a conservação do patrimônio. De acordo com um entrevistado da UCG, o estudo da FGV era equivocado:

Voltando, em 1999, o primeiro projeto que eu vi foi esse da Fundação Getúlio Vargas. Era [...] uma visão muito equivocada do que fosse o tombamento. [...] certamente feito por gente que nunca tinha tido contato com o tema do patrimônio. Muitas críticas ao Iphan procedentes, aliás procedentes até hoje. Mas feitas por um grupo que não tinha nenhum contato com essa temática, que analisava o patrimônio como outra política pública qualquer. Não conheciam, vamos dizer assim, do ponto de vista da concepção, o próprio Decreto-lei 25, do sentido da eleição de bens, da seleção de bens [...]. As críticas [...] feitas ao Iphan eram de [...] absolutamente assistemática, irregular, não compreensível como uma política. A proteção era uma política que ia respondendo a necessidades circunstanciais [...] uma crítica, essa era crucial porque tinha sempre aquela história de reduzir o papel do Estado... A crítica [...] mais contundente no documento era a suposta superposição entre o Governo Federal, Estados e Municípios, com os tombamentos superpostos, que a Constituição prevê. Isso o Monumenta bateu nessa tecla por muito tempo. Eu fiz uma crítica ao documento [...], está escrito em algum lugar [...] isso está sistematizado em algum documento [...] no MinC que não sei para onde foram (UCG 3, 2014).

Os resultados desses estudos não foram muito bem recebidos pela comunidade do Iphan, temerosa dos rumos que poderiam tomar ao serem aplicados na prática no contexto liberal de então, implicando na redução do papel do Iphan. Seja como for, o primeiro estágio de implementação do programa foi apresentado pelo Ministro ao Conselho Consultivo do Iphan como de caráter experimental, pois estavam sendo construídas as “bases técnicas, jurídicas, institucionais e econômicas sobre as quais assentá-lo”.

Uma vez em implementação, iniciaram-se tensões com as municipalidades que, em 2003/2004, estavam no limite. Segundo o coordenador nacional do Monumenta:

Essa tensão não estava exatamente na novidade que era a participação conjunta de Estado e município. Foi muito tensa [...] O método que se estabeleceu de trabalho para o programa era [...] muito pouco decodificado. As pessoas não compreendiam que aquele processo de planejamento era um processo para construção de um resultado que (se) apropriava. Elas entendiam aquilo como uma etapa que você tinha que passar e a partir daquela etapa você começava uma outra [...] Eu acho que de certa maneira esse

planejamento foi muito burocratizado. Ele tinha a construção de elementos que [...]respondiam mais a uma ideia, a uma visão ideal de método, do que de fato a uma possibilidade de montar um planejamento [...]. Ou seja, toda cidade tinha de fazer um estudo de viabilidade econômico financeiro sobre um determinado território, independente dessa cidade ter 10 mil habitantes ou 10 milhões de habitantes. Obviamente, as cidades eram pouco qualificadas para poder fazer isso então [...] ficaram dependentes de consultoria. Então esse processo não é um processo apropriado em uma estrutura de planejamento do município (UCG 2, 2014).

A codificação do modelo era tal que ele se tornava mais importante do que os objetivos do programa em si naquelas localidades que, ao fim e ao cabo, não foram exatamente fortalecidas pois “o fato do programa ter que se aplicar da mesma maneira em cidades absolutamente diferentes colocou [...] de antemão os limites que o programa tinha” (UCG 2, 2014).

A descentralização, portanto, não acompanhou a situação municipal. Desencontros políticos, dificuldades financeiras, rotatividade e despreparo das equipes, frágil comunicação e superposição de burocracias tornaram a implantação do Monumenta muito lenta, descreditando seu potencial. Problemas municipais ainda mais básicos também repercutiram a exemplo da ausência de levantamento cadastral e conseqüente não cobrança de Imposto Territorial Urbano, desmotivando isenções fiscais, além da carência de arquitetos e fiscais nos quadros municipais.

De modo geral os resultados foram considerados mais efetivos nos pequenos projetos que nos grandes (DEZOLT, 2009). A “promoção de atividades econômicas”, por exemplo, só parece ter dado certo quando resgatou as vocações locais, na modalidade de execução via editais públicos. Aberto a qualquer proponente, o setor privado nesses editais foram as universidades, associações, organizações não governamentais que realizaram projetos educativos, inventários, publicações e formações. O interesse privado no programa restringiu-se à recuperação de fachadas e telhados de proprietários particulares (através do financiamento que, em parte, era subsidiado), ou à proposição de pequenos projetos de promoção de atividades econômicas. O setor apenas investiu em grandes projetos capazes de gerar retorno econômico quando recorreu concomitante à Lei Rouanet, cujos recursos advêm da isenção

fiscal – ou seja, são públicos. Foram os casos do Museu de Congonhas/MG, do Museu do Rio São Francisco em Penedo/AL e, parcialmente, o Museu Nacional da Cultura Afro-brasileira em Salvador/BA. Um exemplo de falta de interesse do setor privado em participação do programa pode ser encontrado na tentativa frustrada de firmar com a Fundação Roberto Marinho um programa educativo a ser veiculado na televisão. Na realidade o Monumenta não considerou a especificidade do setor privado nas diferentes cidades e, menos ainda, daquele atuante no patrimônio cultural – quase inexistente ou bastante despreparado. Pressupôs-se um quadro semelhante ao dos países centrais.

Apresenta-se o quadro resumo dos aspectos positivos e negativos levantados pelo relatório final do BID sobre a descentralização:

Positivo	Negativo
<p><b>Descentralização:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte técnico e financeiro dos Governos Estadual e Municipal para viabilização do Programa</li> <li>• Interlocução com entes governamentais criando sinergias entre projetos e na aplicação de novas soluções para áreas protegidas</li> <li>• Constituição de uma rede de equipes, agentes e disposições orçamentárias nos três níveis da administração, para execução do Programa</li> </ul>	<p><b>Descentralização:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A integração UEP – Prefeitura – Governo do Estado – Iphan nem sempre foi positiva, dependendo de conjunturas locais</li> <li>• Debilidade administrativa, indisponibilidade financeira para o aporte de contrapartida</li> <li>• Ausência de ações de manutenção e conservação</li> <li>• Constantes mudanças administrativas;</li> <li>• Dados os três níveis da esfera da administração pública envolvidos na execução do Programa, as normas do Banco e UNESCO, houve grande superposição de burocracias, gerando retrabalho e procedimentos duplicados. Falta de interação entre os Ministérios na execução de projetos</li> <li>• Baixa capacidade institucional dos Estados e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, para contribuir com o alcance de uma gestão compartilhada e eficiente do Patrimônio Cultural Brasileiro</li> <li>• Baixo envolvimento das equipes técnicas institucionais no Programa, restringindo-se aos gestores principais e às equipes contratadas</li> <li>• Ausência de um programa de educação patrimonial paralelo à implementação dos projetos de intervenções integradas</li> </ul>
<p><b>Sociedade civil:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação da comunidade na discussão das ações a serem contempladas pelo Programa quando de sua formulação;</li> <li>• Forte adesão ao financiamento de imóveis privados fomentando recursos para o</li> </ul>	<p><b>Sociedade civil:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrédito da comunidade em relação ao tempo despendido entre o início da formulação do perfil de projeto e o início efetivo de sua execução (média de 03 anos).</li> <li>• Demora nos processos licitatórios, causando</li> </ul>

Fundo de Preservação.	frustração das expectativas da população. <ul style="list-style-type: none"> <li>• No início do Programa houve pouca adesão ao financiamento dos imóveis privados;</li> <li>• Confuso sistema de cobrança da CAIXA aos financiamentos de imóveis privados;</li> <li>• Irregularidade fundiária e fiscal dos imóveis;</li> <li>• Pouco envolvimento da maioria das cidades na estratégia e consolidação dos Fundos de Preservação;</li> <li>• Migração de moradores e do comércio do Centro Histórico para outros bairros;</li> <li>• Não ocupação dos imóveis restaurados;</li> <li>• Inadimplência dos contratos.</li> </ul>
<b>Setor privado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento do número de convênios com a iniciativa privada.</li> </ul>	<b>Setor privado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouco interesse das empresas de construção civil nas licitações do Programa pela especificidade do trabalho vis a vis o baixo valor médio das intervenções.</li> <li>• Falta de habilitação técnica das empresas locais para participação nas licitações;</li> <li>• Escassez de mão de obra especializada.</li> </ul>

Tabela 6. Aspectos positivos e negativos sobre a Descentralização no Programa Monumenta identificados pelo BID. Fonte: Elaboração da autora a partir do *Informe de Terminación de Proyecto* (BID, 2010).

Por que o BID teria se esforçado tanto no começo do programa para estabelecer como verdade a solução da descentralização da preservação aos municípios via setor privado? A questão problemática que se quer sublinhar é que “setor privado” não significa a mesma coisa em qualquer lugar, há contornos culturais historicamente construídos sobre o papel de setor privado em diferentes contextos, como nos países latinos e nos anglo saxões, nos centrais e nos periféricos. É também bastante diferente dependendo do setor produtivo em questão, como na saúde ou no patrimônio cultural. No caso da narrativa inicial impressa no Monumenta sobre a parceria privada, está claro que não se considerou o funcionamento desse setor nas cidades históricas brasileiras, particularmente nas pequenas. A proposta, portanto, causou muita incompreensão de todas as partes. Como sustenta o coordenador do programa em sua fase final, o problema não está na participação do setor privado em si, mas em não ter claro o papel do interesse público:

Eu acho que obviamente o setor privado é um agente na construção das cidades e na preservação do patrimônio. O problema é que o interesse público, o Iphan fundamentalmente, que representa o interesse público, não deve nunca estar atrelado e ser subjugado pelo interesse privado. O Iphan, ao ter [...] muito claro o que é o papel, o

seu papel como agente público, não deve ter nenhum problema e nem medo de se articular com o setor privado. O problema é quando não tem o papel [...] - e era a maior parte que a gente via [...]. Então eu acho que uma coisa importante que aconteceu com o Monumenta [...] é repensar o seu papel. Seu papel nesse processo de interlocução (UCG 2, 2014).

O Monumenta insistiu no discurso do protagonismo municipal que, por fim, revelou-se falso: sem a devida apropriação local, o programa tornou-se muitas vezes um cobrador de resultados de obras recuperadas que não foram mantidas ao longo do tempo. Os Fundos de Preservação criados não participam da vida das administrações, que ou não sabiam seu modo de funcionamento, ou não reuniam o conselho gestor com a periodicidade devida. Distante da realidade locais, tampouco o aprendizado gerencial aconteceu.

Sem dúvida o programa contribuiu como experiência de parceria significativa entre governos, na esteira de projetos anteriores notáveis, como Programa Cidades Históricas (PCH) dos anos 1970<sup>82</sup>, estimulando prefeituras a se organizarem. No entanto trabalhou com equipes temporárias, gerando contribuições pontuais e fragmentadas.

Ao final do Monumenta, a iniciativa do Iphan de iniciar um movimento de integração de políticas e pactuação entre governos através dos Planos de Ação e dos encontros nacionais para a construção de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, visando também a uma articulação para o lançamento da “etapa dois” do Monumenta, acabou por derivar no PAC Cidades Históricas. Foi o primeiro passo de uma tentativa mais séria de descentralização estruturada. Através de uma ampla discussão organizada por etapas, buscou-se caminhar para a definição de papéis claros de cada nível de governo e agente de patrimônio. No entanto, a ideia do sistema nacional não encontrou adesão suficiente para prosseguir.

A descentralização do Monumenta não passou de uma ação circunscrita a um programa com pouco enraizamento nas municipalidades. Quando muito, o que se formou foi um conjunto de especialistas e gestores qualificados que se

---

<sup>82</sup> O PCH foi uma articulação do Ministério do Planejamento com o Iphan, a Embratur e a Sudene, em uma tentativa de relacionar o patrimônio ao desenvolvimento local através do turismo. Enquanto o PCH atuou estimulando a estruturação de órgão estaduais, o *Monumenta* focou os municípios.

dispersaram e passaram a atuar fragmentariamente nas instituições públicas dos três níveis de governo. Faltou, entre outros aspectos, uma contrapartida mais estruturante para a institucionalização do papel municipal.

## **Considerações finais do capítulo 2: Complexidade e ambiguidade**

O Programa Monumenta foi constituído ao longo de sua trajetória em múltiplas camadas, que qualificam sua elevada complexidade interna. Foram estratos diversos do ponto de vista do discurso, do arco territorial abrangido, dos tipos de projetos e componentes contemplados, dos resultados diferenciados. Esse é um problema central do programa porque, ao se propor uma ação ampla e integrada, ao tentar abarcar todos os aspectos e situações, fragilizou-se.

A ideia de ambiguidade talvez seja a que melhor caracteriza a implantação do programa em sua inteireza, seja no âmbito do discurso ou da prática. Uma visão ideologizada do modelo, expresso numa retórica rígida, conduziu de forma estruturada não apenas ações e todas as dificuldades decorrentes, sobretudo os atrasos, mas as percepções construídas sobre elas. Como exemplificado no caso do Ouro Preto, a equipe do programa vinha com uma visão pronta e fetichista do patrimônio, representando um “distanciamento de vocabulário” e propondo projetos inexequíveis.

A narrativa do programa inovador, bem formulado, minimamente calculado, capaz de ser sustentável, um divisor de águas, promotor do desenvolvimento, eficiente e eficaz, organizado, descentralizado, permaneceu como sua figuração até os dias atuais. As dificuldades, como a pouca eficiência do programa até 2003, ficam em segundo plano. Sua outra narrativa socialmente engajada e reformista diferenciou-se da forte retórica inicial ao se deixar permear pelos desafios, dificuldades e lições para a ação contemporânea. Ainda assim, é uma narrativa de sucesso que, como se verá no próximo capítulo, e como de costume nos textos institucionais, é parcial.

**RESTAURAÇÃO DO  
CENTRO DE ARTESANATO E  
APOIO AO TURISTA**

*Aqui tem investimento  
do Governo Federal*

**VALOR TOTAL DA OBRA: R\$ 194.887,32**  
**COMUNIDADE: CENTRO HISTÓRICO**  
**MUNICÍPIO: NATIVIDADE - TO**  
**OBJETO: RESTAURAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS**  
**AGENTES PARTICIPANTES: GOVERNO  
FEDERAL, GOVERNO DO TOCANTINS,  
FUNDAÇÃO CULTURAL, SEINF,  
E PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE**

**INICIO DA OBRA: JUNHO 2006**  
**TERMINO DA OBRA: DEZEMBRO 2006**

Governo do Tocantins

  
PREFEITURA MUNICIPAL DE NATIVIDADE

  
UNESCO

  
BANCO INTERAMERICANO  
DE DESENVOLVIMENTO

 IPHAN

INSTITUTO  
DO PATRIMÔNIO  
HISTÓRICO E  
ARTÍSTICO  
NACIONAL

**MONUMENTA** MINISTÉRIO  
DA CULTURA

## Capítulo 3

### Uma outra ordem de problemas



Nos Capítulos 1 e 2 o modelo de política desenhado para o Monumenta foi descrito, com atenção sobre seus termos e conceitos, tipos de intervenções pretendidos, grupos participantes, suas intenções e a visão de sustentabilidade pleiteada.

Particularmente, o Capítulo 2 abordou os debates dos idealizadores do Programa Monumenta em torno de suas expectativas. Aquilo que, no nível do discurso, foi anunciado como corpo da política. Diferentes fases nessas narrativas acentuam grupos protagonistas específicos e tramas de conflitos dentro da esfera governamental. Rigidezes do modelo e seu afrouxamento relativo ao longo do tempo também foram abordadas.

Este Capítulo 3 oferece um contraponto crítico às narrativas oficiais dos Capítulos 1 e 2 e aprofunda as discussões lançadas. O enfoque é dado aos problemas enfrentados na implementação do programa, incluindo os casos onde ele não prosperou. Aspectos secundarizados pelas narrativas de sucesso ganham espaço. A pergunta em questão é: onde, como e por que falhou o Programa Monumenta?

A proposta é pensar os níveis de aderência das cidades ao modelo do Monumenta. Em cada um deles busca-se identificar grupos de problemas específicos, relacioná-los aos contextos locais, aos perfis das cidades e aos tipos de projetos.

Os “desistentes” são aqueles que tentaram, mas não conseguiram o engajamento no programa. Na prática, são as cidades que foram convidadas, cumpriram algumas etapas de preparação, mas não chegaram a assinar o convênio. Antônio Prado (RS), Brasília (DF), Carapicuíba (SP), João Pessoa (PB), Paraty (RJ), Porto Seguro (BA), São Luís do Maranhão (MA) e Tiradentes (MG) estão neste grupo. Os “desinteressados” são municípios que demoraram muito a avançar ou que chegaram ao final do programa com baixa implementação. Esse conjunto não configura propriamente um grupo preciso de cidades, mas de situações de implementação que oferecem uma noção do grau de dificuldade para o ingresso no programa. Aqui se incluem também algumas das situações problemáticas iniciais que, posteriormente, chegaram a se desenvolver satisfatoriamente – e que, por isso, também podem aparecer no grupo de aderentes. Fala-se de Alcântara (MA), Belém (PA), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo

(SP), Salvador (BA), Recife (PE), sem prejuízo de outras situações possíveis. Por fim, as cidades que aderiram ao programa, aquelas nos quais o projeto, apesar das dificuldades, foi concluído. A literatura oficial destaca os casos considerados de maiores impactos positivos. Não há uma tabela especificando quais são, mas o simples fato de serem nomeados individualmente em diversos relatórios de avaliação lhes conferem um estatuto distinto. No caso do projeto de Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados (Frip), as avaliações oficiais mostram uma listagem dos resultados nos municípios baseada no número de obras concluídas.

Nesse nível mais pleno de aderência, destacou-se alguns exemplos tomados como melhores resultados no universo de cidades pequenas, a partir da análise de estudos de caso. Isso porque foi justamente nesse tipo de cidade que o programa foi melhor avaliado. Mediante esta constatação, outras perguntas se impuseram: haveria alguma relação direta entre o porte da cidade e o bom andamento do programa? Do ponto de vista dos municípios, o programa é também bem avaliado?

Foram 16 as cidades participantes com menos de 100 mil habitantes no Monumenta, cerca de 62% do total. Entre os melhores resultados, foram selecionados dois representativos de tipos diferentes de projeto: o Frip, com o exemplo de Goiás (GO); e os novos campi universitários, com o caso de Laranjeiras (SE).

A partir da análise de documentos como os Relatórios de Oficina Zopp, as Cartas Consulta, Perfis de Projeto, Relatórios de Progresso, Relatórios de Avaliação, de visitas aos locais e da realização de entrevistas, além da revisão de estudos acadêmicos, dimensões pouco consideradas nas avaliações realizadas, emergiram sérios conflitos com a comunidade e o despreparo na mediação e comunicação do programa. Os dados levantados também mostram que, onde o convênio foi assinado, houve um grande empenho dos municípios em embarcar no programa, mesmo com inúmeras dificuldades.

A Tabela 7 a seguir oferece um panorama do perfil de todas as cidades tratadas neste capítulo, nos três níveis de aderência mencionados. São discriminados, do ponto de vista do perfil, informações demográficas (população) e econômicas – (PIB per capita), destacando-se indicadores de desigualdade, como o Índice

Gini<sup>83</sup> e o percentual da população com renda mensal per capita de meio salário mínimo (PPR  $\frac{1}{2}$  SM). Do ponto de vista do desempenho da cidade no programa, são relacionados o montante contratual em 2012, as datas de conclusão da primeira e da última obra e o número de obras finalizadas pelo Friip. No caso das cidades “desistentes”, aponta-se o motivo documentado.

---

<sup>83</sup> O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Quanto maior o número, maior desigualdade. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil: Varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, como se uma só pessoa detivesse toda a renda do lugar. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em 17/05/2019.

Convite	UF	Cidade	Contrato Monumenta	População	Per capita 2016	Índice Gini	IDHM 2010	PPR ½ SM	Fim 1ª obra	Fim última obra	Frip	Motivo desistência relatado
1997	MA	São Luís do Maranhão	-	1.014.837	26.154,25	0,61	0,768	38,8	-	-	-	Conflito Município/Estado
1997	PE	Olinda	8.293.983,70	377.779	13.515,27	0,55	0,735	39,7	2004	2011	3	-
1997	MG	Ouro Preto	15.059.648,17	70.281	39.001,79	0,50	0,741	35,1	2003	2011	36	-
1997	BA	Salvador	20.005.562,86	2.675.656	20.796,62	0,63	0,759	36,8	2004	2013	-	-
1997	RJ	Rio de Janeiro	17.626.493,40	6.320.446	50.690,82	0,62	0,799	31,4	2002	2011	4	-
1997	SP	São Paulo	9.733.215,50	11.253.503	57.071,43	0,62	0,805	31,6	2003	2011	1	-
1997	PE	Recife	9.399.537,50	1.537.704	30.477,73	0,68	0,772	38,1	2003	2011	1	-
2000	PA	Belém	11.418.530,84	1.393.399	20.350,00	0,61	0,746	39	2004	2012	8	-
2000	MA	Alcântara	4.558.186,01	21.851	5.422,74	0,59	0,573	56,4	2006	2006	0	-
2000	GO	Goiás	7.235.843,13	24.727	16.933,45	0,52	0,709	34,7	2002	2013	102	-
2000	PB	João Pessoa	-	723.515	23.345,93	0,62	0,763	36,4	-	-	-	Contrapartida
2000	RS	Porto Alegre	21.322.633,16	1.409.351	49.577,53	0,60	0,805	25,6	2002	2012	15	-
2000	BA	Cachoeira	41.297.688,79	32.026	14.941,95	0,56	0,647	48,6	2002	2011	37	-
2000	CE	Icó	4.699.740,19	65.456	8.004,06	0,55	0,606	53,1	2004	2007	16	-
2000	DF	Brasília	-	2.570.160	79.099,77	0,63	0,824	30,9	-	-	-	Desinteresse
2000	MS	Corumbá	-	103.703	24.061,55	0,55	0,70	37,6	-	-	6	-
2000	MG	Tiradentes	-	6.961	18.178,82	0,57	0,740	29,6	-	-	-	Contrapartida
2000	SP	Carapicuíba	-	369.584	13.218,19	0,46	0,749	35	-	-	-	Preparo da documentação
2000	RS	Antônio Prado	-	12.833	38.633,71	0,41	0,758	21,3	-	-	-	Contrapartida
2000	TO	Natividade	3.368.604,70	9.000	13.423,04	0,59	0,673	43,7	2006	2012	58	-
2000	MG	Gongonhas	5.754.471,68	48.519	50.722,06	0,50	0,753	34,7	2003	2011	16	-
2000	MG	Diamantina	6.978.806,46	45.880	14.812,65	0,57	0,716	38,4	2005	2011	26	-
2000	AL	Penedo	11.112.751,32	60.378	13.202,44	0,55	0,630	50,5	2003	2012	23	-
2000	RS	Pelotas	11.473.368,77	328.275	22.629,54	0,54	0,739	31,9	2003	2012	7	-
2000	SC	São Francisco do Sul	13.309.912,27	45.520	72.367,97	0,45	0,762	31,4	2003	2013	17	-
2000	PI	Oeiras	3.808.521,00	35.640	10.380,69	0,58	0,634	49,1	2005	2010	-	-
2000	BA	Lençóis	9.389.171,51	10.368	9.872,05	0,61	0,623	47,8	2002	2010	67	-
2002	SE	Laranjeiras	6.911.006,32	26.902	34.054,59	0,49	0,642	48,9	2008	2012	2	-
2002	RJ	Paraty	-	37.533	30.584,41	0,52	0,693	32,1	-	-	-	Preparo da documentação
2002	MG	Mariana	11.411.570,00	54.219	35.859,82	0,51	0,742	36,7	2009	2011	14	-
2002	BA	Porto Seguro	-	126.929	17.114,47	0,56	0,676	37,5	-	-	-	Contrapartida
2002	AM	Manaus	8.800.000,20	1.802.014	33.564,11	0,61	0,737	37,9	2010	2013	-	-
2002	SE	São Cristóvão	8.893.179,90	78.864	10.172,46	0,47	0,662	41,6	2006	2012	3	-
2002	MG	Serro	3.984.000,00	20.835	10.244,46	0,65	0,656	46,8	2006	2011	27	-

Tabela 7. Perfis das cidades convidadas . Fontes: Elaborado a partir dos dados do Censo IBGE 2010 e as estimativas do mesmo instituto reunidas na página eletrônica do “Brasil em Síntese”, dos Relatórios de Progresso, SIMOES, 2016 e Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. O caso de Salvador em relação ao Frip deve ser interpretado como exceção, já que os recursos do Monumenta participaram de um programa estadual maior destinado à habitação.

### 3.1. “Desistentes”: quando o programa “não dá certo”

Raramente se encontrará um relatório de avaliação oficial de uma política pública que aborde os casos que tentaram participar e não conseguiram ou que foram considerados inaptos. Não se dá maior visibilidade ao que “não dá certo”.

No Programa do Monumenta, a narrativa dominante é a da “desistência” enquanto responsabilidade do poder local. Contudo, um conjunto de limitações do programa associadas à rigidez do modelo fica visível quando se observam as causas dessas desistências. Com isso, tem-se uma avaliação inusual da política, no que diz respeito às situações não atingidas e aos lugares não alcançados.

Com o histórico do Capítulo 1, percebeu-se que a estrutura do programa esteve às voltas, até o final do ano 2000, exclusivamente com os projetos da chamada Amostra Representativa. Na realidade, até então, o programa havia sido formatado para um conjunto pequeno de sete cidades, todas elas velhas conhecidas dos programas de preservação: Ouro Preto, Salvador, Olinda, São Luís do Maranhão, Rio de Janeiro, Recife e São Paulo.<sup>84</sup>

Essas cidades estavam familiarizadas com as políticas de patrimônio e ações de preservação. Há um longo histórico de intervenções desde o tombamento nacional – Ouro Preto (1938), Salvador (1938; 1945), Olinda (1968), São Luís (1974), Rio de Janeiro (1938; 1941; 1962; 1986), Recife (1998) e São Paulo (diversos bens) - à participação de Olinda, São Luís do Maranhão e Salvador no Programa de Cidades Históricas da década de 1970. Mesmo assim, os projetos demoraram a deslanchar na Amostra Representativa. Foram necessários, após a assinatura do contrato de financiamento com o BID, pelo menos três anos (1996-1999) de negociação para que as primeiras obras estivessem em condições de execução.

A decisão de ampliação do arco territorial do programa no ano 2000 o tornou ainda mais complexo, em decorrência da heterogeneidade de situações atendidas. Nota-se que desde o início do Monumenta havia a ideia de replicá-lo em outras cidades, em virtude de haver um obstinado empenho em preparar uma lista de prioridades, ranqueando conjuntos tombados. Mas, como

---

<sup>84</sup> Como sabemos, São Luís, embora convidado desde o início, não seguiu no programa.

salientado, a estrutura definida para o programa em 1999 não foi pensada para o horizonte de 26 cidades. Tal ampliação não considerou previamente o perfil das cidades e suas diferentes condições. No início, eram cidades-vitrine e patrimônios da humanidade, cidades com administrações públicas estruturadas; depois, eram cidades de realidades variadas com pouco apelo turístico. Esse quadro de desconhecimento do território resultou em um cotidiano frequente de desistências, atrasos e revisões.

Para que 26 cidades aderissem ao programa, foram 35 convites. A primeira desistência foi São Luís do Maranhão, em 1997. No início de 2000, 20 novas cidades foram convidadas<sup>85</sup>, das quais 30% não passou da etapa das Cartas Consulta. É o caso de Antônio Prado, Brasília, Belém<sup>86</sup>, Carapicuíba, João Pessoa, e Tiradentes. Mais sete cidades foram convidadas em 2002<sup>87</sup>, das quais não prosperaram Paraty e Porto Seguro.

Esse é um conjunto heterogêneo de cidades com predominância de mais de 100 mil habitantes (62,5%). Apenas Antônio Prado, Tiradentes e Paraty são cidades menores. O IDHM é considerado alto na maioria dos casos (75%), com exceção de Porto Seguro e Paraty, com IDHM médio. A renda per capita é de média para alta. São municípios minimamente estruturados, com desigualdade marcante mesmo entre os mais ricos, como Brasília e João Pessoa.

De acordo com os registros dos relatórios da Unidade Central de Gerenciamento (UCG), os motivos para essas cidades não continuarem no programa podem ser explicados de três modos. Em primeiro lugar, o **desinteresse ou a descontinuidade da administração local**. Em segundo, **questões de ordem financeira**: a dificuldade de estar adimplente e disponível para o pagamento da contrapartida de 16%. Em terceiro, os **conflitos na definição ou na elaboração dos projetos**.

Os dois últimos motivos parecem ter sido os mais determinantes. Veja-se, no caso de São Luís do Maranhão, o Relatório de Progresso de 2001 elaborado pela UCG (MINC, 2001b) relata uma incompatibilidade entre a gestão municipal e a

---

<sup>85</sup> Alcântara, Antônio Prado, Belém, Brasília, Cachoeira, Carapicuíba, Congonhas, Corumbá, Diamantina, Goiás, Icó, João Pessoa, Lençóis, Natividade, Oeiras, Pelotas, Penedo, Porto Alegre, São Francisco do Sul e Tiradentes.

<sup>86</sup> Belém não será considerado como desistente porque reingressou no Programa no ano seguinte.

<sup>87</sup> Laranjeiras, Paraty, Mariana, Porto Seguro, Manaus, São Cristóvão e Serro. Belém se candidatou novamente nessa chamada e assim ingressou definitivamente no Programa.

estadual para a viabilização do andamento do projeto (“Prefeitura e Estado s/ entendimento”). Partidos rivais travavam embates nos governos estadual (Roseana Sarney, PFL) e municipal (Jackson Lago, PDT). Nas cidades de Tiradentes (“Prefeitura sem recursos”), Antônio Prado (“Prefeitura não quer comprometer o orçamento”) e Porto Seguro (“Prefeitura sem recursos”), o motivo parece estar relacionado às dificuldades em cumprir a contrapartida local associada à inexistência de arranjo com o Governo Estadual. Também o atraso na elaboração do Perfil de Projeto de João Pessoa está relacionado à incapacidade da Prefeitura em aportar recursos para tal, conforme indica nota do mesmo relatório de 2001.

Com relação à preparação de projetos, o caso de Paraty é particular. O município chegou a preparar o Perfil de Projeto mas, a julgar pela documentação pesquisada, perdeu o prazo de entrega. Em Brasília, houve um impasse na definição do escopo. O governo local queria construir novos edifícios culturais previstos no plano original da cidade para o Setor Cultural Sul. Embora a administração local tenha concordado em alterar o projeto, a cidade não chegou a apresentar a sua revisão a tempo. O governo local chegou a elaborar um “pedido de excepcionalidade” ao BID, que não foi aceito. Em conversa com consultor da UCG, à época, percebe-se que estava em jogo o recurso do financiamento submetido a juros e, portanto, não admitia aditamentos de prazo, mantidos rígidos.

Por ocasião da 1ª Missão de Administração do programa, ocorrida entre 21 e 29 de maio de 2002 em Brasília com a participação do BID, deliberou-se a exclusão do programa das cidades de Antônio Prado, Belém, Carapicuíba, João Pessoa, São Luís do Maranhão e Tiradentes, por “não atenderem as demandas para preparação dos Perfis de Projetos”, podendo se reelegerem após outubro de 2003. De fato, como relatado, Belém se reelegeu e ingressou no programa novamente. Brasília, Paraty e Porto Seguro foram excluídas por motivo similar mais tarde.

Houve, portanto, dificuldades político-financeiras locais para pelo menos 62,50% dos desistentes (São Luís do Maranhão, Tiradentes, Antônio Prado, Porto Seguro, João Pessoa); dificuldades na preparação da documentação para 25% deles (Paraty, Carapicuíba); e desinteresse pelo formato do programa em um único caso (Brasília).

Assim, para além da vontade política circunstancial, os dados mostram a realidade financeira frágil dos municípios e seu baixo preparo para a elaboração de projetos. As estratégias do Monumenta não facilitaram essa realidade, com suas rígidas exigências na documentação inicial e nenhuma alternativa no caso da contrapartida financeira.

### 3.2. Desinteressados

As duas principais questões, trazidas pelos exemplos deste grupo de projetos que quase paralisaram ou desistiram do Monumenta, foram de ordem político-econômica e de integração da proposta com as agendas locais. O contexto problemático inicial do programa, um grande nó que concentrou dificuldades de variada sorte, foi um complicador extra face à conjuntura destas cidades que são em sua maior parte grandes e ricas ou, no extremo oposto, pequena e pobre.

Alcântara talvez seja o exemplo mais claro desse quadro. Sabe-se que o desinteresse da administração local foi significativo para um quarto das cidades aderentes e que essa situação afetou diretamente os trabalhos da UEP. Nessa cidade, a situação adquiriu contornos limites, incluindo a falta de pagamento de salários e contrapartidas, e atrasos na preparação dos projetos executivos e licitações, levando ao cancelamento de 80% das ações previstas. Na época, os governos estadual e municipal eram ocupados por partidos políticos rivais, configurando uma situação de pouca cooperação entre eles. Não só não havia colaboração, como também a situação do município era de particular fragilidade: fala-se de uma vulnerabilidade muito maior que as demais cidades atendidas, com renda per capita e IDHM muito inferior à média.

Convidada por Brasília no ano 2000, foi a Secretaria de Estado de Cultura do Maranhão que montou a UEP no interior de sua estrutura física e funcional, no ano seguinte. Nesse mesmo ano foi designada ainda a equipe básica da UEP, realizada a Oficina Zopp e a Carta Consulta. O convênio em si foi assinado apenas em 2004, quando o Perfil de Projeto foi aprovado. O projeto previa uma série de obras de melhoria do espaço público e apoio à atividade turística. Em termos de espaços públicos, havia a reforma do Porto do Jacaré e do Terminal de Passageiros, a Urbanização do Calçadão e o tratamento de diversas ruínas em áreas públicas. Os imóveis incluíam a restauração do receptivo turístico, do Museu Histórico, da Casa da Cultura, de Pousadas e Sobrados, do Mercado de Peixes e do Antigo Matadouro e a criação do Centro de Pesquisa da Imagem e do Som.

Contudo, logo no final de 2005, a situação havia se complicado. Parte da equipe não estava sendo remunerada, os recursos financeiros não haviam sido liberados e os projetos executivos tardaram a ser licitados. O ano 2006 parece ter sido o mais produtivo da UEP, com execução de três obras: a do Receptivo Turístico, a do Terminal de Passageiros e o Mercado de Peixe.



Imagem 23: Igreja Matriz de São Matias com Pelourinho, s.d., Alcântara/MA, foto de José Paulo Lacerda (Fonte: Acervo Iphan).

Quanto ao Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados (Frip), o primeiro edital lançado em 2005 teve poucos interessados. Em fevereiro de 2006, o segundo edital recebeu 16 propostas; em maio, o terceiro recebeu 28 propostas. Mas dos 44 proponentes, 17 desistiram, 14 foram reprovados na análise documental, e os demais não foram aprovados nas análises financeira ou técnica. O problema principal relatado no segundo Relatório de Progresso de 2008 (MINC, 2008) foi a ausência de registro de propriedade dos imóveis ocupados há mais de 15 anos.

A situação se arrastou até o início de 2008, quando a equipe da UEP foi desmobilizada, após as eleições municipais, e não voltou a ser restabelecida. As licitações foram canceladas e o convênio desfeito. Contribuíram para essa decisão as irregularidades apontadas pela CGU nas licitações de obras e na

fundação que abrigou a UEP. A adesão de Alcântara foi frágil desde o início e nunca recebeu o apoio efetivo e necessário dos órgãos estaduais e municipais.

Outros exemplos significativos foram os casos de algumas capitais, particularmente as mais populosas. Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife foram as primeiras escolhidas em 1997 para compor a Amostra Representativa por configurar portas de entrada do turista no país. Mas, as primeiras três cidades demoraram muito a ingressar de fato no programa.

Nas grandes capitais, quase sempre, a desproporção entre o orçamento do Monumenta e o da administração local foi suficiente para manter o programa em posição marginal<sup>88</sup>. Por outro lado, além das equipes designadas muitas vezes não serem exclusivas, a estrutura excessivamente burocratizada das administrações tornava todas as fases de implementação muito lentas: eram atrasos nos projetos, aprovações nos órgãos competentes, licitações e obras. Interfaces com inúmeros temas, como metrô, outras obras em andamento e instituições diversas, tornavam ainda mais complexo o desafio. Além disso, a alternância política devido ao pleito de 2000 afetou as coordenações das UEPs e o trabalho desenvolvido. Tudo isso foi visível em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Em São Paulo, o projeto se concentrou na área da Luz nas proximidades da Pinacoteca do Estado, em uma praça secundária do bairro (Coronel Fernando Prestes) e nos imóveis ao seu redor – os antigos casarões do Edifício Ramos de Azevedo e seus Anexos (ocupado pelo Arquivo Histórico Municipal), do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Centro Paula Souza (ocupado por um centro que administra as escolas e faculdades técnicas estaduais). Incluiu também os equipamentos físicos do Jardim da Luz (Casa do Administrador, Coreto, Ponto Chic, conjuntos escultóricos, pontilhões), o telhado da cúpula e a pequena galilé do Museu de Arte Sacra e o Palácio Episcopal. Não são intervenções de maior apelo turístico, mas obras de conservação e restauração de edifícios públicos em sua maior parte. O Jardim da Luz, por exemplo, com suas obras de conservação, manteve o uso tradicional. A área escolhida para o edital do Frip foi a Vila Economizadora, nas

---

<sup>88</sup> Como argumenta Bonduki (2010, p. 308) o que representa para São Paulo os 2,4 milhões de reais alocados pelo Monumenta para o financiamento de imóveis privados quando o município teve, em 2009, um orçamento previsto de 25 bilhões de reais?

proximidades do bairro, mas não houve maior interesse dos moradores do bairro em aderirem ao projeto.



Imagem 24: Prédio do Ponto Chic antes do restauro, Jardim da Luz, s.d., São Paulo/SP, Foto de Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 25: Edifício Ramos de Azevedo após o restauro, s.d., São Paulo/SP (Fonte: Acervo SCM/PMSP). Imagem 26: Vila Economizadora, s.d., São Paulo/SP, foto Milena Leonel (Fonte: Acervo Refúgios Urbanos).

Apenas uma obra havia sido concluída até 2004 (Chaminé da Luz). As demais foram inauguradas em 2006, 2007, 2009 e 2012. A equipe era composta por profissionais da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com uma coordenação adjunta na Secretaria de Cultura do Estado. Diversas etapas eram cumpridas pelo Departamento do Patrimônio Histórico, pelo Departamento de Parques e Áreas Verdes, pelo Departamento de Iluminação Pública, pela Secretaria de Transporte e Vias Públicas, pela Companhia de Engenharia de

Tráfego e pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo.

Assim, ao julgar pelo lento andamento das obras, o compromisso foi honrado pelos governos estadual e municipal, mas não se tratou de um projeto prioritário. Sempre esteve na agenda secundária das secretarias e dos funcionários públicos sobrecarregados, demorando 16 anos para ser concluído (Convite e Oficina Zopp em 1997; Convênio de 2002).

No caso do Rio de Janeiro, durante o ano de 1997, o projeto foi elaborado e toda a cartilha para adesão foi cumprida. O projeto concentrou-se na Praça Tiradentes, adjacências e rua do Lavradio e imóveis nos arredores, como o Solar do senador Visconde do Rio Seco, a Casa da cantora lírica Bidu Sayão, o Teatro Carlos Gomes, o Centro de Artes Hélio Oiticica, entre outros. Como no caso paulistano, a praça, embora usufruindo de uma centralidade, teve importância secundária na agenda local. Muitos desses imóveis tinham ou passaram a ter uso cultural (como o Solar, que passou a abrigar o Centro Sebrae de Artesanato Brasileiro e a casa Sayão, como espaço artístico e expositivo).



Imagem 27: Praça Tiradentes antes das obras, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Márcio Vianna (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 28: Casa Bidu Sayão antes do restauro, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 29: Teatro Carlos Gomes antes do restauro, s.d., Rio de Janeiro/RJ, foto Mônica Zarattini (Fonte: Acervo Iphan).

Até o início do ano 2000, o projeto carioca esteve em “estado vegetativo” (IPHAN, 2000), quando então foi dado um novo impulso pela Prefeitura, que disponibilizou a equipe do Instituto Pereira Passos. Contudo, com a mudança na administração no ano seguinte, o projeto voltou novamente à estaca zero. A inadimplência do município no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), particularmente relativa a pendências no Fundo

Nacional de Saúde, impediu o repasse de recursos do Monumenta para pagamento de medições das obras em andamento em dezembro do ano 2000. Outro problema relatado foi a baixa priorização do projeto face às diversas ações e tarefas que os departamentos tinham para executar. Foram 15 anos de Monumenta no Rio.

Em Salvador, o programa foi parte de outro, habitacional, promovida pelo governo estadual que incluiu diversos edifícios do bairro em andamento. Houve uma conjunção de recursos estaduais e nacionais, entre os quais os do Monumenta. A lentidão na implementação esteve relacionada a um problema no projeto para o bairro de São Dâmaso: havia uma questão social de peso a ser resolvida, pois nele previa-se a expulsão da população residente. As associações locais se mobilizaram e a interferência do Ministério Público implicou na revisão das premissas iniciais.<sup>89</sup> A proposta foi largamente renegociada com as associações de moradores, revista enquanto de interesse social, e o resultado final foi positivo. De acordo com um entrevistado, houve participação decisiva da coordenação nacional do programa nesse impasse:

Quando nós assumimos [...] que iríamos impedir a remoção de todas as cento e poucas famílias que restaram, resistindo na sétima etapa, o governo da Bahia nos disse “tá, resolvam o problema do financiamento para essas famílias”. E aí, passando, não tem sentido eu te contar tudo agora, mas a ação só foi possível com o Ministério das Cidades viabilizando um financiamento. A construção das habitações, a restauração das unidades a partir de um recurso subsidiado... Porque, dentro da lógica de imóveis privados do Monumenta, a gente não conseguia resolver aquilo para menos de três salários mínimos e, com esse aporte do Ministério das Cidades, a gente conseguiu a manutenção dessas cento e poucas famílias (UCG 2, 2014).

As obras públicas do Monumenta incluíram o Seminário São Dâmaso, Casa dos Santos da Ordem 3ª de São Francisco, Igreja d’Ajuda, e a recuperação dos imóveis Casa dos Sete Candeeiros e Rua do Tesouro, nº 1 e 2.

---

<sup>89</sup> O histórico da 7ª Etapa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador e o ineditismo dos resultados alcançados foram relatados em detalhe por Bonduki (2010).



Imagem 30: Vista aérea da 7ª Etapa de Recuperação do Pelourinho, s.d., Salvador/BA, Foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 31: Seminário São Dâmaso após o restauro, Salvador/BA, foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan).

Em Recife, foi concebido um projeto em uma reduzida área de orla, na parte mais antiga da cidade, nas imediações da Av. Cais da Alfândega e ruas adjacentes, onde estava em curso o empreendimento privado do Shopping Paço da Alfândega (inaugurado em 2004), no imóvel do antigo Convento dos padres da Ordem de São Felipe Néri e posterior Sede da Alfândega. Em grande parte, as obras do Monumenta foram de reurbanização e recuperação de calçamentos, pavimentação, iluminação e sinalização.

Os principais imóveis restaurados foram a Igreja de Madre de Deus e o grande Edifício Chanteclair, este tombado em 1998, de propriedade da Santa Casa de Misericórdia e cedido à iniciativa privada para incorporá-lo como área de lazer ao shopping. Inicialmente (2003) o Chanteclair recebeu recursos do Monumenta para a recuperação de sua estrutura, telhados e fachadas, mas as obras foram paralisadas em 2004 por questionamentos do Ministério Público no uso do recurso público. Houve uma reformulação jurídica do projeto e se decidiu definir o imóvel como “destacado” no projeto de Recife, passando a depender das regras do Frip. Contudo, a empresa responsável pelo imóvel não passou pela avaliação da CEF. Aos atropelos, a restauração foi concluída em 2012, com obras nos telhados e fachadas, mas permanecendo sem uso até os dias atuais (2019). Também em Recife foi relatada a paralisação dos recursos do convênio em 2003 e as obras públicas foram concluídas apenas em 2008.



Imagem 32: Igreja de Madre de Deus após o restauro, s.d., Recife/PE, foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 33: Sede da Alfândega e Shopping Paço da Alfândega após as obras, s.d., Recife/PÉ (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 34: Edifício Chanteclair, 22/07/2018, Recife/PÉ, foto Nando Chiapetta (Fonte: Acervo Diário de Pernambuco).

Os projetos destas capitais demonstram a morosidade do programa. Em certa medida, contrastam com o caso de Belém que, mesmo tendo perdido inicialmente o prazo para apresentação do Perfil de Projeto ao ser convidado no ano 2000, retomou com força a ideia e investiu na parceria nacional a partir de 2003. O interesse local em Belém logrou costurar uma boa integração dos recursos do Monumenta aos projetos municipais de recuperação da zona portuária em andamento. Mesmo assim, a ação do Monumenta na cidade foi modesta. A cooperação nacional rendeu a restauração do Mercado de Carne Francisco Bolonha, do solar Barão de Guajará – Instituto Histórico e Geográfico

do Pará - e Igreja de Santana, além das Praça Maranhão e praça Frei Caetano Brandão. O Frip teve baixo impacto, com apenas oito obras concluídas.



Imagem 35: Solar Barão de Guajará antes do restauro, s.d., Belém/PA, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan).

### **3.3. Aderentes: quando o programa “dá certo”**

Até 2002 o programa mal tinha começado: muito havia sido feito e muito se havia gasto, mas sempre no sentido de criar condições para a sua implantação. Era um trabalho hercúleo que requeria tempo e dinheiro antes de se assinarem os contratos para o repasse de recursos e realização de obras municipais: Oficinas Zopp, Cartas Consulta, Perfis de Projeto, revisões, contratações de profissionais, elaboração de instrumentos. Mesmo com todo esse trabalho, o Monumenta estava ainda tentando se estabelecer frente às inúmeras dificuldades advindas do choque entre o modelo e a realidade.

O programa começou a produzir resultado finalístico a partir de 2002. Com a virada do ano e da administração nacional, houve uma breve desaceleração para apropriação e reorganização do programa. A partir de 2003, uma disposição em executá-lo toma força, caracterizada por uma postura mais elástica em solucionar entraves e somar esforços.

A literatura institucional aponta para uma revisão tanto de regras quanto da interpretação das normas estabelecidas, com impactos sobre as aprovações de projetos municipais e concessões de empréstimos a particulares (Frip) (DIOGO, 2009). Outra abertura apontada foi a ampliação de parcerias com outros ministérios e órgãos públicos, transpassando o que se discutiu no Capítulo 2 sobre a ideia fixa na parceria privada (BONDUKI, 2010). A tentativa de viabilizar novos equipamentos públicos, como museus, inclusive com a parceria privada, também são fruto desse momento, ao exemplo de obras como o Centro de Referência do Barroco e Estudos da Pedra, em Congonhas do Campo/MG. Ali, Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, BNDES e Prefeitura investiram na ideia, em parte utilizando a Lei Rouanet.



Imagem 36: Centro de Referência do Barroco e Estudos da Pedra, s.d., Congonhas do Campo/MG, foto Leonardo Finotti/Jomar Bragança (Fonte: Acervo Gustavo Penna Arquitetos Associados).

Há muitos enfoques possíveis de análise sobre essa flexibilização, como a questão das parcerias ou os pormenores da negociação com a Caixa Econômica Federal (CEF) para a construção do instrumento do Frip. Aqui o foco serão as cidades pequenas do Programa Monumenta discutindo, a partir de situações concretas – como Goiás e Laranjeiras – dois aspectos: primeiro, em que medida a flexibilização do projeto inicial contribuiu para a aderência das cidades ao programa; segundo, a avaliação local dos ganhos e perdas.

### **3.3.1. As cidades pequenas**

De fato, as avaliações oficiais apontaram que boa parte dos melhores resultados se deram nas cidades pequenas. São os casos de Cachoeira (BA) e Laranjeiras (SE), com seus novos campi universitários; de Goiás (GO), Lençóis (BA), Natividade (TO), Cachoeira (BA), Ouro Preto (MG), Penedo (AL), com a grande adesão de particulares na restauração das fachadas de suas casas; e Icó (CE), Corumbá (MS), São Francisco do Sul (SC), Lençóis (BA), São Cristóvão (SE), Ouro Preto (MG), com a qualificação de espaços públicos.

Se, no início, se presumiu, como apontado por Santana em 2004, que o modelo de sustentabilidade centrado no turismo não teria aderência nos municípios pequenos, o que mudou para que o resultado fosse diferente?

Em primeiro lugar, uma intensa articulação com parceiros para viabilizar projetos integrados a outras políticas sociais. Nesse âmbito, o programa se beneficiou de políticas em elaboração em outros ministérios como, na área da educação, o programa de expansão das universidades federais. Em segundo, uma postura mais incisiva para alcançar um acordo com a CEF para a criação da linha de crédito do Frip que, por sua vez, estava mais disposta à negociação. Por fim, uma maior abertura para que os municípios revissem os aspectos dos projetos locais que apresentassem entraves.

São 16 os municípios (61,50 % do total) com menos de 100.000 habitantes que participaram do programa. Uma leitura dos Relatórios de Progresso permite traçar o percurso das dificuldades de implementação dos projetos.

Uma série de dificuldades tinha que ser vencida. Uma delas foi financeira: a definição da **origem da contrapartida e a sanidade financeira municipal**. Mesmo que o governo estadual arcasse com a contrapartida, o prefeito deveria dar o seu aval ao programa. Além disso, para receber recursos nacionais, o município deveria estar adimplente no Cadastro de Inadimplência do Governo Federal (CADIN). Das cidades que desistiram do projeto, metade teve motivos relacionados à dificuldade de contrapartida local. Em 42% das cidades que executaram o projeto, a contrapartida foi municipal e, em 8%, houve uma conjunção de recursos municipais e estaduais. A dificuldade foi maior nas cidades pequenas, onde a porcentagem exclusiva dos recursos aplicados pelo município caiu para 38%.<sup>90</sup>

Um segundo nível de dificuldade foi a **formação das equipes** nas frágeis estruturas municipais. Como implantar em curto prazo diversos projetos de restauração, incluindo áreas públicas, monumentos e imóveis privados e vencer a inércia de longos anos sem programas de vulto?

Analisando o modo com as prefeituras se organizaram, percebe-se com clareza a tentativa de utilizar a estrutura do funcionalismo público, com dedicação

---

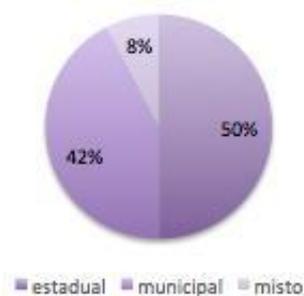
<sup>90</sup> Dados levantados a partir da análise dos Relatórios de Progresso do Programa Monumenta em cada cidade no primeiro semestre de 2004 (apenas nos casos de Alcântara e Serro os dados são de 2006).

exclusiva. Nas cidades com mais de 100 mil habitantes, 90% das equipes das UEPs foram formadas por funcionários exclusivamente municipais, sejam servidores de carreira ou contratados. Nas cidades pequenas, o desafio foi maior: essa proporção caiu para 45% e nelas o apoio estadual foi muito mais presente. Também, enquanto nas cidades maiores, em apenas 20% dos casos houve contratação específica de pessoal, nas cidades pequenas a contratação foi necessária em 62,5% das situações.

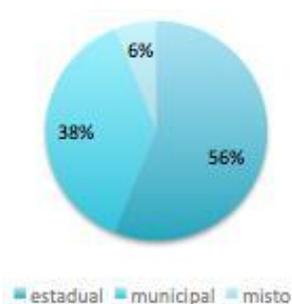
### Gráficos 8: Contrapartidas

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos Relatórios de Progresso de 2004 das cidades.

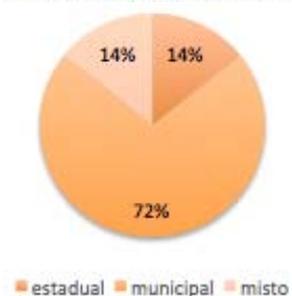
**Gráfico 8.1: Contrapartida total** - 50% estadual; 42% municipal e 8% misto.



**Gráfico 8.2: Contrapartida nas cidades pequenas** - 56% estadual; 38% municipal e 6% misto.



**Gráfico 8.3: Contrapartida nas cidades grandes** - 14% estadual; 72% municipal e 14% misto.



Uma forte presença estadual nas UEPs deu-se particularmente nos casos do Maranhão, Bahia, Goiás, Sergipe, Tocantins, Piauí e São Paulo. Entre os casos executados diretamente pelos Governos Estaduais, há relatos de sérias dificuldades de relacionamento com os municípios de Goiás (GO), Oeiras (PI) e São Cristóvão (SE).

É importante ainda ressaltar o número de profissionais dedicados ao projeto em cada cidade, muito superior nas cidades maiores: enquanto nessas a maioria (51%) eram as equipes formadas por mais de cinco pessoas, nas cidades menores, o formato de até cinco profissionais foi predominante (69%). As equipes eram, contudo, dinâmicas. Passavam pela mudança frequente de profissionais, seja por motivos de troca de administração municipal ou de aperfeiçoamento. Em geral, o desempenho foi melhorando ao longo do tempo. Apenas nos casos de Corumbá (MS) e Icó (CE) foi explicitada a situação de equipes realmente frágeis, nos Relatórios de Progresso.

Outro tipo de problemas relatados (34,6%) foi o **excesso de burocracia**. Vimos que nas capitais, como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, o problema era o enrijecimento no nível local, com diferentes secretarias cumprindo parcialmente atividades do programa e gerando todo o tipo de incerteza e atraso. As cidades menores, de modo geral, sentiram a burocracia na aprovação dos projetos por parte do Iphan e da UCG e, no caso do financiamento dos imóveis privados, da CEF. Os relatos apontam que 23% das cidades teve dificuldades para aprovação de projetos no Iphan. É verdade que a estrutura do Iphan à época era reduzida e não contava com superintendências em todas as unidades da federação, como é hoje. As equipes do Iphan, responsáveis pelas atividades exclusivas institucionais, das quais os consultores temporários não podiam participar, como aprovações de projetos e fiscalização, eram mínimas. A este problema somam-se as complicações decorrentes das **revisões nos projetos**, externadas em 30,77% das UEPs. Por um lado, muitos projetos foram elaborados em nível básico para sua aprovação pelo BID, sem embasamento em estudos preparatórios consistentes. Por outro, a própria natureza dos projetos de restauro implicava na necessidade de revisão devido aos imprevistos de execução da obra.

Quando houve a primeira mudança de coordenação nacional do Programa Monumenta em 2003, um intenso debate interno acerca da baixa qualidade dos projetos arquitetônicos em andamento ganhou corpo. Por esse motivo, organizou-se um “Núcleo de Estudos e Projetos” vinculado à UCG (ver Gráfico 6 no Capítulo 1) e destinado a prestar apoio na qualificação do desenho das intervenções. Segundo um entrevistado, esse grupo trabalhou, por exemplo, nos projetos do museu afro de Salvador, na praça de São Cristóvão e no museu do homem do Pantanal, em Corumbá (UCG 6, 2014). Contudo, esse apoio ficou circunscrito ao ano de 2003 por conta de questionamentos na forma de contratação dos arquitetos chamados a participar da equipe.

### Gráficos 9: Relação de trabalho nas equipes

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos Relatórios de Progresso de 2004 das cidades.

Gráfico 9.1: Total

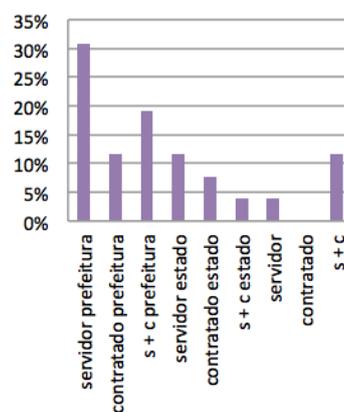
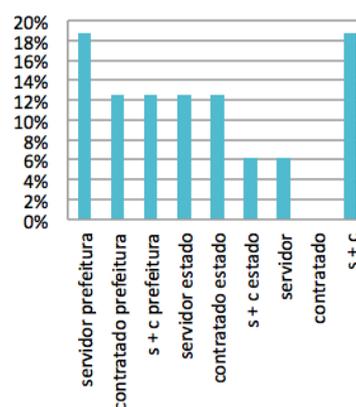
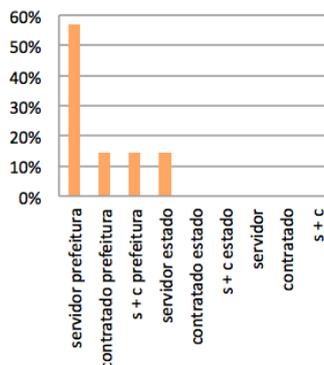


Gráfico 9.2: Cidades pequenas



**Gráfico 9.3: Cidades grandes**

Uma quarta dificuldade vivida pelos municípios foram **os repasses de recursos**. Em 61,54% dos municípios explicitaram-se frequentes e graves problemas de atrasos nos repasses dos recursos para pagamento das ações. Como estes eram de fontes diversas e eram liberados apenas nas medições, muitas obras foram paralisadas, algumas vezes por longos períodos.

Por fim, junto a essas grandes dificuldades, soma-se o problema de **descontinuidade ou o desinteresse** da administração local durante a implantação dos projetos que, para um quarto das cidades, afetou diretamente os trabalhos da UEP, gerando **atrasos** significativos nas obras. Apenas em um caso, o de Alcântara, houve completa desistência do projeto depois de seu início, com mais de 80% das ações previstas canceladas. Não deve ser por acaso que se trate do município com menor IDHM e menor renda per capita atendido pelo programa. De todo o modo, a razão explicitada nos “Relatórios de Progresso” foi associada às irregularidades nos contratos identificadas pela Advocacia Geral da União.

Esse quadro ilustra o substancial empenho que, de modo geral, os municípios fizeram para se estruturar e levar adiante o programa. Ainda que se tenha feito muito, as dificuldades foram tão significativas que os atrasos somaram longos meses, por vezes anos, comprometendo a percepção do programa pela sociedade. Previsto para ser realizado em cinco anos, as ações do Monumenta estenderam-se por mais de 13 anos.

Por outro lado, embora as avaliações oficiais sejam positivas, chamam a atenção as fortes críticas em estudos acadêmicos (RAMOS, 2014; 2015; CARNEIRO, 2014; TAMASO, 2007; MANGILI, 2015, entre outros) que, ao

priorizarem análises qualitativas baseadas em entrevistas, trouxeram à tona uma série de ressalvas da população assistida. A pergunta a ser feita é, portanto, qual o critério de “positividade” e quem define “positivo”?

O relato dos casos de Goiás e Laranjeiras oferecem elementos concretos para a compreensão das tomadas de decisões em relação ao modelo original, o que permitiu levantar níveis de problemas de implementação vividos e ter uma dimensão mais substantiva do que significou a política no nível local, mesmo onde foi muito bem avaliada.



UF	CIDADES	UEP										Administrações locais						Projetos					
		Vínculo			Qualidade da equipe			Capacidade de resposta		Relacionamento com Prefeitura			Relacionamento com Governo Estadual			Definição dos projetos							
		VINCULADA AO GOVERNO ESTADUAL	VINCULADA À PREFEITURA	EQUIPE INTEGRALMENTE CONTRATADA	EQUIPE MISTA E (CONTRATADA E DO QUADRO PÚBLICO)	EQUIPE INTEGRALMENTE DO QUADRO PÚBLICO	MUITO BOA	BOA	FRÁGIL	RÁPIDA	MODERADA	LENTA	BOA	RAZOAVEL	MUITO DIFÍCIL	BOM	RAZOAVEL	MUITO DIFÍCIL	ASSUMIDO PELA PREFEITURA	ASSUMIDO PELO ESTADO	ASSUMIDO PELA SOCIEDADE CIVIL	PREFEITURA	CONTRAPARTIDA GOVERNO ESTADUAL
MA	Alcântara	x			?	?		x		x			x			x			x				x
PA	Belém		x			x		x					x						x		x		x
BA	Cachoeira	x	x			x		x	x				x			x			x		x		x
M	Congonhas		x					x					x						x				
MS	Corumbá		x			x				x									x				
M	Diamantina		x			x		x											x				
GO	Goiás					x							x						x				x
CE	Itó	x	x					x		x			x			x							x
SE	Laranjeiras	x	x					x					x			x							x
BA	Lençóis	x	x					x					x			x							x
AM	Manaus		x										x										
M	Mariana		x					x											x				
G	Mariana																						
TO	Natividade	x						x					x			x			x				x
PI	Oeiras	x						x					x			x							x
PE	Olimpia		x										x			x							
M	Ouro Preto		x										x			x							
R	Ouro Preto																						
RS	Pelotas		x					x					x										
AL	Penedo		x					x					x										
RS	Porto Alegre		x					x					x										
PE	Recife		x					x					x										
RJ	Rio de Janeiro		x					x					x										
BA	Salvador	x						x					x										
SE	São Cristóvão	x						x					x										
SC	São Francisco do Sul		x										x										
SP	São Paulo	x						x					x										
M	São Paulo		x					x					x										
G	Serro		x					x					x										
	<b>Totais</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	

**Tabela 8. Avaliação dos Projetos por Cidade - Estruturas e Capacidades.**

Fonte: Elaborado pela autora partir das informações autodeclaradas pelas UEPs nos Relatórios de Progresso. Foi tomado como referência para resposta a estrutura instalada no início de sua operação (por volta de 2004) e, quando necessário, complementado com informações ao final dos serviços (por volta de 2010/2011).

Razões para atrasos	Colunas	Irregularidades	Desinteresse ou descontinuidade da Administração local	Superposição de burocracias	Dificuldades para preparar e aprovar projetos	Outros motivos / Comentários
Cidades						
Alcântara	X	X	X			Atraso no depósito da contrapartida pela Administração local. Atraso na definição da estrutura físico-funcional da UEP (apenas 2005). Em 2008 a equipe foi desmobilizada devido a CGU apontar irregularidades nos contratos; Iphan deu suporte nesse período.
Belém		X	X	X		Descontinuidade com mudança da equipe em 2005, implicando revisão de todos os projetos e processos. Equipe integralmente do quadro público não era exclusiva para o projeto.
Cachoeira						Atrasos nos repasses federais.
Congonhas				X		Atrasos nos repasses de medições. Alteração no valor dos projetos após detalhamento. Necessidade de revisão do projeto, com aditivo.
Corumbá						Atrasos nos repasses de obras provocando sua paralisação (mais de 6 meses entre 2003 e 2004). Atrasos para elaboração dos projetos executivos antes da licitação das obras.
Diamantina						Atrasos nos repasses. Atrasos para elaboração dos projetos executivos antes da licitação das obras.
Goias			X	X		Prefeitura dificultou aprovação de projetos no início.
Icó			X			Atraso nos repasses da contrapartida do Governo Estadual. Alternância no Governo Municipal em 2005 atrasou as licitações.
Laranjeiras						Atraso para assinatura do convênio pelo Governo Estadual.
Lençóis						Falta de regularidade nos repasses de verbas do Governo Federal/BID para medições de obras no ano de 2003.
Manaus						Não relatado.
Mariana	X					Dificuldade de aprovação dos projetos das praças pelo Iphan, atrasando as obras. Relação difícil com o Iphan.
Natividade	X					Contingenciamento de recursos do Governo Estadual em 2004.
Oeiras						Falta de recursos no Estado para gestão do programa pela UEP (2006).
Olinda				X		Atrasos na liberação dos recursos (2004). [No seminário realizado em abril de 2002 as UEPs sugeriram que após a assinatura do contrato da obra fosse liberado o valor correspondente à primeira medição prevista no cronograma da obra e assim sucessivamente, o que garantiria a prévia locação dos recursos e pagamento imediato das medições]
Ouro Preto				X		Atrasos nas aprovações dos projetos pelo Iphan. Dificuldades com o Iphan. Atrasos nas medições geraram falta de credibilidade no programa e atrasos nas obras. Atrasos na aprovação dos projetos pela Caixa no caso dos imóveis privados.
Pelotas						Algum atraso na Caixa.
Penedo	X			X		Atrasos nos repasses de medições. Ausência de escritório do Iphan na cidade. Atrasos na preparação e aprovação de projetos executivos.
Porto Alegre	X					A complexidade do mecanismo montado para gestão do Programa Monumenta localmente exige um tempo de maturação que excede os prazos previstos. A ação em POA e a valorização do patrimônio cultural têm uma repercussão gradativa sobre as mentalidades, que exige tempo para maturar e transformar a ação dos cidadãos, das empresas e da administração local. Atrasos com revisão de projetos; licitações canceladas.
Recife	X			X		Atrasos nas análises de projetos pelo Iphan; dificuldades de relacionamento com o Iphan. Atrasos nas medições. Ausência de prestação de contas pela empresa que estava restaurando o Ed. Chateaubriand. Problemas nos projetos básicos.
Rio de Janeiro	X			X		Grande número de órgãos envolvidos na execução das diversas ações do Projeto gerando demora na tramitação dos processos de licitação, de desapropriações e de pagamentos. A inadiplência do município no SIAFI, relativa a pendências no Convênio PCRJ e Fundo Nacional de Saúde, impediu o repasse de recursos do Monumenta para pagamento de medições das obras em dezembro, paralisando-as. Atrasos na aprovação de projetos no Iphan e na UCG. O relacionamento com a Caixa para a realização das ações de imóveis privados difícil (2010).
Salvador	X			X		Dificuldades do Governo do Estado para deslanchar o processo de desapropriação, gerando atrasos na programação prevista, a exemplo dos Quarteirões 25 S e 31 S. Morosidade para solucionar pendências com projetos de instalações elétricas, tendo em vista que o IPHAN dispunha de apenas um especialista para atender a todo o Brasil.
São Cristóvão				X		Muito tempo decorrido entre Oficina Zopp e Convênio, decorrente da incerteza de quem iria tocar o projeto (Prefeitura ou Governo Estadual). Má qualidade dos projetos executivos de arquitetura. Dificuldade e demora na solução dos problemas de ordem fiscal da SEINFRA, impedindo o repasse de recursos ao Governo do Estado, provocando grande atraso nos pagamentos de medições.
São Francisco do Sul	X			X		Atrasos nos repasses em 2004.
São Paulo			X			Nos últimos dois anos (2003, 2004) o Programa apresentou quatro coordenadores locais (UEP-SP). Como resultado, informações de gestão foram perdidas.
Serra						Não relatado.

Tabela 9. Principais Dificuldades ao Longo da Implementação por Cidade. Fonte: Como a Tabela 8.

### **3.3.2. Goiás, GO: as dificuldades no Financiamento para Recuperação de Imóveis Privados**

O caso de Goiás foi escolhido por ser representativo de um segmento de cidades atendidas cujos resultados foram muito bem avaliados: Goiás foi o caso de maior resultado quantitativo no projeto do Frip. A cidade foi também escolhida por sua representatividade no cenário nacional<sup>91</sup>, junto com Natividade/TO, Cachoeira/BA, Lençóis/BA, Serro/MG e Porto Alegre/RS, para compor a avaliação institucional ampla do Frip realizada em 2017 (SIMÕES, 2017). Contribuiu ainda para esta escolha o fato de que dados recentes dessa pesquisa estão disponíveis para análise.

O universo reduzido do município e sua relativa estabilidade ao longo do tempo permitem, melhor que no caso das metrópoles, uma percepção mais densa dos impactos do programa no microcosmo local. Alguns participantes do programa ainda são atuantes no processo de preservação e desenvolvimento da cidade. Além disso, Goiás conta com alguns estudos acadêmicos, enriquecendo a discussão.

O relato apresentado é fruto de um cruzamento de fontes variadas. De um lado, fontes primárias – documentos como Relatório da Oficina Zopp, Carta Consulta, Perfil de Projeto, Relatórios de Progresso e Avaliações institucionais e entrevistas com atores diretamente envolvidos no programa em Goiás. De outro, estudos acadêmicos amparados por um vasto leque de entrevistas e pesquisa de campo de onde o ponto de vista local emerge.

Embora o IDHM de Goiás seja considerado alto (0,709), mais da metade dos beneficiários do Frip no centro histórico tinha então renda familiar baixa, de 1 a 3 salários mínimos.

A análise da cidade de Goiás mostra a dificuldade para se alcançar o resultado satisfatório e como esse esteve longe de atender à demanda da cidade. Contaram a situação política municipal desfavorável e a falta de comunicação

---

<sup>91</sup> Percentual da quantidade de obras concluídas do Frip x quantidade de imóveis da área de projeto; Quantidade de obras concluídas; Quantidade de contratos com perfil de baixa renda; Regionalidade. Porto Alegre foi selecionada no lugar de São Francisco do Sul por ser capital e ter passado pela experiência de formato condominial.

adequada, entre UEP/UCG – comunidade. Percebe-se que a equipe não estava preparada para lidar com o público, reproduzindo a tradicional postura da administração pública de privilegiar mais os números e as coisas do que as pessoas.

Como se caracteriza o município é Goiás? Comparando-se com Laranjeiras, Goiás possui melhores índices socioeconômicos, em geral acima da média nacional. Mesmo assim, uma parcela significativa da população, 34,7% tem rendimento nominal mensal de até ½ salário mínimo.

O Monumenta na cidade teve escopo reduzido e entre obras públicas e privadas, correspondeu a um investimento de R\$ 5.362.819,99. O Frip registrou o maior número de obras concluídas do programa: 102.

A paisagem de Goiás foi consagrada na Lista Patrimônio Mundial Cultural da Unesco em 2011, na qual se valoriza os morros que emolduram o centro histórico e o Rio Vermelho, que separa zonas de caráter popular, com a Igreja do Rosário, das áreas que abrigam os grupos mais representativos de edifícios históricos, incluindo a igreja paroquial (hoje a catedral) de Santana, o Palácio do Governador, o quartel, a Casa de Fundação, estendendo-se até a Praça do Chafariz. A arquitetura singela do casario e o crescimento orgânico da cidade foram valorizados como um todo harmonioso que testemunha a ocupação das terras do Brasil central nos séculos XVIII e XIX, e o primeiro núcleo urbano oficialmente reconhecido a oeste da linha de demarcação do Tratado de Tordesilhas (WHC, s/ d).

Habitantes	24.727 hab.
Densidade	7,96 hab/km <sup>2</sup>
PIB per capita	16.933,45 (2605º lugar no país)
IDHM	0,709 (1638º lugar no país)
Salário médio mensal	2,1 SM (1368º lugar no país)
Percentual da população com rendimento nominal mensal de até ½ SM	34,7%
Taxa de escolarização	98,2% (1768º lugar no país)
Esgotamento sanitário adequado	49,3% (2261º lugar no país)
Tombamento Nacional	1950 (monumentos isolados); 1978 (conjunto)
Tombamento Estadual	1980 (partes)
Patrimônio Mundial	2011

Tabela 10. Perfil da Cidade de Goiás. Fontes: Brasil em síntese - IBGE; DEPAM/IPHAN.

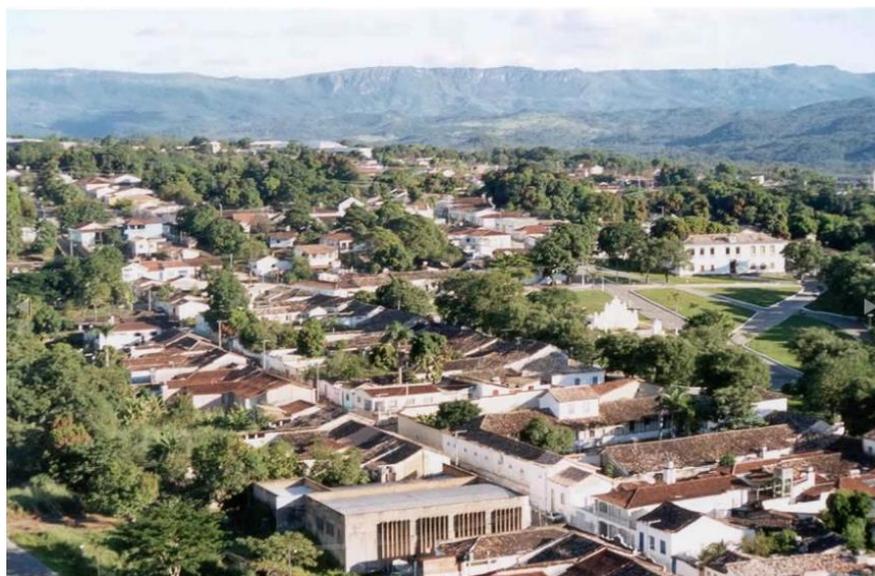


Imagem 37: Vista geral da cidade de Goiás, s.d. (Fonte: Acervo Iphan).

<b>Escopo</b>	Museu das Bandeiras; Chafariz da Boa Morte; Requalificação da beira-rio (rio Vermelho) e Praça da Liberdade
<b>Atividades concorrentes</b>	Realização do Festival de Poesia de Goyaz; Projeto de mapeamento e inventário Estrada do Nascente: trilhas e caminhos de Vila Boa; Consultorias para a elaboração de projetos museográfico e museológico para o Museu das Bandeiras e diagnóstico dos arquivos municipais
<b>Recursos</b>	Obras públicas R\$ 2.664.125,76 Obras privadas R\$ 2.698.694,23
<b>Contrapartida</b>	Estadual
<b>UEP</b>	2001 - Vinculada ao Gabinete do Prefeito com funcionários estaduais
<b>Cronograma</b>	09/2001 – Aprovação da Carta Consulta 04/2002 – Entrega do Perfil de Projeto 05/2002 – Assinatura do Convênio de Financiamento 08/2002 – Início da primeira obra de Restauração do Chafariz da Boa Morte 2012 – Entrega da última obra de Requalificação das margens do Rio Vermelho 2006 – 1º Edital Frip 2006 – 2º Edital Frip 2007 – 3º Edital Frip 2007 – 4º Edital Frip

Tabela 11. Monumenta em Goiás. Fontes: Relatórios de Progresso de Goiás.



### ***Cidade-patrimônio***

Hoje a cidade de Goiás não é caminho para quase nada. Passam os goianos por ali para desfrutarem das férias na praia do rio Araguaia. Pode ser também que o viajante de Goiânia para Cuiabá queira se demorar por ali. Mas, sobretudo, Goiás é um destino em si. Não é preciso passar por ela para chegar a Goiânia, nem a Anápolis, nem a Brasília. É preciso querer ir a Goiás.

Outrora, não, Goiás foi capital<sup>92</sup>. Vieram os buscadores de ouro de São Paulo procurá-lo entre as Minas Gerais e as minas de Cuiabá, e assim a região cresceu inicialmente por esse rico metal, que se esgotou no final do século XVIII. Posteriormente, foi a agropecuária manteve a dinâmica econômica da cidade. Até que as coisas mudaram, em 1933, quando a capital foi transferida para Goiânia. De lá para cá, a cidade passou a ser a versão ‘velha’ da província, o ‘Goiás Velho’. E assim a paisagem se manteve.

O lugar é território de famílias antigas. Pais e avós aguardam a visita dos jovens que partiram para Goiânia ou Brasília e lá permaneceram. Aos fins de semana, nos feriados e nas férias, visitam as casas de seus pais.

Em tempos recentes, a cidade foi beneficiada pela política de interiorização e expansão de institutos e universidades públicas, o Reuni (2003-2012), que visou a diminuir as desigualdades regionais e atender demandas locais. Os campi da Universidade Federal<sup>93</sup> (2009) e do Instituto Federal<sup>94</sup> (2012) foram criados e somaram-se ao da Universidade Estadual<sup>95</sup> (1996), que ampliou seus cursos. Um grande contingente de estudantes dos municípios vizinhos passou a frequentar a cidade, somente uma minoria fixou residência em Goiás. A

---

<sup>92</sup> da Capitania de Goyaz (1748 – 1821), da Província de Goiás (1821-1889) e do Estado de Goiás (1889-1933).

<sup>93</sup> Com precedentes que remontam a 1990, como a Extensão da Faculdade de Direito de Goiânia. Hoje são sete cursos de graduação: Administração, Arquitetura e Urbanismo, Direito, Direito (Pronera), Filosofia (licenciatura e bacharelado), Licenciatura em Educação do Campo e Serviço Social; e um de pós-graduação em Educação de Jovens e Adultos (EJA). As graduações estão distribuídas nas Unidades de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

<sup>94</sup> Cursos de Educação para Jovens e Adultos (EJA); Edificações; Produção em Áudio e Vídeo e Artesanato; Agroecologia; Licenciatura em Artes Visuais e Bacharelado em Cinema e Audiovisual.

<sup>95</sup> Origem no curso da Faculdade de Filosofia da Cidade de Goiás, criado em 1968. Hoje abriga os cursos de graduação: Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Turismo; Geografia; História; Letras (Português/Inglês); Matemática; Turismo e Patrimônio; especialização: Educação Matemática; Formação Docente em História e Cultura das Africanidades Brasileiras; Língua portuguesa: texto, discurso e ensino; e mestrado: Língua, Literatura e Interculturalidade; Geografia; Estudos Culturais, Memória e Patrimônio.

maior parte dos recém-formados costuma procurar trabalho nas cidades maiores.

A cidade atrai um modesto número de turistas. O interesse está na paisagem natural e cachoeiras dos arredores ou pela história e cultura do lugar. Há festejos e eventos anuais, muitos religiosos, como os da Semana Santa, a Procissão do Fogaréu, a Festa do Divino, o Carnaval, entre outros. Em 1999, foi criado o Fica – Festival Internacional de Cinema e Vídeo Ambiental, na esteira da candidatura ao Patrimônio Mundial e no intuito de ampliar o número de turistas e visitantes para a cidade, enchendo as ruas de profissionais do campo, cineastas e ONGs. Há também o Festival Gastronômico da Cidade de Goiás no mês de setembro.

Pretendendo dar um impulso ao turismo cultural e movimentar economicamente a cidade, buscou-se colocar a cidade na ‘rota’ da Unesco. De acordo com Tamaso (2007), a ideia surgiu inicialmente de um prefeito, o médico João Batista Valim que, por volta de 1992, levou a ideia ao Iphan à então Diretora da 17ª Sub-Regional Maria Cristina Portugal. A ideia teria ganhado força por influência da historiadora paulista e membro do ICOMOS, Suzanna Sampaio, que agiu para que o governador do Estado de Goiás, Maguito Vilela, solicitasse apoio ao Ministério da Cultura. Em 1996, o prefeito Abner de Castro Curado e o governador Maguito, por ocasião da visita de Fernando Henrique Cardoso à cidade, solicitaram apoio formal ao presidente o que, no ano seguinte, se traduziu na ida do Ministro da Cultura Francisco Weffort a Goiás.

Dois anos se passaram e, para incentivar os grupos locais na solicitação da inscrição da cidade como patrimônio, propôs-se a realização do I Seminário Cultural, Turístico e Ambiental da Cidade de Goiás. Na esteira desse seminário, foi criado o Movimento Pró-Cidade de Goiás por personalidades influentes locais<sup>96</sup>, com o objetivo fortalecer o projeto da candidatura da antiga capital goiana na UNESCO.

A despeito do que pondera Tamaso (2007) sobre as retóricas (exaltação do bandeirismo), os silêncios (invisibilidade das periferias e marcas da

---

<sup>96</sup> Especialmente Basilete Ramos Caiado, irmã dos deputados federais Brasília Ramos Caiado e Ronaldo Caiado, e o empresário do ramo imobiliário de Goiás Leonardo Rizzo.

escravidão) e elitismo da candidatura (participação apenas da elite local)<sup>97</sup>, a inscrição na categoria mundial de patrimônio permitiu que o recurso público fluísse para a cidade, mesmo que para lá não se direcionassem grandes levas de turistas.

Tamaso (2007) atentou para as diversas disputas e perdas envolvidas nesse processo - não apenas nesse, mas também no tombamento de Goiás em nível nacional - e na forma como “em nome do patrimônio”, que traria desenvolvimento econômico, perderam-se identidades plurais. Ou mesmo para o fato de que “quanto mais se universalizou simbolicamente [o patrimônio], mais se restringiu localmente” (TAMASO, 2007, p. 707). A autora estabelece uma forte polarização entre “agência local” (comunidade) e “agência patrimonial” (Estado e especialistas do patrimônio), na qual esse sistema de ações chamado de “patrimônio” é visto inevitavelmente pela ótica da perda e do autoritarismo. A antropóloga realiza uma etnografia de longa duração a partir da qual discorre sobre os conflitos do processo de patrimonialização e uma série de mitos frente aos seus benefícios e concluiu que houve uma homogeneização de identidades, como benefício maior para a elite vilaboense, para quem o título de patrimônio mundial “serviu para compensar as perdas seculares sofridas” (perda de ouro e índios; perda do *status* de capital). Contudo, também registra em suas entrevistas que os moradores reconhecem a importância do título com os benefícios do turismo e sentem orgulho do passado secular e da estética urbana preservada pela agência patrimonial.

Para além dessas perdas, o interesse desta leitura será a disputa entre grupos de forma multifocal, de reconfigurações internas, da dinâmica das perdas, mas também dos ganhos para cada grupo de interesse. Os estudos realizados para a concorrência ao título mundial avaliaram, em 1999, que a cidade estava em um estado de conservação geral considerado satisfatório. Goiás é apresentada no Dossiê de Candidatura e no parecer do ICOMOS de 2001, que embasou a aprovação pelo Comitê do Patrimônio Mundial, como tendo preservado razoavelmente bem seu tecido urbano e edifícios públicos, mas cerca de 30% das casas particulares eram consideradas em mau estado. O papel ativo da

---

<sup>97</sup> Segundo Tamaso (2007), o dossiê preparado para candidatura foi de alguma forma falseado, um “dossiê para UNESCO ver”, mascarando heterogeneidades e riscos de desastres naturais.

ação local era destacado, como na restauração do Museu de Arte Sacra de Boa Morte (1997), da Catedral de Santana (1998) e da igreja de Santa Bárbara (1999), assim como no embutimento de fiação elétrica, na limpeza do Rio Vermelho, proteção dos arquivos municipais, e no estabelecimento da associação Pró-Cidade de Goiás (ICOMOS, 2001). As pressões vinham das tendências de desenvolvimento, ainda que o turismo fosse modesto.

A paisagem histórica era, portanto, apresentada como autêntica e íntegra. O único risco real, que sintomaticamente não apareceu no Dossiê encaminhado à Unesco, era o de enchente do rio Vermelho, como bem notou Tamaso (2007).

Como se sabe, poucos dias após o anúncio do reconhecimento da Unesco (2001), a cidade foi acometida por uma enchente de grandes proporções. Pontes, casas, as margens do rio, o espaço de Cora Coralina, a cruz do Anhanguera, perderam-se. Esse desastre colocou Goiás no topo da lista do Programa Monumenta, cujo recurso o governo federal oferecia naquele momento. Na realidade, embora no contrato de financiamento de 1999 não tenha se vislumbrado Goiás como cidade elegível, ela apareceu em 4º lugar na lista de prioridades do GT, no ano 2000. A sua priorização é, portanto, mais do que clara desde início do programa. Esse interesse pela conservação da cidade está intimamente relacionado aos debates sobre sua candidatura como Patrimônio Mundial, iniciados concretamente em 1998. A preparação da cidade para o título implicava num planejamento de obras de conservação em monumentos e obras públicas para o qual o programa contribuiria como fonte de recursos.

Assim, antes da enchente, no início do ano de 2001, foi realizada a Oficina Zopp de planejamento do Monumenta em Goiás. De acordo com o que ficou registrado no Perfil de Projeto, a oficina de 2001 consagrou a necessidade de retirada da fiação da Área Tombada, a implantação do sistema de Saneamento Básico no Centro Histórico, a recuperação do calçamento em pedra em diversos logradouros, obras de conservação e adequação em alguns monumentos, o restauro de bens integrados em algumas igrejas e de alguns imóveis privados. A perspectiva de futuro da cidade seguia a tendência de desenvolvimento como polo turístico e centro prestador de serviços públicos, sobretudo nas áreas de saúde e educação.

A oficina levantou, portanto, uma maior necessidade de melhorar os logradouros públicos do que edifícios tombados. Os imóveis eleitos para “trazer a sustentabilidade” ao projeto encontravam-se em estado de conservação regular, como o Museu das Bandeiras, ou em obras de restauração, como o Quartel do 20º Batalhão de Artilharia. Da mesma forma, a área foco principal do projeto, o Mercado Municipal e seu entorno, encontrava-se em estado de conservação regular, necessitando algumas melhorias.



Imagem 39: Casa reconstruída após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). Imagens 40 e 41: Casario reconstruído após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan).



Imagens 40 e 41: Casario reconstruído após a enchente de 2001, s.d., Goiás/GO, foto Nabil Bonduki (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 42: Museu das Bandeiras, s.d., 2014, Goiás/GO (Fonte: Acervo Ibram).

Com a enchente, o Perfil de Projeto alterou esse escopo. Foram acrescentados a reconstrução do monumento Cruz do Anhanguera, localizado na Av. Dom Prudêncio, a recuperação da Beira Rio e as residências danificadas pela enchente. As obras nas pontes foram excluídas do Monumenta tendo em vista as ações emergenciais do governo estadual, e o recurso para obras em imóveis privados foi incrementado e priorizado.

Portanto, assim que houve a catástrofe, as ações na cidade, que já eram prioritárias, foram aceleradas, com revisão de condições e de cronogramas. De imediato, os 15 imóveis totalmente destruídos (14 residências e uma Igreja) foram recuperados a fundo perdido logo após a enchente com recursos da contrapartida estadual.

### ***Perdas e ganhos***

Passada a agitação das obras emergenciais, o Programa voltou à normalidade. O modelo de descentralização encontrou grandes dificuldades na realidade política de Goiás. Foram diversos os relatos de dificuldade com o governo municipal.

A Prefeitura não apenas declarou não possuir capacidade de endividamento e de prover a contrapartida financeira, mas não expressou interesse pelo programa, nas três gestões de 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012. Foram várias as ocasiões, inclusive, em que dificultou o seu andamento.

Lá em Goiás, o prefeito resolveu que não tinha dinheiro para contrapartida – ‘não tenho e não quero’. E foi uma briga para convencer ele querer (UEPG, 2018).

Ele alegou que o município não tinha capacidade de endividamento. Porque a contrapartida era 30%. Uma contrapartida alta, não é? [...] Aí eu levei a questão para o governador. Falei: “Olha, governador, a cidade de Goiás foi contemplada com o programa, mas o prefeito não quer assinar a adesão porque diz que não tem capacidade de endividamento.” [...] Aí ele falou: “De maneira nenhuma! Eu vou assinar isso, eu quero o Programa Monumenta, eu vou dar a contrapartida.” Aí nós fomos à casa do prefeito e mostramos a assinatura do governador. Aí ele assinou. Porque era necessário que o prefeito também assinasse. É aquilo que eu te falei: **era um programa muito bem pensado, mas era municipalista**. À medida que não tinha contrapartida do município, ele perde um pouco ali a linha dele de atuação (IG 1, grifo da autora).

Quando o prefeito do Monumenta saiu [o primeiro prefeito do período] entrou outro que ainda pegou o Monumenta. Eu achei que não tinha ninguém pior do que o primeiro. Olha, esse era. [...] brigávamos com esse cara. Ele enrolava. A sorte é que não dependia de dinheiro da Prefeitura. Se o Monumenta tivesse passado o dinheiro para Prefeitura, olha, até hoje... [...] Mas o outro prefeito em seguida já foi bem mais chegado à cultura (UEPG 1).

Carneiro (2014) explica ainda que a prefeitura entrou em conflito com todos: cidadãos, Iphan, coordenação do Monumenta e Governo Estadual. Antes da CEF fechar os contratos individuais da Friper era necessária a assinatura do prefeito que, dependendo do beneficiado, chegava a dificultar o processo, como contam os relatos:

Fui pelo menos umas duas vezes a Goiás, para tentar convencer o prefeito de assinar contratos, que por serem desafetos políticos, ele estava criando retaliações sem cabimento, porque o município não colocou um centavo, estava recebendo todo benefício. Os recursos do governo federal e estadual de mão beijada e, além disso, ainda, criava empecilho para que as pessoas não pudessem ter acesso ao financiamento de imóveis privados; isso aconteceu por mais de uma oportunidade. Isso foi muito ruim, pois o Coordenador Nacional tinha que se deslocar para poder resolver dois ou três contratos (Ex-coordenador adjunto nacional do Monumenta e atual Coordenador Nacional do PAC Cidades Históricas, apud CARNEIRO, 2014, p. 153).

Pelo fato de o convênio ter sido feito com o Estado, alguns prefeitos - eu falo alguns porque a gente teve problemas com três ao longo de todo esse tempo do Monumenta em Goiás e a gente teve problemas em determinados momentos, eles dificultavam o processo - ou não assinavam o contrato, ou demoravam pra assinar, então isso complicou muito (Ex-coordenadora e arquiteta da Unidade Executora do Projeto - UEP - Monumenta Goiás, apud CARNEIRO, p. 153).

Um dos problemas mais sérios que nós tivemos nas gestões passadas é porque a cidade de Goiás é um nicho político muito grande, [...] por exemplo, se o morador pretendente fosse, vamos supor, do partido de oposição do prefeito, ele não assinava e colocava na gaveta dele e esquecia. [...] nós tivemos vários embates entre nós, da equipe do Monumenta e a administração passada, exatamente por coisas que eles ficavam emperrando, a gente queria dar uma acelerada, não só nas obras, mas nas ações e eles seguravam tudo (Coordenador e arquiteto da Unidade Executora do Projeto - UEP - Monumenta Goiás apud CARNEIRO, 2014).

A dificuldade com o município também reverberou na criação e gestão do fundo de preservação:

Eu participei em algumas reuniões, nós tínhamos cadeira. O conselho, a princípio foi uma novela. O prefeito não havia meio de criar o tal conselho. Ai que eu te falo que é complicado. O programa era municipalista. Então, não era o governador que criava o conselho, era o prefeito. Ele mandava. Então, ele era assim: metade indicados da prefeitura, metade da população. E virou uma confusão, ele queria por todo mundo dele. Então esse prefeito mesmo não usou um centavo do fundo. Porque ele arrumou tanta confusão com o fundo que ele ficou sem fundo. Então, o fundo de Goiás chegou a ter 1 milhão e 500. 1 milhão e 500, numa cidade daquela dá para você fazer um monte de coisa! Então a prefeita Selma soube fazer muita coisa boa (IG 1).

Carneiro (2014) colheu ainda relatos de secretários municipais à época, que traziam severas críticas ao programa. O outro lado argumenta o caráter “de cima para baixo” do programa e o autoritarismo nas “descaracterizações” das obras realizadas em imóveis privados.

Na verdade, de acordo com a chefe do Escritório Técnico no início do Programa Monumenta na cidade, a Prefeitura “se sentia muito eximida dessa responsabilidade de ter os projetos para as áreas públicas, de incentivar os moradores... Então eles não fizeram a devida publicidade para a questão”

(IG1). Depois de três administrações municipais avessas, surgiu uma quarta com postura mais favorável.

O municipalismo do Monumenta foi, portanto, apontado por seus gestores locais como um problema. Quem viveu o Programa Cidades Históricas, cujo modelo foi o de descentralização baseado na esfera estadual, pode fazer essa crítica ao Monumenta. E, de um ponto de vista pragmático, evidentemente esse princípio foi um problema. A conjuntura de estruturas governamentais frágeis, a baixa arrecadação e maior suscetibilidade às desavenças políticas locais agravaram com contratempos e dificuldades. Contudo, há um aspecto estrutural do problema: o poder local “não tenha se sentido responsável” pela preservação. Observando os resultados de uma política de 80 anos centrada na autoridade nacional, foi se tornando cada vez mais difícil e afastada a possibilidade do protagonismo local efetivo.

A despeito do desinteresse e dos atropelos municipais, o programa seguiu adiante e a leitura oficial é a de que os resultados foram extremamente satisfatórios.

O primeiro edital de seleção de interessados no Frip para o restauro de fachadas só foi lançado em 2006. Isso mostra que embora os imóveis privados tenham sido priorizados após a enchente, para além daqueles completamente arruinados, os primeiros contemplados pelo Frip só começaram a ser recuperados a partir de 2006. Não interessa retomar os pormenores da implementação do projeto de recuperação dos imóveis privados em Goiás, trabalho realizado por Carneiro (2014). Como demonstrado pela autora, foram quatro editais lançados entre 2006 e 2007, 238 propostas classificadas e apenas 102 assinadas.

No primeiro edital foram poucas as propostas submetidas. A situação esteve relacionada, de acordo com várias fontes (CARNEIRO, 2014; UEPG 1, 2018), à desconfiança dos moradores, ou senão à descrença em relação à novidade, até então pouco compreendida. À medida que as primeiras obras aconteceram e os resultados vantajosos mostrados, a adesão tornou-se maior. A curva de propostas foi ascendente até o último edital, quando “houve um erro de planejamento” e nem todas as propostas classificadas puderam ser atendidas porque os recursos se esgotaram (CARNEIRO, 2014, p. 139).

A excelente adesão local e os números recordes do Frip na cidade, contudo, devem ser ponderados com cautela, face ao grande número de dificuldades enfrentadas na implementação e às críticas recebidas. **Quais foram essas falhas e por que aconteceram?**

Primeiro, o número de propostas não contempladas, 136, salta aos olhos. Por que tão elevado? O discurso oficial nomeia esses casos de “desistentes”, ou seja, aqueles que, uma vez classificados, não assinaram o contrato por iniciativa própria. Carneiro levantou os motivos de desistência por meio de entrevistas com moradores e gestores no ano de 2014. O que ela descobriu foi que, para além dos 25% dos casos cujos motivos foram de ordem financeira ou de falecimento, uma parte importante alegou **falta de informação** (31%).

Este ponto não deve ser menosprezado. Por um lado porque, se a publicidade e a promoção do Programa Monumenta foi bem estruturada do ponto de vista das publicações, produzindo-se material especializado de grande qualidade, por outro, a interlocução com a comunidade e o setor privado dependeu exclusivamente da postura de cada UEP, cuja equipe mínima, como se sabe, não contemplou profissional de comunicação e privilegiou os aspectos técnico-gerenciais.<sup>98</sup> Esse tipo de comunicação não foi uma preocupação estrutural. Os técnicos da UEP viram-se compelidos a dialogar na medida em que o programa, uma vez chancelado pelo Governo Estadual e pela Prefeitura, era implantado e, para tal, seria forçado a dialogar com o público afetado. Circunstancial e não-sistêmica, essa comunicação teve alcance limitado.

Outros 8% das desistências foram atribuídas às **dificuldades para reunir a documentação exigida no prazo** estabelecido. Muita dessa dificuldade é devida à novidade dos processos e à pouca familiaridade do público que, associada à frágil comunicação, resultou em significativos insucessos.

Esse conjunto de situações reflete questões maiores de descontinuidade nas ações da administração pública em geral e nas do patrimônio em particular. Passam-se anos sem nenhuma ação efetiva e, de repente, quando a cidade se depara com uma solução possível, todos estão desprevenidos. Corrigir essa distância não é tarefa fácil, mas reforça o que foi dito acima sobre a necessidade de uma estratégia robusta de comunicação para fazer frente a

---

<sup>98</sup> Coordenador, Especialista em Patrimônio, Especialista em Finanças e Especialista em Obras.

esse abismo. Ainda segundo o estudo de Carneiro (2014), outro motivo substancial de desistência, da ordem de 15 %, não deve ser interpretado propriamente como tal, mas como decorrência da situação de **exaurimento de recursos no último edital**, fato que a UEP não soube tratar adequadamente com os envolvidos.

Por fim, uma parcela final de desistentes<sup>99</sup> justificou suas decisões devido a **discordâncias em relação ao projeto de restauração**, principalmente no que se refere a exclusão de varandas, alteração de número e tipos de janelas<sup>100</sup>. Esta questão foi inclusive muito criticada, tanto por moradores quanto por estudos acadêmicos (CARNEIRO, 2014; TAMASO, 2007). Faz-se a leitura de que o Monumenta criou um cenário “estilo colonial”, apagando a historicidade do lugar. Sobre esse tema, Carneiro (2017, p. 166) afirma, parodiando Tamaso (2014) “que o Programa Monumenta, por meio da equipe executora, agiu ‘em nome do Patrimônio’, sem nenhuma análise crítica, buscando apenas a estetização, um cenário teatral, ‘enobrecimento’, a padronização dos espaços.” A patrimonialização teria apagado a espessura do tempo e a espontaneidade do uso cotidiano.

Este tema requer breves balizas de referência no caso das obras do Monumenta em Goiás. Em primeiro lugar, não é demais apontar que, com o salto na indústria da construção civil a partir de meados do século XX, janela e portas de metal tornaram-se uma alternativa muito mais barata que os antigos caixilhos de madeira. A opção por trocar as janelas históricas típicas está relacionada à dificuldade de se conseguir no mercado outras iguais por um preço competitivo. Seria de se esperar que o cidadão optasse pela praticidade da solução mais barata. Por outro lado, em relação aos órgãos de preservação e ao instrumento do tombamento, nunca se ofereceram alternativas para compensar essa livre dinâmica do mercado e assim facilitar a utilização do material tradicional. No Brasil, a preservação não conseguiu organizar um setor privado de construção civil que pudesse oferecer de modo competitivo materiais e serviços tradicionais. É uma disputa evidentemente desigual e, portanto, difícil. Tampouco os governos conseguiram estabelecer incentivos

---

<sup>99</sup> Valor não especificado por Carneiro mas, junto com o número de falecimentos, totaliza os 21% restantes.

<sup>100</sup> Muitas alteradas por janelas populares de ferro e veneziana, de linguagem e formato estranhos ao local.

financeiros vantajosos aos proprietários para a conservação de imóveis tombados, com exceção de algumas experiências pontuais. Ou seja, a alteração da “arquitetura tradicional” decorre de um contexto de carência, agravado pela sedução do “novo” e das dinâmicas do mercado da construção civil que atuam nas figurações da casa. Assim, se é possível advogar sobre a mercantilização da cultura nos processos de patrimonialização e conservação de fachadas, no sentido da homogeneização da paisagem dos centros históricos, não se pode esquecer que esse mesmo sistema de mercantilização excessiva de todos os aspectos da vida material atinge também as representações sobre o “novo” como atributo da casa ideal, do que se considera conforto que, em decorrência, passa a ser símbolo de ascensão social.

A crítica da patrimonialização excessiva não pode ser abstraída de seu contexto de origem europeu, diametralmente oposto ao brasileiro. Tudo é diferente, do perfil socioeconômico da população ao montante de linhas de financiamento disponíveis. Não são equiparáveis as dinâmicas de transformação da paisagem, o mercado da construção civil, a estrutura de serviços públicos instalada, a continuidade de ações. Enfim, trata-se de um preparo muito mais amplo e acomodado, favorável às ações de conservação urbana. Mais importante, não são comparáveis as desigualdades sociais e regionais brasileiras. A ideia de “patrimonialização” predatória não pode ser interpretada, portanto, fora de um contexto em que questões básicas de habitabilidade e desigualdade já foram agenciadas. É certo que não se verá, em nenhum centro histórico protegido nesses países, fachadas de janelas de dimensões e linguagens destoantes, o que tanto agrada aos visitantes externos. A crítica do excesso de intervenção nesses países está relacionada a um fenômeno mais intenso de exploração dos ganhos de capital gerados pelos processos turísticos e esvaziamento da população moradora. Transpor o conceito para a realidade do município como Goiás é questionável. Ali, está em jogo a qualidade de vida e a dignidade da paisagem em um contexto de carência múltiplo. Apesar das críticas que podem e devem ser feitas, o Monumenta trouxe uma oportunidade, a de se conferir urbanidade ao núcleo acometido pela enchente. Foram realizadas, inclusive, obras de saneamento no

centro histórico e nelas incluindo a fiação subterrânea, ações de impacto duradouro para o melhor funcionamento do espaço comum.

Contudo, como ponderado, não parece ter havido no Monumenta uma maior disposição para o diálogo e esclarecimento na busca de soluções adequadas para todos. Sabe-se também que não houve tempo para estudos minuciosos da situação original de cada casa e não se realizaram prospecções. Duas falhas determinantes.

Estamos diante do conhecido problema do distanciamento entre o mundo do patrimônio e o mundo das pessoas, o conflito entre a autoridade do especialista e a cultura local. É preciso, portanto, restituir a voz do especialista ao seu lugar – a do contribuinte, junto a outras partes interessadas, no processo de qualificação do espaço urbano. Não se pode esperar que soluções razoáveis surjam da imposição, enquanto o diálogo e a sensibilização continuam sendo a melhor forma de equacionar este tipo de distanciamento.

Mas também é preciso lembrar que a autoridade que expressam os órgãos de patrimônio, por meio do tombamento, na definição de regras de intervenção não são casos isolados, visto que toda a regulação urbana funciona por meio de restrições e que os proprietários não podem fazer com plena liberdade o que desejam em seus lotes. A preservação coloca uma restrição a mais, que de nenhum modo é a única. Mesmo que com frequência não se sigam as regras municipais, e talvez por isso essas restrições não pareçam visíveis, elas existem, ou deveriam existir, a bem da convivência no espaço comum. Os argumentos que sustentam que a “agência patrimonial” é um mal que visa em primeiro lugar glorificar o passado, alterando a historicidade e a identidades locais, não consideram que o processo patrimonial é parte de um problema maior de dinâmica urbana, na qual um complexo de fatores atuam cotidianamente para a transformação do espaço construído. A cidade não permanece intacta, sujeita apenas ao viver de seus moradores. Está constantemente sujeita à ação de diversos grupos, seja a prefeitura, sejam as empresas, sejam grupos poderosos internos ou externos, sejam viveres pouco modestos de residentes. São frequentes as reformas nada educativas de pessoas ilustres nesses contextos, como vereadores, prefeitos e médicos de renome. Sem o tombamento, a facilidade de transformação é maior, não apenas para as singelas janelas, mas para pontes, estradas, novos loteamentos,

galpões, usinas, e assim por diante. O sistema de preservação pode ser um aliado no enfrentamento de rupturas ainda maiores nos tecidos histórico-culturais.

Estudiosos falam em como a própria população de Goiás passou a reformar suas casas desde o tombamento nacional e mais intensamente com o reconhecimento internacional, mas atribui esse fenômeno ao caráter impositivo do patrimônio, que pasteuriza toda a variedade local e até mesmo o gosto das pessoas. Esse argumento menospreza a vontade subjetiva dos moradores de se alinharem a uma nova ordem que lhes interessa em diversos sentidos, a uma postura ativa de usufruir dos ganhos das transformações em curso e ressignificar suas identidades (ARANTES, 2006, p. 429).

Em síntese, Goiás mostra que **uma primeira grande falha do Monumenta na cidade foi o diálogo com a comunidade.**

Comentados os motivos de desistência da metade daqueles que inicialmente recorreram ao Frip, em diálogo crítico com os estudos produzidos, é momento de compreender o perfil dos moradores que assumiram o contrato de financiamento, aqueles que concordaram com suas regras e conseguiram cumprir todos os pré-requisitos.

Estudo recente do Iphan identificou que o perfil populacional majoritário de beneficiários em Goiás era de idosos (57%, contra 44% na avaliação geral de todas as cidades), mulheres (74%, contra 62 no geral), compondo famílias de baixa renda (68% até 3 salários mínimos, contra 66% no geral, renda atual). Os imóveis, em sua maioria, possuíam uso residencial (92%, 70% no geral), pertenciam há muito tempo à família e havia o desejo que assim permanecessem. Boa parte dos imóveis, 46%, estava em péssimo estado de conservação (como o 46% geral) (SIMÕES, 2017).

Para recuperar essas casas, os moradores requereram recursos relativamente baixos, a maioria inferior a R\$ 20.000,00 (CARNEIRO, 2017). Além do valor das obras, houve duas outras condicionantes para essa média: o limite de endividamento de acordo com a renda do beneficiário e a cláusula de hipoteca do imóvel como garantia no caso de valores superiores.<sup>101</sup> Contudo, como relatado, foram frequentes as necessidades de revisão dos valores

---

<sup>101</sup> Essa cláusula foi alterada mais adiante, provocando um acréscimo no valor das propostas.

contratados, seja por imprevistos na obra (42% de acordo com SIMÕES, 2017) ou pela demora no repasse de recursos (42%, Idem). Mesmo assim, 67% dos beneficiários declararam que o recurso financiado não foi suficiente para recuperar o imóvel (SIMÕES, 2017, p. 23). Ou seja, a oportunidade foi abraçada, mas insuficiente para a demanda represada e ineficiente em muitas situações.

Outro grande problema analisado por Carneiro (2014) é atribuído ao tempo do programa. A média de todo o processo de entrada de documentação no CEF e conclusão das obras do Frip foi de 1 ano e 4 meses, sem contar os meses de preparação da documentação, elaboração do projeto e classificação prévia pelo programa. Para a opinião pública, essa burocracia era excessiva. Além disso, muito se reclamou quanto à demora do repasse de recursos da CEF, após a medição de cada etapa de obra pela UEP. Nesse processo, a mão-de-obra não era remunerada, os serviços eram interrompidos e os problemas se arrastavam em cascata. A estrutura da UEP era ainda pequena para tantas obras, além da ajuda que prestava na elaboração de projetos, quando havia dificuldades no cumprimento dessa etapa por parte dos moradores<sup>102</sup>. Nesse interim, os materiais e serviços subiam de preço, imprevistos de obra aconteciam, tudo ia encarecendo e o recurso financiado frequentemente não era suficiente para dar conta da empreitada. Assim, **a segunda grande falha do programa** pode ser atribuída ao **peso burocrático**, associado a uma equipe restrita que, entre tantas funções, não poderia dar conta de mais esse apoio.

Outro grande desafio foi a mão-de-obra (SIMÕES, 2017). Mais da metade, 61% (também 61% na avaliação geral), relatou ter problema nesse sentido.

Apesar de todas as dificuldades, 100% dos beneficiários ficaram satisfeitos com as obras. É também significativo o número de beneficiários (63%) que declarou estar disposto a entrar em um novo financiamento. Para metade deles, aderir ao financiamento foi a **única alternativa**, o que mostra o ineditismo da iniciativa (Simões, 2017). Como defende Carneiro:

---

<sup>102</sup> De acordo com Carneiro, “nos primeiros editais, a UEP elaborava até mesmo o projeto, porque o proponente não aceitava as normas do tombamento, às vezes não encontrava profissional adequado ou até mesmo não tinha condições financeiras de pagar um profissional.”(p. 150)

O Programa Monumenta trouxe, sim, uma oportunidade ímpar para os moradores do centro histórico de Goiás: empréstimo em condições facilitadas de pagamento para reformarem seus imóveis tombados. A questão central que deve ser salientada é que a recuperação dos imóveis privados no sítio histórico de Goiás evitou que esses prédios se transformassem em ruínas e que o morador vendesse seu imóvel (CARNEIRO, 2014, p. 163).

A despeito dos atrasos, houve um bom rendimento de obras em Goiás, tanto públicas quanto privadas, exceto o caso do mercado, que merece atenção específica. O mercado foi recuperado apenas após o fim do Monumenta, já no PAC Cidades Históricas. A situação, semelhante ao que aconteceu com mercados em outras cidades, está relacionada ao receio de subida dos preços de aluguel ou expulsão dos locatários em decorrência dos investimentos. De acordo com um dos entrevistados que compunha a UEP, os contratos eram antigos e baixos.

O impacto dos investimentos no valor dos imóveis ainda não foi aferido.<sup>103</sup> O estudo qualitativo de Tamaso (2014, p. 453 - 454), baseado em entrevista com moradores, colheu relatos sobre a subida dos preços de venda e aluguel dos imóveis em decorrência do título do Patrimônio Mundial, no período anterior às primeiras obras do Frip na cidade (2005). É de se esperar que o Monumenta em si não tenha gerado uma nova valorização.

Esse dado, interpretado junto a outro extremamente relevante – talvez o mais interessante sobre o Frip – é a **permanência dos beneficiários do financiamento em seus imóveis**, 11 anos depois. Em Goiás a porcentagem foi de 89% e, no programa como um todo, Simões avalia em 87%.<sup>104</sup> Esse indicador comprova que o investimento se adequou em boa medida à realidade, pois não alterou o perfil social do morador. Em outras palavras, não houve um processo de gentrificação, tão comum em programas de revitalização ou reabilitação. Uma conjunção de fatores foi responsável por esse resultado salutar, que passa pelo tamanho da cidade associado a uma restrita dinâmica urbana<sup>105</sup>, pelo perfil de beneficiários, a modesta escala do turismo e o desenho do instrumento de financiamento.

---

<sup>103</sup> No estudo Iphan que embasa minhas conclusões, Simões relata a impossibilidade de aferir essa questão por falta de fontes e empresas imobiliárias nas cidades pesquisadas.

<sup>104</sup> Levantamento específico em cada cidade da amostra: Serro 80%, Natividade 77% e Lençóis 96% e Porto Alegre 83% (não consta o dado para Cachoeira).

<sup>105</sup> O que pode não ser verdade no caso de Porto Alegre.

### **Representações do Monumenta em Goiás**

Tendo em mente o contexto de perdas e ganhos do Monumenta em Goiás, ao serem indagados sobre seus sentidos para a cidade os entrevistados disseram:

O Monumenta foi para Goiás um empurrão que **botou a cidade para caminhar** depois da mudança de cidade da capital. É nessa proporção. Porque o Monumenta não é imediato. Por isso que eu continuo insistindo que eles tinham que vir - eu não digo nem por dinheiro, a grana do BID e Unesco - mas que viesse Unesco e Iphan em cada uma dessas cidades. Faz um encontro de 3, 4 dias com os envolvidos, repassa o que foi feito. Eu acho que era o ideal sabe. Para o povo sentir que fez mas continua. Era uma coisa importante. Como teve uma exposição das obras do Monumenta, que vinha um caminhão cheio de banners. Nós montamos isso numa Igreja lá em Goiás. E ia lotar. Foi sem publicidade, foi só o boca-a-boca. Um interesse muito grande. Todas as técnicas de construção ali. Então dobrava o interesse por tudo. Foi o que eu te falei, **abriu a cabeça do pessoal** para a cidade (UEPG 1, 2018).

Neste relato emerge a ideia de impulso, de uma ação que mexeu com o conjunto da cidade e que impulsionou mudanças. Uma delas teve fundo educativo, de conscientização, no sentido de mudança da mentalidade dos moradores, acompanhada da vontade de cuidar da cidade. Houve mesmo uma mudança de comportamento. Essas ideias aparecem também quando a pergunta é ainda mais direta, tendo em mente os objetivos mais amplos do Programa, isto é: teria o Monumenta conseguido conjugar desenvolvimento e preservação em Goiás? Tem-se:

Eu acho que **despertou em muitas pessoas o desejo de dar continuidade em ações** que pudessem colocar a cidade mais bonita, mais chamativa, que pudessem recuperar aquilo que estivesse judiado, isso acho que o Monumenta conseguiu fazer, com algumas pessoas. [...] **Abriu emprego**, trabalho para muita gente... Para os pedreiros, mestre de obras... E, outra coisa, foi muito **educativo** porque os pedreiros e mestre de obras começaram a procurar muito a gente. Foi aí que nós tivemos a ideia de dar cursos para eles, entendeu, usando muitas vezes... por exemplo, preparando a cal, coisa que eles já tinham dificuldade. Então, as pequenas coisas. **Socialmente eu acho que teve um desenvolvimento sim**. Não podemos negar isso não (IG 1, 2018).

[...] **Despertou a forma de cada um ver a casa. E ver dentro da cidade**. Então, rua bonita, o cara que tinha uma casa relaxada, ele já ia dar um jeito de pintar, **melhorar**. **Isso nunca teve, isso veio com o Monumenta**. O cuidado

com as casas, a percepção da cidade, que as pessoas moram, é outra coisa. Os pedreiros, toda a mão de obra, procurou-se aprimorar, dentro dos limites, procurou. Dúvida, os caras vão no Iphan... O tempo da Edineia: “o Edineia, essa parede aqui como é que faz?” A pedra... No piso... “Não, tem que ser solo cimento.” Então, isso melhorou demais. Deu **qualidade à mão de obra, deu consciência aos donos das casas**. E, principalmente, eles viram o conjunto tombado da cidade de outra maneira, porque o pessoal do São Francisco, do entorno, reclamava, brigava, falava que tudo era para o centro. Essa reclamação não acabou, mas diminuiu, porque é o centro que traz o turista. Aliás gasta mais lá que no centro. Teve **outra forma de cuidar da cidade**. E não só pensando em turismo, como é Pirenópolis, mas no prazer de morar ali. Muita gente, 5, 6 famílias, mudaram e foram para o centro. Eu inclusive. Arruma a casa, passa a frequentar mais. Houve uma **preocupação maior com o conjunto** (UEPG 1).

Essa visão de desenvolvimento associada ao Monumenta é particularmente interessante quando percebemos que é próxima da expectativa que se tem ainda hoje para a cidade. O que seria desenvolvimento para Goiás hoje? Ela aparece na narrativa local como atividades que trazem recursos para a cidade.

Olha, essa penúltima e a última administração de Goiás têm uma visão muito boa do que isso significa. O que eu acho é que nós precisamos, enquanto instituição, reforçar esse comportamento [...] da prefeita diante dos aspectos do **turismo**. Porque, de lá para cá, houve um desenvolvimento grande na cidade, universitário. Talvez você não saiba, mas Goiás hoje tem a UEG – Universidade do Estado de Goiás – atende 15 municípios. Toda noite tem ônibus de tudo quanto é cidadezinha por perto. Tem Universidade Federal de Goiás – Campus da Universidade – com mais de 9 cursos (IG 1, 2018).

Olha, Goiás, o ideal seriam **universidades**, boas universidades [...] os professores morando lá, os alunos morando lá, uma gama maior de curso. Porque indústria ali... Não tem lugar para fazer indústria. É tudo pedra. A cidade inteira é pedra (UEPG 1).

O desenvolvimento legado pelo Monumenta de acordo com atores locais não se deveu, portanto, à sanidade financeira nem à sustentabilidade das ações de preservação muito menos com um ponto final do investimento nacional. A importância foi uma mudança de mentalidade, com algo mais próximo do que se pode chamar de qualidade de vida.

### 3.3.3 Laranjeiras, SE: recepção do campus da UFS

Laranjeiras, embora seja uma cidade rica, de PIB elevado, apresenta grandes desigualdades sociais, como demonstra o percentual da população com rendimento mensal abaixo de ½ SM.

O valor investido pelo Monumenta foi muito próximo ao de Goiás, totalizando R\$ 5.477.260,26, mas predominaram as obras públicas de edifícios e espaços públicos, com apenas duas obras particulares concluídas pelo Frip.

O tombamento nacional foi efetivado em 1996 com base nos valores arquitetônicos - o casario do século XIX e o cenário monumental religioso do século XVIII - e históricos atribuídos ao conjunto - importância no desenvolvimento da cultura açucareira em Sergipe, com a presença de um porto e intensas trocas comerciais e culturais. O crescimento da cidade acompanhou o traçado do rio Cotinguiba e subiu em direção aos morros, onde despontam as igrejas monumentais da cidade. A cultura negra deixou marcas profundas nas manifestações culturais, que perduram até os dias hoje e são celebradas no Encontro Cultural de Laranjeiras, realizado anualmente no mês de janeiro.

Habitantes	29.902 hab.
Densidade	165, 78 hab/km <sup>2</sup>
PIB per capita	34.054,59 (810 <sup>o</sup> lugar no país)
IDHM	0,642 (3254 <sup>o</sup> lugar no país)
Salário médio mensal	3,2 SM (115 <sup>o</sup> lugar no país)
Percentual da população com rendimento nominal mensal de até ½ SM	48,9%
Taxa de escolarização	96,1% (4499 <sup>o</sup> lugar no país)
Esgotamento sanitário adequado	34,6% (2907 <sup>o</sup> lugar no país)
Tombamento Nacional	1996
Tombamento Estadual	1971

Tabela 12. Perfil da Cidade de Laranjeiras. Fontes: Brasil em síntese - IBGE; DEPAM/IPHAN.

<b>Escopo</b>	Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus e trapiche carpintaria da prefeitura; Novo campus da Universidade Federal do Sergipe: Quarteirão dos trapiches, Casarão de Oitão da Praça da República; Casarão dos Rollemberg e sobrado ao lado; Praças do Trapiche Santo Antônio, da República e Samuel de Oliveira; Avenida Municipal e Praça do Sagrado Coração de Jesus; Calçada Getúlio Vargas e Praça Cel. José de Faro
<b>Atividades concorrentes</b>	Educação Patrimonial junto às escolas da comunidade
<b>Recursos</b>	Obras públicas R\$ 5.414.839,42 Obras privadas R\$ 62.420,84
<b>Contrapartida</b>	Estadual
<b>UEP</b>	2003
<b>Cronograma</b>	2002 - Oficina Zopp 2002 - Aprovação da Carta Consulta 2003 - Perfil de Projeto 2004 - Assinatura do Convênio de Financiamento 11/2005 - Início da primeira obra Casarão Rollemberg e Sobrado ao lado 08/2012 - Entrega da última obra Requalificação dos Espaços Públicos Logradouros (Pça. Samuel de Oliveira, Rua Sagrado Coração de Jesus, Av. Municipal e Calçada Getúlio Vargas) 12/ 2005 - 1º Edital Frip 1º/2006 - 2º Edital Frip 1º/2007 - 3º Edital Frip 1º/2008 - 4º Edital Frip

Tabela 13. Programa Monumenta em Laranjeiras. Fontes: Relatórios de Progresso de Laranjeiras.

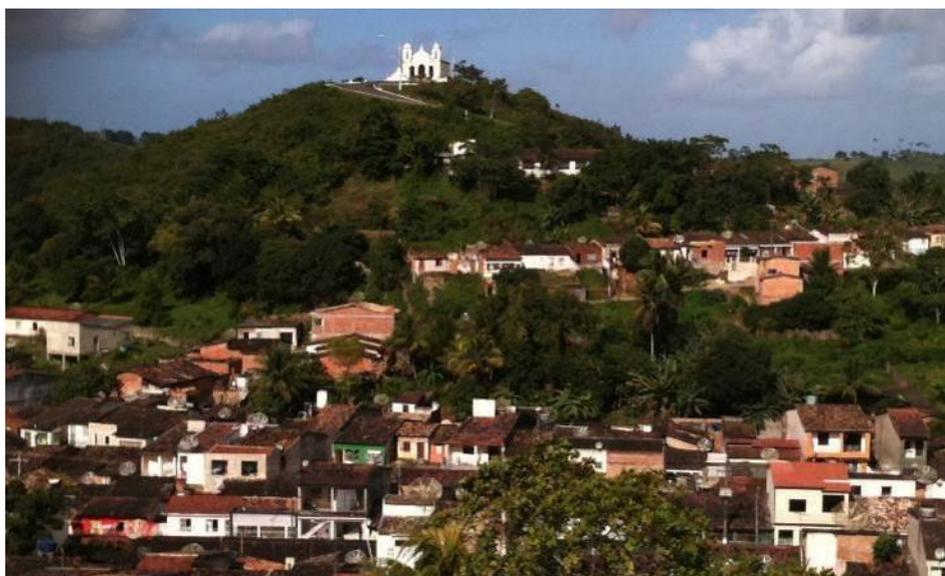


Imagem 43: Vista aérea de Laranjeiras/SE, s.d. (Fonte: Acervo Iphan/SE). Imagem 44: Morro do Bom Jesus, Laranjeiras/SE, s.d.. (Fonte: Acervo Iphan/SE). Imagem 45: Universidade Federal de Sergipe, Campus Laranjeiras/SE, antigo Quarteirão dos Trapiches, s.d., foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan).

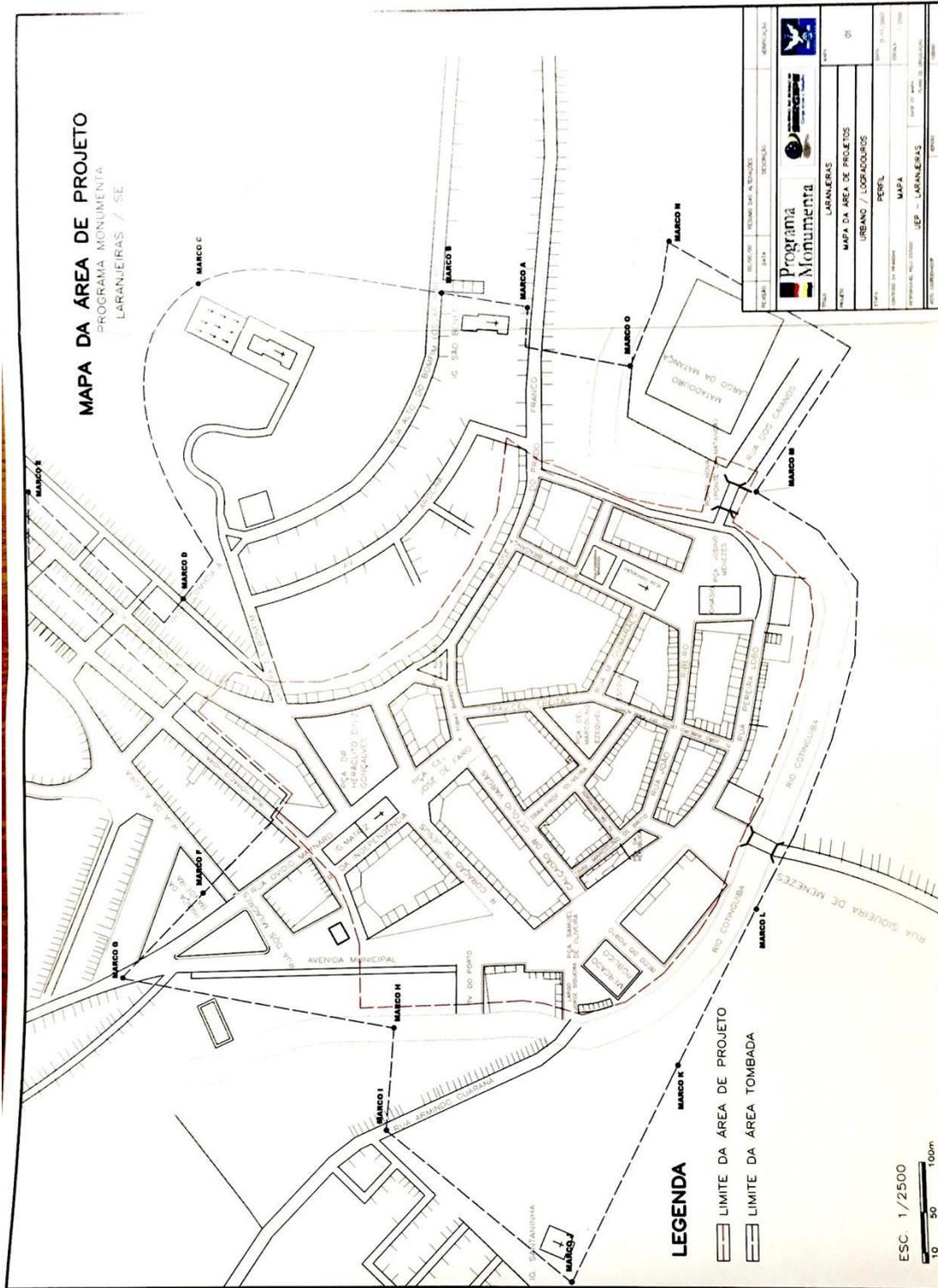


Imagem 46: Mapa da Área de Projeto do Programa Monumental em Laranjeiras/SE, 2003. (Fonte: Programa Monumental, Perfil de Projeto, 2003).

Havia estado anteriormente em Aracaju em duas ocasiões, ambas a trabalho. Em uma, o destino era São Cristóvão e a participação em uma reunião do Comitê Gestor da Praça São Francisco como Patrimônio Mundial, por volta de 2013. Nessa ocasião, por intermédio da equipe do Iphan local, visitei os museus e pontos turísticos mais conhecidos da capital. Na minha segunda visita à cidade, fui designada para um trabalho de campo junto à equipe da Superintendência do Iphan em Sergipe para finalização da norma de preservação de Laranjeiras, em 2016. Tive a oportunidade de percorrer Laranjeiras por toda sua área tombada e entorno, de modo a compreender bem a paisagem, as visadas características e os monumentos. A beleza da situação paisagística de implantação da cidade me impressionou muito. Tocou-me a sua singeleza e, sobretudo, os boatos de que a Universidade ali estava tendo dificuldades. Esse tipo de problema me despertou muita curiosidade. Cada vez que ouvia algo a respeito da cidade, dos grupos folclóricos seculares, do Encontro Cultural, ficava mais interessada nesse lugar.

Para quem vem de Aracaju<sup>106</sup>, chegar em Laranjeiras leva apenas 30 minutos de ônibus intermunicipal, a partir da Rodoviária Velha. Hospedada na área central, não tive dificuldades: levantei cedo e caminhei cerca de 10 quadras até a Rodoviária. De 10 em 10 minutos o micro-ônibus, a uma tarifa de R\$ 3,70, nos levava a Laranjeiras. A julgar pela frequência, esse tráfego deve ser intenso, ainda que às 8 horas da manhã o ônibus não estivesse cheio, nem na volta no fim do dia, às 17h. Lotou mesmo no dia em que voltei de Laranjeiras às 11h30, com estudantes e trabalhadores. Muita gente que mora na cidade trabalha em Aracaju, assim, o fluxo maior é no sentido interior – capital.

Nas entrevistas feitas, a questão do transporte era muito frequente. A queixa é a de sua escassez, pois há poucas opções depois das 18h. O preço era outro aspecto para o bolso estudantil: normalmente os alunos tomam um ônibus municipal em Aracaju e depois o intermunicipal, linhas não integradas, podendo gastar R\$ 15,40 por dia apenas para ir e voltar da faculdade. Por esse motivo, a Universidade Federal de Sergipe - UFS passou a oferecer um transporte gratuito entre os campi de Laranjeiras e São Cristóvão para tentar

---

<sup>106</sup> Esta pesquisa de campo realizada em fevereiro de 2019.

contornar o problema. O tempo gasto no trajeto, dependendo de onde se mora, também é facilmente o dobro daquele gasto para estudar em São Cristóvão.

Parte das entrevistas foram feitas em Aracaju, parte em Laranjeiras e parte por chamada de vídeo. As pessoas se mostraram sempre solícitas e confortáveis com o meu pedido, com notável simpatia e doses bem medidas de hospitalidade, tranquilidade e interesse no estudo. Apenas um dos contatos com um funcionário da Prefeitura não foi eficaz e, mesmo com insistência, não resultou positivo.

A primeira contradição, percebida logo de início na cidade, foi o descompasso entre o robusto orçamento municipal e a pobreza da população. As indústrias ali instaladas – FAFEN, Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados da Petrobrás, a Fábrica de Cimento da Votorantim e a Usina de São José do Pinheiro (álcool e açúcar) – garantem o recurso para o município de pouco mais de 20.000 habitantes. Segundo um dos entrevistados (P 4, 2019), o recurso disponível ao mês entre 2007 e 2012 era bastante alto. Como é possível um pequeno município tão rico ter uma população tão carente? De acordo com os dados do IBGE, embora o PIB per capita seja alto, quase metade da população possui rendimento nominal mensal menor que  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Muitos entrevistados sugerem o descaso da administração local com os serviços públicos. O pequeno município sequer supriu de saneamento básico os bairros mais afastados.

O visitante desavisado não imagina esse rico contexto. O centro histórico testemunha o descaso: são muitos os prédios arruinados, o comércio pequeno e poucos os serviços. Parte dos edifícios públicos só estão abertos pela manhã, como a Secretaria de Cultura. À tarde o auge do calor acomete a cidade, as ruas ficam pouco movimentadas, algumas pessoas vendem frutas em carrinhos e idosos estão sentados à sombra. Ouvi que apenas um padre se reveza entre as inúmeras igrejas. Uma sorveteria, um restaurante, um centro de artesanato, um “centro comercial” pouco utilizado: não são muitos os que têm interesse em tentar a sorte num negócio próprio.

Outra grande contradição é a força histórica dos grupos culturais tradicionais na cidade, cujas celebrações se perpetuam há décadas, e a aparente

passividade da população em relação ao descaso municipal. Um dos entrevistados (PL 1, 2019) relata a frustração do povo com as elites, representada por três ou quatro famílias que se alternam no poder<sup>107</sup>. Se existe essa insatisfação, ao mesmo tempo, parece haver uma aceitação do jogo, visível no episódio da reeleição do prefeito cujo mandato foi cassado pela justiça por compra de votos. A herança paternalista e clientelista na política se faz sentir nos dias atuais, pacificando as demandas mais prementes.

A formação social e econômica de Laranjeiras, no contexto das cidades nordestinas, é explicada pela cultura do açúcar e a natureza de sua exploração econômica (RIBEIRO, 1995). O modelo monocultor de latifúndio escravocrata perdurou até o início do século XX, mesmo com o abolicionismo e as novas formas assalariadas de trabalho no sudeste brasileiro - a lavoura cafeeira e as primeiras indústrias. Laranjeiras funcionava como núcleo elementar de escoamento e comércios de bens, um porto secundário de uma indústria que figurou por muitos anos como principal ativo de exportação nacional. A decadência do ciclo do açúcar na cidade está associada à perda de competitividade no mercado exportador internacional face à concorrência da produção antilhana e o aprimoramento de técnicas de produção do açúcar de beterraba na Europa (RIBEIRO, 1995).

O modelo produtivo açucareiro concentrava a população na área rural, que vivia isolada entre senhores de engenho e escravos. A cidade ficava restrita aos funcionários administrativos, comerciantes e pescadores. Com o crescimento da lavoura do café, o início do declínio da atividade açucareira no Nordeste e a sua perda relativa da importância nacional, os fazendeiros começaram a vender seus escravos para o Sudeste. No ano de 1872 a população escrava de Laranjeiras, que em seu auge era de 30.000 indivíduos, passou a ser de apenas 2.793 (BRASIL, 1872). A partir daí foram frequentes os problemas financeiros no município e a carência da população quanto a serviços urbanos básicos.

---

<sup>107</sup> Por exemplo, de acordo com levantamento do historiador Lucas Passos (gentilmente cedido), a família Franco, dona da Usina São José do Pinheiro e da igreja arruinada de Jesus Maria José, possui ao menos 15 integrantes que ocuparam cargos públicos ao longo dos séculos XX e início do XXI, e a família Sobral, da fazenda e igreja de Comandaroba (esta diversas vezes recuperada pelo Iphan), teve 5 de seus integrantes ocupando cargos.

Laranjeiras, que já foi o núcleo econômico mais importante do Estado, contando com 75 engenhos<sup>108</sup>, foi abandonada pela elite após a decadência da cultura canvieira. Sobrados no centro da cidade foram literalmente abandonados. Neste contexto de abandono, a paisagem histórica se manteve, mas a um alto custo, como mostram as inúmeras ruínas. Os moradores não têm recursos para a conservação de seus imóveis e a Prefeitura pouco investe. Ainda assim, resistem os morros que emolduram o centro histórico com suas igrejas no topo, as ruas de pedra, os sobrados mal conservados, o rio Cotinguiba.

O abismo entre a riqueza dos senhores de engenho e a extrema pobreza da população é explicado pela formação histórica, que se desenvolveu repleta de episódios de rebelião escrava no século XIX, conforme relata Ribeiro (1995):

A presença de remanescentes de quilombo naquela região concorre igualmente para explicar a complexidade das relações e conflitos sociais derivados do choque entre os interesses de desenvolvimento econômico da região, organizado a partir do latifúndio monocultor e destinado ao comércio exterior, e a forma violenta de apropriação da força de trabalho, feita através da escravidão (RIBEIRO, 1995, p. 33).

Os espaços destinados ao convívio social e religioso eram separados para os dois grupos, cada qual com suas igrejas e centros de culto, com suas festas e locais de morada. Ao longo do tempo, permaneceram alguns desses festejos. Pela tradição católica, as festas do “Bom Jesus dos Navegantes”, o “Coração de Jesus” e de “Reis”; pela afro-brasileira, a Taieira<sup>109</sup>, o Cacumbi<sup>110</sup>, o Reisado<sup>111</sup>, a Chegança<sup>112</sup>, a Dança de São Gonçalo, a festa de São Benedito e o festejo Lambe-sujo x Caboclinhos<sup>113</sup>. Conforme processo de tombamento de Laranjeiras:

---

<sup>108</sup> Informação de RIBEIRO (1995). Segundo Passos Sobrinho (1987), contavam-se 66 engenhos em 1854.

<sup>109</sup> Dança organizada por mãe de santo e apresentada na festa de São Benedito (Ribeiro, 1995).

<sup>110</sup> Folguedo popular originado por componentes da confraria de São Benedito e Nossa Senhora do Rosário, de louvação desses santos negros, apresentando-se como variação de baleis como a Congada e o Reisado.

<sup>111</sup> Auto popular do período natalino, de origem portuguesa, para celebração a véspera e o dia de Reis (RIBEIRO, 1995).

<sup>112</sup> Bailado dramático representando as lutas entre cristãos e mouros, que são batizados após derrota, permeado da temática náutica e do cotidiano de bordo (RIBEIRO, 1995).

<sup>113</sup> A festa é realizada em 24 de outubro em comemoração à independência de Sergipe da Província da Bahia, em 1820. Cf. Edson Messias - Patativa, no filme Lambe-sujos x Caboclinhos de

Nessa diferenciação de classes sociais distintas, vê-se, ao longo da história da cidade, os mais ricos e destacados ingressando e se associando à irmandade do Santíssimo Sacramento, que possuía o status de confraria oficial, pois o Sagrado Coração de Jesus é padroeiro da cidade. A outra irmandade, ainda na visão polarizada dos conflitos sociais típicos do Brasil da era colonial, era a de São Benedito e a de Nossa Senhora do Rosário, onde participavam os negros. [...]

Mesmo assim, apesar do cerceamento que o elemento dominador impunha às classes sociais menos favorecidas, as manifestações populares emergem nessa sociedade escravocrata: de um lado, esses ritos parecem ignorar, uma vez consideradas a alegria e a sensibilidade para o belo que se revestem, as profundas e históricas contradições sociais típicas de nossa sociedade; mas ao mesmo tempo, essas manifestações culturais refletem – e denunciam – o intrincado sistema de relações humanas que o modo de produção escravista reiterava através de suas práticas e estratégias de exclusão (RIBEIRO, 1995, p. 56).



Imagem 47: Trajeto Taieiras, Imagem 48: Cacumbi, louvação no porto. Imagem 49: Reisado. Imagem 50: Chegança, louvação no porto. Todas as imagens: s.d., Laranjeiras/SE (Fonte: AGUIAR, 2011).

O festejo do Lambe-sujo, por exemplo, é único no Brasil. Iniciado em meados do século XIX por negros alforriados, encena a luta entre escravos fugidos e caboclos contratados pelos senhores de engenho para sua captura. Nele não há participação do “branco”. É uma alegoria da ira contra os poderosos e a

possibilidade de libertação. Estudiosos relatam que, em sua origem, a vitória encenada era a dos negros, mas que, para ter autorização da polícia para continuar o festejo, foi exigida a vitória indígena.

Mas há pirilampos que resistem, para usar a imagem que Georges Didi-Huberman retoma de Pier Paolo Pasolini em seu “Sobrevivência dos Vagalumes” (2011). O vaga-lume é a “luz errante e pequena, fugaz e intocável dos seres humanos que resistem frente ao ofuscamento das grandes luzes, de tudo aquilo que se impõe pela força”.<sup>114</sup> Em Laranjeiras, são os mestres dos grupos folclóricos, os professores da rede pública, as pessoas ligadas à educação, à cultura e os defensores das causas populares.

### ***Cidade-patrimônio***

Infame. É assim que o Iphan passou a ser conhecido em Laranjeiras. É visto como o delegado que, sem legitimidade, diz o que se faz de errado por ali.

Essa não é uma exclusividade de Laranjeiras. É muito frequente atribuir ao Iphan a responsabilidade pelo descaso histórico da ação do poder público, quando o tema é o patrimônio. Atribui-se a responsabilidade pelo arruinamento de bens municipais e estaduais ao órgão de preservação nacional, e mesmo no caso de imóveis particulares, pois muitas vezes o único interlocutor presente de fato é o Iphan. Além disso, em contextos como o de Laranjeiras, com a fiscalização municipal omissa, recai a crítica exclusivamente sobre a autarquia nacional. De acordo com funcionário do Iphan em Sergipe à época (I 2), até quando o Monumenta tinha algum problema na cidade, como atrasos em licitações, a culpa era atribuída ao Iphan.

Desde o tombamento do núcleo histórico, em 1996, a ação institucional é malvista e “patrimônio” não significa boa coisa. Antes disso, em 1943 apenas havia sido tombados a Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus e, fora do

---

<sup>114</sup> De acordo com Huberman, a ideia do vagalume, em Pasolini, é usada para fazer referência à resistência possível frente a mundos terríveis, no caso, ao governo italiano de Mussolini e, mais tardiamente (anos 1960) ao enfraquecimento cultural e aniquilamento do proletariado imerso na sociedade da mercadoria e da massificação cultural.

núcleo central, a Igreja jesuíta de Comandaroba (1943) e os Engenhos de Retiro (1944) e Jesus, Maria e José (1943).



Imagem 51: Igreja Matriz do Sagrado Coração de Jesus, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan).

O governo estadual havia protegido o conjunto urbano na década de 1970, um período muito produtivo para a cidade. Foi um momento em que se reavivou o interesse pelo núcleo histórico por parte da intelectualidade e da universidade, de acordo com um dos entrevistados (P1). A cidade foi uma das prioridades da significativa política nacional Programa Cidades Históricas - PCH, que entendeu estarem os monumentos em “vias de desaparecimento por destruição”<sup>115</sup>. Foi um programa criado pelo Ministério de Planejamento, com participação do Iphan e operado pelos governos estaduais, destinado à recuperação de cidades nordestinas. Como explicado, um dos efeitos mais salutares do PCH foi a estruturação de órgãos estaduais de cultura e patrimônio cultural. Através dele, Laranjeiras recebeu o seu primeiro Plano Diretor municipal (1976) e diversos outros imóveis e áreas públicas foram recuperados, como a Prefeitura, a Câmara, o Mercado, a Delegacia de Polícia, alguns sobrados e ruínas, conforme tabela abaixo:

---

<sup>115</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Grupo de Trabalho Interministerial. Documento sobre o plano de trabalho do GT para formulação do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste. 1973 apud CORREA, 2012, p. 131.

Ano	Obra
1975	Restauração do Paço Municipal e Câmara de Vereadores de Laranjeiras
1975	Sobrado n. 70 da Rua Direita, em Laranjeiras - restaurado para a instalação do Museu Afro- Brasileiro
1976	Sobrado n. 74 da Rua Sagrado Coração de Jesus - restaurado e adaptado para funcionamento dos Departamentos Complementares da Prefeitura Municipal de Laranjeiras
1977	Sobrado n. 8/10 da Rua Tobias Barreto, em Laranjeiras - restauração e adaptação para Fórum da Cidade
1976	Mercado Municipal de Laranjeiras - restauração e adaptação para Mercado de Produtos Regionais
SI	Antigo Trapiche de Laranjeiras - restauração e adaptação para Centro de Tradição
1976	Agenciamento do Largo do Paço e da Câmara Municipal de Laranjeiras
1978	Quartel e Delegacia de Polícia
sem info	Prédios n. 127/239 da Praça Samuel de Oliveira
1980	Antigo Trapiche de Laranjeiras

Tabela 14. Obras do PCH em Laranjeiras. Fonte: CORREIA, 2012.

O governo estadual criou, na esteira do PCH, o Encontro Cultural de Laranjeiras (1975) como ação de desenvolvimento econômico local a partir do turismo. Apesar dessa robusta iniciativa, na década de 1990, sem manutenção, vários desses imóveis não permaneceram conservados.

O tombamento nacional do conjunto, silencioso e de cima para baixo<sup>116</sup> associado à atitude restritiva e fiscalizadora do órgão, sua expressão mais concreta e visível, afastou a possibilidade de simpatia da comunidade. A primeira impressão em relação ao instituto é extremamente negativa. A comunidade não apenas lhe é indiferente e ao que o simboliza, o patrimônio, mas o tem como aquele que atrapalha e impede seu desenvolvimento. O que resta como aspiração urbana é a renovação. Percebe-se na fala dos entrevistados de Laranjeiras, que a ação de preservação – e de resto como em qualquer caso - é ambígua pois se, por um lado, todos reconhecem sua importância e valorizam quando os espaços e monumentos chegam a ser recuperados, no plano individual, a disposição em enfrentar os trâmites lentos e burocráticos de aprovação de projetos, obras e ações de fiscalização é pequena.

<sup>116</sup> Com “de cima para baixo” não me refiro apenas à ação do Iphan, mas também das autoridades municipais e estaduais. Foi inclusive realizada em 1994 uma reunião do Iphan na cidade com a presença de autoridades municipais e estaduais para explicar o tombamento. Como é de se imaginar, reuniões pontuais não são capazes de formar mentalidades. Um outro modo de diálogo estruturante, mais sistemático, é necessário. Voltarei a esse tema no capítulo final da tese. Cf. IPHAN. Processo n. 1288-T-89.

O tombamento do conjunto foi motivado, em sua origem, por iniciativa do deputado federal laranjeirense Francisco Rollemberg em 1984, cujo projeto de lei para elevação à condição de monumento nacional motivou a abertura de uma análise pelo Iphan, apenas concluída em 1996. O deputado argumentava a importância histórica econômica do município para o Estado e o seu papel na propaganda republicana, pois sediou alguns dos primeiros clubes republicanos e teve um laranjeirense entre os signatários do Manifesto de Itu de 1873 (RIBEIRO, 1995). No intervalo entre 1984 e 1996, a Prefeitura e o Governo do Estado endossaram o pedido junto ao Iphan, solicitando celeridade e recursos face ao perigo de descaracterização dos monumentos. A Secretaria de Estado de Cultura argumentava tratar-se do “maior acervo de Estado”. Entre os anos de 1990 e 1994, mudanças administrativas no órgão nacional contribuíram para a demora na conclusão do estudo, assim como de diversos outros processos de tombamento, devido à criação do IBPC – Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural, que sucedeu à Fundação Pró-Memória e à Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Finalmente, em 1996, enquanto se iniciavam as negociações do Ministério da Cultura para criação do Programa Monumenta, o conjunto foi tombado pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural sem questionamentos e inscrito nos livros do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, o Histórico e o de Belas Artes.

### ***Perdas e ganhos***

Um campus universitário público é objeto de desejo de muitos municípios. Potencial para desenvolvimento da rede de serviços e comércio local, oportunidades de trabalho, acesso aos serviços de extensão universitária, ensino superior gratuito. Como poderia tal projeto falhar?

Há, contudo, uma fala recorrente em Laranjeiras de que a “Universidade não deu certo” ou, em outras palavras, de que “não traz nada” para a cidade.

De acordo com um dos entrevistados (IL 1), a história do Monumenta em Laranjeiras começa com a participação da Superintendência Regional do Iphan em uma reunião em Brasília, por volta de 1998, para definição das prioridades regionais. Essa definição seguiu a ordem inversa das cidades que

receberam mais investimento no PCH. Assim, seria prioritário em primeiro lugar Penedo, depois Laranjeiras e por último São Cristóvão. A cidade foi então convidada em 2002 e recebeu a Oficina Zopp de Planejamento entre 9 e 12 de setembro desse ano.



Imagem 52: Participantes da Oficina de Planejamento Zopp do Programa Monumenta em Laranjeiras/SE, 2002 (Fonte: PROGRAMA MONUMENTA, Relatório da Oficina, 2002).

Segundo um entrevistado participante da Oficina Zopp (UEPL 1), nela esteve presente uma importante representação da sociedade civil, constituída por professores, personalidades, representantes dos governos municipal e estadual, pessoas do comércio e dos serviços – alguns com uma postura bastante crítica. Inicialmente, a equipe do Monumenta apresentou uma proposta de intervenção no mercado, mas durante o planejamento participativo surgiu a ideia de se intervir no quarteirão dos trapiches e de ali instalar um programa educacional, prontamente abraçada por todos. A partir daí, a Prefeitura começou a se organizar para montar a equipe da UEP e elaborar a Carta Consulta, aprovada no início de 2003. Ainda nesse ano, o Perfil de Projeto foi elaborado pela Prefeitura junto com uma equipe da Universidade Tiradentes, que preparou todos os projetos básicos das

intervenções. Na passagem de 2003 para 2004, quando da assinatura do convênio para implantação do programa no município, a Prefeitura percebeu que não poderia arcar com a contrapartida financeira. Foi nesse momento que o Governo Estadual, que ofereceria contrapartida e equipe técnica para São Cristóvão, estendeu a oferta para Laranjeiras, transferindo a UEP para Aracaju.

De acordo com os Relatórios de Progresso da UEP, diversos motivos geraram atrasos no andamento do projeto. O Convênio com a UFS demorou muito a ser assinado, concretizando-se somente em 2006. Os projetos passaram por muitas revisões. Houve problemas de documentação dos imóveis do quarteirão dos trapiches, que foram desapropriados, sendo alguns de propriedade privada e outros do Departamento de Estradas e Rodagens. Esses atrasos geraram o descrédito da população, conforme registram esses relatórios.

A primeira obra a ser licitada, em 2005, foi o Casarão Rollemberg e o sobrado ao lado, mas a obra foi paralisada entre 2006 e 2007, sendo retomada apenas em 2010 e concluída em 2011. O Casarão do Oitão da Praça da República foi a segunda obra a ser iniciada (2005-2006) e o Quarteirão dos Trapiches foi realizado entre 2008 e 2009. Os últimos concluídos foram o Centro Comercial, antiga carpintaria, e as praças e os espaços públicos. O projeto dos imóveis privados não foi significativo em Laranjeiras pelas dificuldades dos particulares em cumprir as exigências do financiamento pela CEF, principalmente a comprovação de propriedade. Apesar desses atrasos, os relatos dos profissionais que trabalhavam na UEP atestam a dedicação da equipe, que trabalhava frequentemente para além das oito horas e às vezes nos fins de semana.

Finalmente, em 2009, a inauguração do Campus foi festejada, com a presença do então Presidente da República. Contudo, no arco de cinco anos a percepção local mudou radicalmente. Até hoje, a comunidade se sente externa ao projeto do campus, não sendo dele participante. Na visão da maioria, não houve retorno de benefícios.



Imagem 53: Quarteirão dos Trapiches antes da reforma, s.d., foto Anderson Schneider (Fonte: Acervo Iphan). Imagens 54 e 55: Vistas da praça interna da UFS, Campus Laranjeiras/SE, s.d., foto Nelson Kon (Fonte: Acervo Iphan). Imagem 56: Vista da praça interna da UFS, Campus Laranjeiras/SE, 2019, foto da autora (Fonte: Acervo da autora).

O “campus das artes”, como foi denominado, foi composto pelos cursos de Arquitetura, Museologia, Arqueologia, Dança e Teatro. De acordo com um entrevistado (UFS 5), os cursos foram escolhidos e criados em 2006 pelo Reitor, com auxílio de uma comissão interna que avaliou a possibilidade de instalação desses cursos nos prédios indicados pelo Monumenta. Essa aparente perfeita escolha, em se tratando de uma cidade histórica, ofuscou questões básicas. Em um município muito pobre, optou-se por cursos elitistas, como por exemplo o de Arquitetura, que requer dedicação integral e muitos gastos com material de desenhos e impressões. A Museologia padece com a falta de postos de trabalho mediante um mercado restrito mesmo para Aracaju, cujos museus ainda eram poucos em 2006. A formação de Arqueologia, por sua vez, atrai estudantes de todo o país, mas praticamente nenhum morador de Laranjeiras.

Após a implantação dos cursos, os problemas com as formações de dança e teatro se iniciaram. Diziam respeito à esfera dos costumes e, posteriormente, ao nível político. Os estudantes dessas áreas que são, em geral, progressistas, realizavam festas, eventos nas ruas da cidade, performances. Como é próprio a estas áreas de conhecimento, regras e tabus são postos sempre em xeque. A postura libertária dos estudantes logo se chocou com o conservadorismo do povoado, gerando tensões. Outros níveis de problemas apareceram, como o envolvimento de alunos com o consumo de substâncias ilícitas e a participação na vida política, com promoção de passeatas contestatórias. Em paralelo, a cidade vivenciou um aumento da violência nos primeiros anos após a inauguração do campus, sendo frequentes furtos de celulares e computadores de alunos nas ruas, repúblicas e dentro da própria sede universitária, além dos estabelecimentos comerciais da área urbana.

Foi amplamente noticiado o resultado dessa escalada de tensões: no dia 29 de maio de 2014, uma estudante declarou ter sido sequestrada e sofrido ameaças de morte. De um lado, o apoio dos colegas e da direção universitária, de outro, alegação da polícia militar local que não passou de um surto psicótico.<sup>117</sup> Diante dessa situação limite, a Universidade paralisou as aulas e decidiu transferir os alunos que moravam na cidade, por meio de auxílios moradia a

---

<sup>117</sup> Portal G1 de notícias. Onda de violência suspende aulas na UFS em Laranjeiras/SE. <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2014/05/onda-d-violencia-suspende-aulas-da-ufs-em-laranjeiras-se.html>. Acesso em 12/03/2019.

universitários , para Aracaju. Pouco depois, veio a decisão de transferência dos cursos de Dança e Teatro para Aracaju. Os professores se polarizaram entre os que lamentaram e ou os que festejaram as decisões.<sup>118</sup>

Esse evento tornou-se um marco traumático na história do campus, pois a população que investiu em seus imóveis para alugar aos estudantes, ou em pequenos comércios abertos, perderam muito, agravando a percepção das perdas associada à universidade. Após esse episódio, as tensões não terminaram, mas diminuíram, e a relação campus - comunidade passou a ser foco de constantes debates, mobilizando opiniões variadas (Cf. SILVA; NOGUEIRA; SANTOS, 2017 e BAETA; NERY; RODOMAR, 2017).

Do ponto de vista da Universidade, o campus foi uma grande oportunidade. Foi uma oferta de espaço com recurso garantido para sua construção, antes da publicação do decreto de criação da política nacional de expansão do ensino superior, o Reuni<sup>119</sup>. O convite da Prefeitura e do Monumenta veio em um momento de ampliação do projeto universitário público em Sergipe, alinhado às discussões nacionais para interiorização dos cursos superiores. Dezoito novos cursos estavam para ser criados nesse momento, conforme relato de um professor entrevistado:

E aí o Paulinho chegou para o reitor e disse: a Unit [Universidade Tiradentes] se interessou, fez o projeto, só que agora, que está para sair de fato o dinheiro para começar a obra, a Unit não se comprometeu a abrir cursos presenciais em Laranjeiras, é uma exigência do governo federal que tenha o curso presencial. Afinal de contas, o objetivo é dar uma dinâmica no prédio que ia ser recuperado. Aí, como a Unit não ia abrir curso presencial, o prefeito veio na UFS e disse assim: o projeto está pronto, o dinheiro está certo, eu só vou conseguir começar a obra se a UFS aceitar cursos presenciais. Como o reitor ia abrir 18 cursos novos e não tinha espaço aqui e não ia construir espaço físico na mesma velocidade que ia abrir os cursos, ele achou o máximo a ideia. Aí, como dentre os que iam ser abertos tinha arquitetura, arqueologia, teatro, dança e museologia. Ele achou... Então vamos aproveitar que Laranjeiras foi o berço cultural de Sergipe - poetas, pintores, nasceram lá. Laranjeiras foi uma cidade muito importante até meados do séc. XIX, depois decaiu quando a cidade veio para cá, para Aracaju. Então vamos botar o 'Campus das Artes'. E aí a escolha foi essa. Quer dizer, tinha

<sup>118</sup> Ver MELLO, Janaina C. Crônica de uma ditadura democrática: UFS, Laranjeiras-SE e a violência dos sentidos. In: Jornal do dia, Laranjeiras/SE, 04/06/2014. Disponível em: <> Acesso: 20/02/2019.

<sup>119</sup> Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

espaço físico. Então vamos tirar cinco cursos daqui, que vai apertar mais, e botar para lá. Tanto que ele não entrou no programa de interiorização das universidades federais porque são 20 Km, não é tão longe assim. Depois até teve dificuldades de verba com o MEC, porque Laranjeira é como se fosse um apêndice deste campus, não é um campus totalmente independente. Como estrutura da UFS é totalmente independente, mas a verba é daqui. Uma situação *sui generis* (UFS 5).

Os desajustes do projeto do Monumenta em Laranjeiras têm nuances variadas.

Parte desses problemas originam-se do processo de concepção e instalação do campus universitário, incluindo seu projeto arquitetônico.

A abertura de novos cursos era uma decisão da UFS como demanda estadual, mas sua instalação em Laranjeiras parece ter sido repentina, de modo a aproveitar a oportunidade que vinha pronta e com recursos nacionais próprios, via Ministério da Cultura. Nesse contexto, a oferta do Monumenta não podia ser ignorada. Proposta pronta porque, antes da UFS, foi a Universidade Tiradentes – Unit que abraçou a ideia e elaborou o projeto arquitetônico básico para o Quarteirão dos Trapiches. No momento de assinatura do contrato, contudo, a instituição particular repensou o contexto carente da cidade e o compromisso em abrir cursos presenciais no local, preferindo restringir-se a cursos a distância e rompendo com a exigência do Programa Monumenta. É claro que as universidades públicas, diferentes das particulares, não dependem exclusivamente de fatores como concentração de demanda e renda, uma vez que elas mesmas têm capacidade de exercer influência regional, atraindo estudantes de várias localidades e funcionando com um indutor de desenvolvimento e geração de renda. Como posiciona Bonduki (2010, p. 236) são instituições que garantem uma entrada contínua de recurso nacional nas localidades, gerando indiretamente aumento do consumo e da renda.

Com o aceite da UFS, outros problemas surgiram. Não tendo ingressado no Reuni, o campus não poderia usufruir de recursos próprios garantidos e facilitados. Funcionou como um apêndice de São Cristóvão, dependendo financeiramente deste. Isso implicava na divisão de recursos e disputa de prioridades com esse campus maior. Esse, inclusive, é um sério agravante, pois o núcleo sofre com fortes restrições para conservação dos imóveis e contratação de seguranças. Segundo professores, houve mesmo o

desabamento de um dos arcos das ruínas das edificações em 2017 e a interdição do sobrado número 117 por volta de 2014 (SILVA; NOGUEIRA; SANTOS, 2017). Por outro lado, a ideia de um “campus das artes” como melhor opção para Laranjeiras, berço histórico de artistas e intelectuais do Estado, embora sedutora, não esteve relacionada a um estudo realista do território. Tratou-se de uma proposição de gabinete prontamente absorvida pelas partes responsáveis como ótima solução.

Muitos entrevistados argumentam a falta de planejamento na instalação do campus, corroborada por problemas nos projetos arquitetônicos e pelo início das aulas em local improvisado antes da inauguração da sede oficial. Quando a Unit elaborou os projetos, não havia definição de curso específico a ocupar o Quarteirão dos Trapiches, mas trabalhava-se com o programa referente a um curso apenas, uma licenciatura, que não requeresse muitos laboratórios. De acordo com um dos entrevistados que participou da Oficina Zopp e dos primeiros anos da UEP até 2005 (UEPL 1), houve mesmo uma demanda explícita desde o começo por parte da comunidade de que fosse um curso de licenciatura.<sup>120</sup> Apesar disso, de modo a não perder o recurso do Monumenta, a UFS foi orientada a não rever o projeto em profundidade antes da licitação da obra e a buscar se adaptar ao existente.

Baeta, Nery e Rodomar (2017) relatam as mudanças desastrosas encampadas pelo Monumenta no projeto original. A crítica é a de que o resultado final promove o “encastelamento” da universidade e contribui para seu maior isolamento. De início, a proposta era de oferecer uma ampla praça pública de transição entre a cidade e o campus, a Praça dos Pilares, mas decisões subjetivas pouco justificadas levaram à reconstituição do volume do Trapiche Santo Antônio, excluindo-se em definitivo essa permeabilidade. Esquemas de circulação foram alterados, restringindo os acessos e a permanência no edifício. Detalhes do projeto que visavam dar maior clareza à intervenção contemporânea também foram modificados e o resultado se traduz em grosseiros travamentos metálicos brancos que amarram os pilares de pedra originais da praça central. Além disso, a definição dos cursos ocorreu tardiamente: previa-se apenas um curso a ser instalado, e foram criados

---

<sup>120</sup> Apesar do relato não foi encontrado nenhum documento (Relatório da Oficina Zopp, Carta Consulta, Perfil de Projeto e Relatórios de Progresso) com a demanda da “licenciatura” registrada explicitamente. No Perfil de Projeto a referência é sempre a “um” curso universitário, no singular.

cinco, todos com necessidades específicas; o de Arquitetura com salas de ateliê e laboratórios, o de Teatro com espaços para ensaio e maquiagem, o de Dança com pisos próprios e o de Arqueologia também com laboratórios. O espaço era insuficiente, tornando-se, portanto, precário.

De acordo com outro entrevistado que acompanhou as obras (UFS 5), novos atrasos foram gerados na obra por questionamentos na primeira licitação (2006) e realização de uma nova, após a mudança na administração estadual (2007). Enquanto executava-se a obra do trapiche, as primeiras aulas foram realizadas em local oferecido pelo prefeito, o CAIC - Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente. Tratava-se de uma das escolas construídas a partir de projeto do arquiteto Lelé na década de 1990, um pouco mais afastada do centro histórico e que também abrigava uma creche e uma escola pública, porém, este edifício não contava com uma estrutura adequada para os requisitos do ensino superior.

Assim, a relação com a Universidade foi tumultuada desde o início. Segundo um professor universitário, o campus foi inaugurado no segundo semestre de 2009 a toque de caixa, durante a campanha de uma eleição presidencial. Houve problemas no guarda corpo do mezanino, que oferecia risco, e na falta de segurança em número suficiente para o campus, acarretando no fechamento do espaço para o público externo. Esse foi o primeiro mal-estar.

A esse, somam-se diversos outros problemas, a exemplo das ofertas de cursos julgadas distantes das necessidades do local. Posteriormente, a constatação de que os alunos eram de fora da cidade e que traziam costumes muito diferentes dos estabelecidos. À lista de inconveniências, escreve-se o fato de que a praça em frente ao antigo trapiche não podia mais ser usada para o livre comércio e para o estacionamento de mototáxis. A percepção geral, por fim, era de que a Universidade estava tirando a cidade das pessoas.

Houve ainda o grupo de professores, e até mesmo de alunos, que, diante dos conflitos, se posicionavam pela mudança dos cursos para São Cristóvão. Os alunos dos cursos noturnos de teatro e dança, por exemplo, defendiam essa solução. E se, no início, a população foi abrindo pequenos negócios gradativamente, a retirada desses cursos foi para esses comerciantes um golpe. Outro fator que dificultou a abertura de empreendimentos pela

comunidade, segundo uma entrevistada envolvida com os grupos culturais, era a ausência de linhas de financiamento adequados à faixa de renda dos moradores.

Hoje, para quase todos os entrevistados, não há dúvidas de que o campus deva permanecer em Laranjeiras, nem mesmo para os habitantes da cidade. Os moradores querem uma instituição de ensino superior, mas querem outro tipo de relação, outro tipo de acesso e retorno. Querem informação, compreender e participar, como se vê nesta fala:

Por isso que eu digo: muitas vezes a comunidade é subestimada. E como eu tive nas três Conferências Municipais de Cultura que o Irineu organizou, então a gente, junto com os grupos, fazendo discussão do Plano Municipal de Cultura, eu ouvi muito bem os grupos se colocando. Eles foram lá, os grupos dos terreiros, os grupos do folclore, todos fazendo suas demandas. Suas demandas com relação ao uso dos prédios, ao uso do setor patrimonializado. Uma reclamação que eles faziam muito é a questão da paleta de cores que o Iphan demorou muito a liberar para eles, aí eles não conseguiam pintar suas casas e tudo o mais. Que eles queriam, por exemplo, que a universidade oferecesse junto com o Iphan, informações com relação a essas questões, porque muitas vezes eles queriam fazer sua garagem. Ou o rio, quando enchia inundava lá, e como é que eles podiam fazer para resolver essas questões sem serem multados, sem serem vistos de uma forma ilegal pelo Iphan (UFS 4).

Há também de se considerar que a vida curta e agitada do campus de Laranjeiras, com problemas concretos que poderiam, terem sido evitados, obscureça o fato de que é preciso tempo para que uma instituição desse porte consiga oferecer tudo o que pode. As primeiras edições dos cursos não preencheram as vagas, a contratação de professores foi gradual, os projetos de extensão levaram tempo para serem elaborados e conseguir recursos, para citar alguns exemplos.

Esse tempo de “ajuste” da universidade é também requerido pela comunidade para compreender, se apropriar e criar novas figurações sociais nesse espaço. Como argumenta um entrevistado (UFS 5), talvez a cidade não soubesse no início o que significava um campus universitário. Como vimos, há várias camadas nesse “choque”. Se, por um lado, com a chegada da UFS a reconfiguração de valores e usos tradicionais consolidados pelos anos pode

ser considerada negativa, também é preciso observar que qualquer processo de transformação traz em si uma questão universal de estigmatização do novo como forma de manter as relações de poder instaladas. O incômodo manifesto da população “estabelecida” contra esses “outsiders”, para usar os termos de Nobeit Elias (2000), se assemelham ao caso investigado por esse autor em uma pequena cidade na Inglaterra. A estigmatização dos alunos e da Universidade surge na fala local como sintoma da dificuldade de aceitação do comportamento crítico dos alunos dos cursos de artes, vista como uma ameaça aos valores e práticas até então configurados. Nesse caso, inclusive, as relações de passividade em face da atuação da Prefeitura. Vimos como, após os fatos de 2014, a conjuntura contribuiu para que os “outsiders”, ao menos temporariamente, deixassem a cidade.

Em suma, os conflitos são protagonizados pelos pares Universidade - comunidade, Iphan - moradores, elite - povo, Prefeitura - cidadãos. Percebe-se que em Laranjeiras diversos são os distanciamentos, de um lado, representados pela comunidade pobre e carente e, de outro, pelas instituições, sejam elas de ensino ou de governo.

### ***Representações do Monumenta em Laranjeiras***

Com o estudo do caso de Laranjeiras, vê-se que, desde o começo, havia a expectativa de trazer uma instituição de ensino para a cidade, profissionalizante ou acadêmica.

A instituição é, portanto, desejada. Mas, a cidade quer usufruir desse projeto, participar dele. Quer que os cursos oferecidos lhe sejam úteis, quer trabalhar nela, quer ser beneficiada com seus projetos de extensão. Como visto nos relatos, um dos desequilíbrios do Monumenta foi precisamente a definição dos cursos, considerados inadequados.

Após a implementação do programa, o acúmulo de problemas tornou as representações sobre seus alcances divididas. De um ponto de vista mais básico, o da recuperação dos edifícios históricos e do espaço público, há uma leitura positiva geral, pois a área de intervenção estava arruinada e abandonada. O programa trouxe a possibilidade de recuperação do *core* da cidade, de sua habitabilidade, da leitura urbana, ou seja, trouxe dignidade ao

espaço público. Como abordado no capítulo 1, pode-se qualificar aqui um nível mais básico de desenvolvimento. Isto não é pouca coisa, considerando-se a escassez de políticas culturais e a precariedade dos espaços públicos das cidades históricas. Porém, mesmo nesse nível, há ainda questionamentos de caráter projetual, que exprimem as inquietações quanto ao acesso a esses espaços. É a crítica da “universidade fechada”, das “portas fechadas”.

Do ponto de vista de um desenvolvimento transformador trazido pelo programa, há muitas críticas. Há quem diga que este não ocorreu e, mais que isso, que o saldo não foi positivo:

CML 1 - Apesar de vislumbrar uma possibilidade de desenvolvimento para a cidade, que na verdade não ocorreu, no fundo no fundo não ocorreu...

ACG - Por que não atraiu gente para morar lá?

CML 1 - Não atraiu.

ACG - Essa influência no comércio local foi muito pequena.

CML 1 - Foi muito pequena porque Laranjeiras é muito próxima da capital. Então as pessoas que vão estudar vão e voltam, podem até almoçar, mas não vão utilizar os serviços da cidade de um modo geral. Acho que essa aproximação pode ter influenciado o não sucesso. Diferente do que aconteceu em Cachoeira, que acabou de fato levantando um pouco mais a dinâmica da cidade. [...]

ACG - Apesar dessas tensões, qual foi o saldo do Monumenta?

CML 1 - Eu não diria que teve saldo não... Eu não acho que foi positivo. Não mesmo.

ACG - Por que?

CML 1 - Porque, no final, o que se esperava do programa não se concretizou de fato. E a cidade voltou a esvaziar novamente. E as obras não passaram pela manutenção que elas necessitam. E as obras vão acabar de fato até se arruinando. O próprio campus está cheio de problema estrutural. E vira e mexe é alvo de autuações do próprio Iphan. Não tem recurso para se fazer. Então não acho que tenha sido bacana (CML 1, 2019).

De fato, a falta de recurso para o Campus parece ser uma situação constante decorrente da situação histórica de sua criação. A percepção dos ganhos trazidos pela instituição de ensino, de acordo com um entrevistado ex-morador da cidade (P 2), depende do grupo afetado “É frequente o comentário de que a Universidade não trouxe benefício, particularmente dos moradores mais antigos. O conservadorismo não viu com bons olhos as repúblicas e festas dos estudantes. Mas, se perguntarmos para os comerciantes, trouxe.”

Outros distinguem momentos diferenciados para avaliar os ganhos. No imediato pós implantação UFS, houve um movimento novo na cidade, com abertura de comércio e serviços. Essa fase foi interrompida pelos episódios de 2014 que levaram à saída dos estudantes da cidade e consequentemente ao fechamento de parte desses comércios.

Tem dois momentos em que eu analiso isso. O primeiro momento foi quando o projeto chegou, que deu uma fomentada, uma movimentada na cidade, a transformação visual daqueles casarões na principal rua, teve um impacto visual sim. Algumas obras tiveram impacto. Eu lembro que quando estavam fazendo a universidade, na frente, o cara estava fazendo uma lanchonetezinha, que era para poder vender alguma coisa para a universidade. O casarão dos Rollemberg e sobrado ao lado, que estava em ruína, também foram revitalizados, em uma área também importante da cidade. Eu acho que teve essa questão de movimentação. Estou fazendo alguma coisa pela minha cidade, eu tenho apego, eu quero ver se transformar. E depois que eu fiquei fora, eu retornei, eu tive outra visão do resultado disso. Que é a questão da universidade hoje. Pelas conversas, eu escuto conversas de várias modalidades, existe uma certa rejeição da comunidade da universidade. E parece que logo quando ela entrou foi mais forte. Porque traziam cursos muito assim, de dança, teatro, arquitetura. E eles sentiram que o pessoal meio que invadiu. Não houve uma interação entre a universidade e a comunidade. Eu acho que talvez se tivessem vindo cursos da área de saúde, tivesse sido melhor. Talvez pensar quais eram os cursos que a gente vai trazer para aqui. Não houve esse pensamento (UEPL 3, 2019).

Eu acredito que sim, que o projeto deu certo. Acredito. Porque eu vi antes como a população se comportava em relação a sua cidade. E eu vi depois como a população se comportou. Então, assim, logo que a gente entrou, quando a gente ia na rua fazer levantamento, a gente escutava muito a gente dizendo: que é que vocês estão fazendo? Ah, o Programa Monumenta [...] eu não acredito em nada disso. [...] A gente ouvia muito falar: ah, eu queria derrubar a minha casa, eu não gosto da minha casa. Eu queria colocar um piso novo na minha calçada, eu detesto este piso aqui de pedra. Não tem cabimento aqui no centro, atrapalha tudo. Então a gente ouvia muito esse tipo de comentário. E quando as coisas começaram a serem implantadas, percebi que Laranjeiras começou a entrar num ciclo de sustentabilidade econômica. Por exemplo, quando eu cheguei lá, Laranjeiras não tinha uma pousada. Se precisasse dormir lá não tinha. Se conhece alguém para dormir na casa de alguém, você dormia. E depois que o Monumenta começou a ser implantado você encontrava alojamento, pousadas lá na cidade. [...] Laranjeiras não tinha basicamente um lugar para tirar uma xérox, restaurante, tinha um ou dois e umas lanchonetezinhas. Hoje se você for lá você encontra vários restaurantes (UEPL 2, 2019).

Há certo consenso de que a ideia foi muito boa, as obras também, mas que o efeito do desenvolvimento local não foi o esperado. A transformação desejada, embora com grande potencial, foi limitada:

Como estratégia geral, melhorou muito a dinâmica da cidade. Ela era efetivamente uma cidade dormitório, muito esvaziada, com pouquíssima condição de oferta de trabalho, de fixação da população mesmo. E eu acho que, a universidade ter ido, criou o que a gente estava imaginando, não do modo que a gente tinha originalmente pensado, mas melhorou muito a dinâmica da cidade. As vezes que eu fui lá realmente me impressionou, assim, que tinham edifícios recuperados, menores, com pequenos bares, serviços, etc, que era a ideia que a gente tinha. De trazer um equipamento que pudesse gerar outros usos e dinamizasse a cidade. [...] A implantação acabou se perdendo nesse detalhe do curso. E eu acho que foi fatal. Porque a ideia, eu vi muitos projetos na época do Monumenta, e [Laranjeiras] era o projeto que tinha uma ideia de se voltar para a população, e não para o turismo, que eu acho fundamental. [...] Mas eu acho que a ideia era muito boa. Então eu acho que essa pouca atenção na hora que se implantaram os cursos... Porque eu acho que tinha que ser trabalho com a comunidade. No momento de implantação inclusive na escolha dos cursos que fossem mais atentos às necessidades locais para mudar esse choque (UEPL 1, 2019).

Eu acho que o projeto e as obras foram muito importantes. A forma depois de gerir essas obras é que não surtiu o efeito necessário e por vários motivos.” (PL 4, 2019)

Desenvolvimento não houve porque não houve uma interação maior universidade – cidade (PL 5, 2019).

Alguns argumentam que, se o projeto de imóveis privados tivesse vingado – e, como visto, não vingou em grande parte por uma questão fundiária – a percepção dos ganhos teria sido possivelmente diferente. Contudo, em Cachoeira, na Bahia, onde os mesmos problemas eram frequentes (IL 2), o FriP teve grande adesão.

Estudos realizados pontuam a conjunção salutar que se configurou nessa cidade do Recôncavo Baiano, caso com a maior execução de todo o Monumenta, um campus universitário instalado e um grande número de monumentos e casas particulares restauradas. Ainda hoje, o escritório do Iphan local relata receber com frequência perguntas de cidadãos sobre novos editais de financiamento para o restauro de fachadas.

Henrique (2009, p. 99) discorre sobre o processo conflituoso em Cachoeira para instalação da Universidade com a transformação de usos que passaram a

invisibilizar as tradições dos moradores antigos da cidade. Ali também há rumores de que os moradores culpem a Universidade e seu público pelo aumento no valor dos aluguéis, nos níveis de violência e no consumo de drogas.

Mas houve diferenças significativas em Cachoeira, quando comparada à vizinha Laranjeiras. Ambas as cidades eram portos secundários e se desenvolveram pelo ciclo do açúcar - Cachoeira teve ainda a produção do fumo - mas a configuração histórica do papel político da cidade do Recôncavo foi mais notório. Destacou-se na liderança política do movimento de independência e autonomia, tendo abrigado o governo provisório de 1824 e sediado o executivo em 1837 durante a Sabinada em Salvador. O campus, denominado Centro de Artes, Humanidades e Letras, criado em 2005 e logrando ingressar no Reuni<sup>121</sup>, trouxe seis cursos superiores (Jornalismo, História, Museologia, Ciências Sociais, Serviço Social e Cinema e Audiovisual), cerca de 100 professores e algo em torno de 1500 alunos, quase o dobro do quadro de Laranjeiras<sup>122</sup>. A cidade de Cachoeira tanto usufrui de uma maior independência da capital, da qual dista 110 km, quanto de um turismo cultural já existente, centrado no acervo de monumentos, igrejas de interiores barrocos, e na Festa anual da Boa Morte, que ocorre há 200 anos no mês de agosto. Essas condições levaram a uma maior fixação de estudantes e professores na cidade e imprimiram uma dinâmica mais intensa de transformação e consumo. Segundo Neto (2015), o Imposto sobre Serviços (ISS) mais que duplicou na zona urbana entre 2005 e 2011. Não há questionamentos quanto aos cursos oferecidos, por exemplo, e muitas famílias começam a ter seus primeiros membros formados no ensino universitário público.

O que faltou para que o Monumenta alcançasse a sustentabilidade nas ações de desenvolvimento propostas em Laranjeiras? Quando interpelados com essa pergunta, os entrevistados responderam com frequência que o nó da questão

---

<sup>121</sup> Embora o Reuni tenha sido criado em 2007, é preciso investigar melhor como se deu o ingresso de Cachoeira no programa, enquanto Laranjeiras não foi beneficiada. A causa pode ser a curta distância entre Laranjeiras e Aracaju.

<sup>122</sup> O campus de Laranjeiras tem porte menor: abriga cerca de 50 professores e 614 alunos. AMARO, Luiz; CARVALHO, Dayane. Campus de Laranjeiras relembra as histórias dos seus 10 anos de implantação. Aracaju: UFS, 2017. Disponível em: <<http://www.ufs.br/conteudo/56608-campus-de-laranjeiras-relembra-as-historias-dos-seus-10-anos-de-implantacao>> Acesso em: 20/03/2019.

é o tipo de relação com a comunidade. Esse envolvimento da população passa pela educação, pela mediação e pela destinação e acesso dos espaços. O que é necessário? De acordo com as respostas:

Eu acho como tudo no Brasil, começar pela base, não começar pelo topo. Tudo. A gente está perdido agora, porque o trabalho do Ministério da Cultura, que foi lindo, não tinha base. Isso eu briguei muito – fui presidente do Fórum de Secretários – eu brigava o tempo inteiro. E aqui a mesma coisa, eu estava conversando hoje com as pessoas, se você não forma pessoas para pensar isso, não adianta. Então a gente precisa de formação cultural, de formação patrimonial, formação de memória (PL 4, 2019).

Quando fizemos o Plano de Cultura [...] todas as conversas que a gente tinha era nesse planejamento [...] Do ponto de vista do poder público [o que falta é] o básico: maior investimento no ensino, capacitação da população... (PL 1, 2019)

Eu acho que tudo passa pela educação, sabe, sempre. Eu acho que a proximidade dessa população, e o aprendizado de diversas formas dessa população para lidar com o patrimônio arquitetônico.... [...] acho que qualquer programa a ser pensado, ser implantado, você tem que ter esse envolvimento da população. A recuperação desses espaços e o uso desses espaços pela população. [...] Dar a oportunidade desse morador entender que aquela cocada que ele pode vender dentro de um espaço desse, ela tem toda uma história a ser pensada, a ser contada, uma história de ancestralidade... (PL 2, 2019)

A situação de desigualdade social requer uma outra relação com a comunidade que implica desde uma abertura física, da própria arquitetura do campus, até a ampliação dos projetos de extensão, serviços, fóruns e debates ofertados. Principalmente, implica em outra postura de escuta e diálogo. A (re)definição dos cursos universitários, por exemplo, seria uma questão a ser considerada.

A universidade pública, ainda que se redefinam os cursos, continuará sendo em grande medida um espaço de reprodução da desigualdade da sociedade, um reflexo do sistema educacional excludente. Não é uma medida, portanto, a ser tomada isoladamente. Apenas para enumerar outras urgências a partir do que foi discutido nas páginas anteriores, são precisos acordos entre diferentes entes para configurar apoios à ampliação do comércio e do serviço locais, ou para a expansão dos espaços de que a Universidade precisa para abrir novos cursos, ou ainda para oferecer serviços de extensão de interesse local.

Este passo além na relação com a sociedade precisa ser dado não apenas pela Universidade, mas pelo Iphan e, sobretudo, pelos governos locais. Como lembra outro entrevistado:

[...] o que eu poderia dizer é que sim Laranjeiras tem condições de desenvolver porque Laranjeiras é uma cidade rica. Ela tem muitas indústrias. Mas eu acho que isso está muito ligado à gestão municipal. Perpetua uma questão política de não intencões de realizar efetivamente, entendeu? A minha grande revolta quando eu estava no Iphan era exatamente ver o quanto que aqueles políticos lidavam com as propostas (inaudível) para Laranjeiras (inaudível) para a definição de uma próxima eleição sem pensar naquela população, sabe? Sem pensar no desenvolvimento da cidade efetivamente. Eu saía enraivecida das reuniões (CML 1, 2019).

Em síntese, é muito difícil falar em desenvolvimento em Laranjeiras proporcionado pelo Monumenta porque, como visto, os problemas decorrentes da implementação da universidade ainda estão muito presentes. A sustentabilidade da ação é questionável e apresenta poucos resultados, pois o investimento mal retornou e os benefícios foram fragmentados e descontínuos. Houve, mais do que tudo, desconhecimento do território. Erros de planejamento e de relacionamento que poderiam ser evitados e que, associados a um choque cultural, evidentemente, levam tempo e vontade política para se rearranjarem.

### Considerações ao capítulo 3: O modelo à prova

As trajetórias dos desistentes, dos desinteressados, dos aderentes, das grandes capitais e das cidades pequenas mostram que o BID trouxe um modelo de política de difícil assimilação, sobre o qual pouco se entendia. Por um certo tempo, a burocracia ou os métodos do programa tornaram-se mais fortes que seus objetivos. Um modelo que chegou com muitos controles, uma necessidade – ou uma ilusão – de controle total, por parte do BID. Embora o recurso do banco tenha sido usado exclusivamente para as obras, era ele quem dizia como as diferentes etapas deveriam ser cumpridas.

O Monumenta não foi, de fato, um programa de fácil acesso. Ele implicava em vários riscos até a assinatura do convênio: vultosos recursos investidos no preparo de uma documentação complicada e burocrática face à incerteza da realidade do programa, contrapartidas, longas negociações, projetos que trouxessem visibilidade e certo tipo de retorno econômico, gestores que mudavam em decorrência de diversos processos eleitorais.

Contudo, por volta de 2003, a decisão pela continuidade do programa, ameaçada por recomendações do TCU, foi possível com uma disposição em flexibilizar o modelo original para viabilizar sua implantação, em rever e renegociar os projetos nas cidades para facilitar o engajamento delas. Nesse momento, a maior parte das cidades tinha cumprido as etapas iniciais, mas se beneficiaram das novas diretrizes para a revisão de projetos e usufruíram de parcerias para sua implementação. Na esteira dessas mudanças, o banco perdeu centralidade e a coordenação do programa assumiu maior controle.

Outro aspecto problemático foi a expansão do programa, nos primeiros anos, sem o conhecimento prévio do território, levando à desistência de algumas cidades. Também foi um programa de extremos, com alguns resultados muito bons, mas que gerou muita insatisfação.

Os casos de Goiás e Laranjeiras mostram, mesmo alcançando relativos bons resultados, como foi penoso o trabalho com os municípios. A linguagem codificada do Monumenta, tão distante da local, intensificada pelo clássico distanciamento do Iphan, dificultou bastante a cooperação entre os atores.

Mesmo o governo estadual vindo ao socorro, pagando as contrapartidas e executando as obras, o estranhamento entre a cidade e o programa continuou. Para além da cultura política local, muitas vezes permeadas de paternalismos e clientelismos, não houve esforços por parte do Monumenta em compreender melhor o território em que pretendia intervir.

Esses problemas denotam a falta de preocupação do programa com a comunicação, com a disponibilização de informações, com o diálogo – não apenas com os parceiros preferenciais, mas com a sociedade. Nas avaliações oficiais do programa esta questão não aparece, é como se não existisse enquanto problema. Desse distanciamento deriva a inadequação dos projetos, como os cursos do Campus de Laranjeiras. Com isso, não se quer dizer que os projetos teriam sido adequados se o diálogo fosse fluido, mas certamente os desajustes seriam menos dramáticos.

Enquanto projeto de desenvolvimento o programa é considerado bastante limitado. Nem no caso de Laranjeiras, nem no caso de Goiás, a sustentabilidade econômica foi lograda. As equipes não foram mantidas. Os monumentos continuam necessitando de investimento público. Não houve incremento turístico significativo. O projeto de desenvolvimento via campus universitário continua inacabado, gerando ainda hoje muitos conflitos.

Do lado positivo da balança, está claro que o Monumenta foi uma grande e única oportunidade dos anos 1990 e 2000. Foi um impulso nas cidades, conjuntos inteiros arruinados foram recuperados e, em diversos casos, novos equipamentos públicos e urbanos foram trazidos. Formação de mão de obra e de profissionais especializados, muitas vezes ainda hoje atuantes no setor, e publicações, que se tornaram referências, foram grandes contribuições.

No caso do Frip, como mostrado por Simões (2017), a satisfação dos beneficiários é notória, com 94% de satisfeitos. Cerca de dez anos depois da reforma, 87% dos beneficiários ainda moram no mesmo imóvel. Os resultados do Frip são um dos pontos mais fortes da política, sobretudo porque a maior parte da população beneficiada (66%) está na faixa de até três salários mínimos. Esses dados são reveladores do “ajuste” do Frip à realidade pois, se bem que não tenha atendido toda a demanda, alcançou um elevado grau de

satisfação preservando a permanência dos grupos – e, portanto, das identidades – locais.

Outro aspecto digno de nota, levantado no caso de Goiás, é o da mudança de mentalidade. Diferentes entrevistados notaram que as oportunidades do programa mobilizaram positivamente os moradores, que passaram a desejar recuperar suas casas e cuidar da cidade com maior frequência.

## **Conclusão**

### **O que há além da “sustentabilidade”: o patrimônio no Programa Monumenta**

O caminho percorrido nas páginas precedentes identificou diversos elementos que balizam a compreensão do que foi o Programa Monumenta. Nesta etapa final há condições de pensar os desajustes do modelo proposto para as cidades históricas, sua natureza e limites decorrentes. Também se podem considerar novas perspectivas ao se repensarem ideias chave como a descentralização, a sustentabilidade da preservação e sua relação com o desenvolvimento socioeconômico.

A posição assumida diante do programa de modo algum pende para o lado negativo da balança. O saldo dessa importante política foi múltiplo e tão positivo a ponto de oferecer condições para uma crítica aprofundada. Quando não há política, não há o contraditório e muito menos a oportunidade de superação de experiências. Não se pode afirmar, em um país acometido por tão profundas carências urbanas, com tantas desigualdades regionais, que iniciativas como a do Monumenta sejam por princípio equivocadas. Tanto é

que foi absorvido por grupos políticos de tendências antagônicas. Para isso está a ação pública, para melhorar as condições de urbanidade das localidades historicamente esquecidas. Em certo sentido, o tensionamento do Monumenta foi até mesmo saudável para desestabilizar o modo de se fazer política pública de patrimônio até então vigente bastante rígido, baseado na autoridade do especialista, no saber acadêmico e refratário a parcerias e modernizações. Naturalmente o que se deve colocar em questão é o modo como o trabalho foi feito, sempre no sentido crítico de aperfeiçoamento, nunca de negação.

As ideias-força do Monumenta serão repensadas a seguir com base numa leitura da natureza do patrimônio. Qual a necessidade do patrimônio? A quem serve e para que? A quem serviu o Programa Monumenta? O que traz sustentabilidade ao processo de preservação?

O debate é amparado nas ideias de Smith (2006) sobre a diversidade possível de “usos do patrimônio” em meio às disputas políticas dos mecanismos de construção e reprodução de identidades, sobre os quais atuam discursos dominantes e marginais. Ao se perceberem usos comprometidos com projetos políticos específicos, se discutem as implicações da preservação no contexto democrático brasileiro de fortes desigualdades sociais. Por fim, é a compreensão da cidade como espaço constantemente produzido pelos agentes sociais e a reivindicação do direito à vida urbana, nos termos de Lefebvre (1969), que configuram o sentido de uma função social (ou de um uso) para o patrimônio. A partir daí é possível falar em posturas éticas do Estado nos processos de reabilitação urbana (ARANTES, 2006).

### **Desajustes do modelo**

Uma das pretensões de primeira hora do Monumenta, nos idos de 1995, 1996, e registrada no Capítulo 1, era “aplicar” o modelo de política de patrimônio urbano desenvolvido na capital equatoriana em um país com dimensões continentais, uma “espécie de laboratório de Quito para uma escala nacional”.

Nos termos de um entrevistado, como agente de financiamento, o banco “vendeu” a experiência ao Brasil (UC 2, 2014).

Levando a sério essa narrativa, quando se pretende “testar” um modelo de sucesso, aplicar ou “replicar” boas práticas – para usar os vocábulos da época – está implícito o desejo de legitimar um ideário enquanto solução em si, mais do que enfrentar as circunstâncias concretas da vida prática.

Aqui reside talvez o mais importante limite da política, o **desconhecimento do território real** sobre o qual se atuou, situação bastante comum em políticas nacionais. Um modelo definido nos gabinetes do Ministério da Cultura, em Brasília e nos escritórios do BID em Brasília e nos Estados Unidos, distante da realidade das diversas cidades brasileiras. A primeira intenção era trabalhar o arco restrito de sete cidades a princípio bem conhecidas, mas com a decisão ministerial de ampliar esse número, os problemas se intensificaram. Mesmo assim, nada foi feito para compensar a nova situação: nem ampliação das estruturas, nem de recursos, nem redesenho do modelo.

Conhecer o território não significa apenas fazer levantamentos e análises cuidadosas de fontes bibliográficas, mapográficas, fotográficas, arquitetônicas, urbanas, estudos de opinião ou de viabilidade econômica. Significa isso tudo, todo o aparato próprio do campo especializado dos agentes do patrimônio, sobretudo arquitetos e urbanistas. A este conjunto de informações, o “conhecer” o território implica uma disposição dupla de “escutar o lugar” e de “deixar o lugar falar”. Estar lá, ali se demorar, dar atenção, conversar com as pessoas e entender como pensam, o que querem, o que reclamam, o que reivindicam. Não significa acolher livremente a demanda, o que, com a melhor das intenções, seria impossível. Mas, é necessário estar consciente da dinâmica do lugar, dos significados do patrimônio, as expectativas sobre ele, os grupos em disputa, os desequilíbrios. Este entendimento do lugar, de forma mais abrangente, torna possível construir projetos de intervenção compartilhados e alinhados com as diretrizes do(s) governo(s). Os conflitos não desaparecem, mas diminuem; desenvolvem-se estabelecendo um compromisso para a realização de um projeto comum.

Conhecer o território implica não apenas envolver os grupos no processo de definição e acompanhamento da política, mas estar sempre presente, bem

conectado, com redes fortalecidas. Prever, desde o início, múltiplos canais de comunicação e diferentes oportunidades de encontro e diálogo, tanto quanto possível, permanente. Adotar essa postura na prática requer um esforço além do comum para configurar recursos humanos e materiais compatíveis.

Outro limite do Programa Monumenta foi a **rigidez do seu modelo**. Principalmente a rigidez inicial, cujas consequências foram sentidas ao longo de toda a vigência do programa. Rigidez para o acesso ao recurso em sucessíveis níveis: lista de cidades prioritárias para investimentos, preparação de inúmeros estudos e documentos burocráticos, linguagem hermética e métodos pseudocientíficos, projetos destinados a gerar retorno financeiro. Algo aprendido com o Monumenta certamente é a necessidade de uma espécie salutar de desconfiança, isto é: há de se colocar reservas frente a modelos pouco maleáveis e que exageram no discurso, inclusive o de eficiência. Sofisticação no planejamento e no gerenciamento, em si e por si, não resolvem problemas.

Um modelo mais hábil consideraria um acesso facilitado ao recurso público, um documental mais simples, uma linguagem mais acessível. De certa forma, as posteriores iniciativas do Iphan dos “Planos de Ação das Cidades Históricas - PACH” e o subsequente “Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC CH)” tentaram trabalhar exatamente essas questões, principalmente na simplificação dos documentos exigidos e da linguagem. Sem o BID, as instituições desenharam uma forma mais simplificada, assumindo um pacto de gestão vinculado ao repasse de verbas federais aos municípios e unidades federativas. Nessas novas experiências, de caráter fundamentalmente operativo-executivo, o aspecto normativo não foi colocado como condição maior. O PAC CH, por sua vez, concentrou seus esforços nas obras, suprimindo os componentes educativos, de fortalecimento e capacitação. Parte da arquitetura do Monumenta foi reproduzida na estrutura atualmente criada para gerenciamento do PAC CH dentro do Iphan, com uma diretoria independente dos departamentos técnicos vinculada à presidência da instituição e equipe temporária.

Uma outra alternativa de acesso flexível ao recurso seriam os editais de livre concorrência, através dos quais os municípios se candidatariam ao invés de serem convidados. Assim se operaria de modo a acolher a demanda e,

necessariamente, gerar maior engajamento dos propositores. Um tipo de concorrência saudável entre municípios se estabeleceria, estimulando a mobilização local. Seria uma ampliação das tentativas de descentralização assumidas para a execução nas atividades concorrentes do Monumenta promovidas de 2005 em diante, que investiriam em editais de pequenos projetos, abertos para quaisquer cidades com sítios tombados.

Outra limitação do modelo Monumenta, e apesar dele, é seu **fraco desempenho como ação estruturante** ou, como se preferiu chamar, de fortalecimento institucional. A maior parte das ações foram circunstanciais e pulverizadas, institucionalmente frágil. Apesar da obrigatoriedade de institucionalização dos Fundos de Preservação, pode-se dizer que muito do programa se perdeu sem amarras legais e ferramentas de continuidade, como poderia ser se o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural - SNPC<sup>123</sup> tivesse estado na agenda. Embora a partir de 2007, o Iphan tenha tomado uma série de ações com esse tema em mente, seus esforços não tiveram continuidade. Por exemplo, promoveu a reorganização da Associação Brasileira de Cidades Históricas - que contou com a presença de mais de 40 prefeitos de 13 Estados da Federação com a realização do primeiro Fórum Nacional de Patrimônio Cultural, apresentou a proposta de construção do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC) ao Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e nele pactuou a estratégia para a construção do sistema e se reuniu com os órgãos estaduais de gestão do patrimônio cultural, o que não se fazia desde 1971 (BID, 2010, p. 22). Hoje (2019), no Iphan, depois de uma onda de concursos que nasceram defasados e inovações de gestão, se está sujeito novamente às circunstâncias e sempre se advoga pelo mínimo. Do ponto de vista do aumento de recursos decorrentes do maior capital político, não houve sustentabilidade após o Monumenta, porque o Iphan segue sujeito ao capital político de cada momento. Os sucessivos contingenciamentos de recursos nos últimos anos de retração econômica, por exemplo, inviabilizaram a curva até então ascendente, mesmo que o Iphan já tenha maior habilidade em negociar, que conheça as lógicas da administração pública e do “campo de batalha”, a disputa de recursos no âmbito federal, que já tenha melhores

---

<sup>123</sup> O Sistema prevê a adesão de municípios por meio do estabelecimento de um tripé para a preservação: fundo específico, instituição gestora e conselho representativo.

condições de justificar sua razão de ser em virtude do papel legal instituído para o licenciamento ambiental de grandes obras<sup>124</sup>.

Um quarto limite crucial do programa a ser revisto é o **mito da sustentabilidade da preservação baseada no retorno financeiro dos investimentos**. Como tentativa de contornar o problema do financiamento do patrimônio o mérito é grande, mas, mesmo nessa lógica, a solução demonstrou-se frágil, pois os Fundos de Preservação não funcionaram bem e estiveram longe de conferir autonomia financeira para as ações municipais. Em grande parte, as prefeituras não abraçaram o fundo, cuja alimentação foi limitada pela dificuldade de pagamento das amortizações pelos mutuários. Os impactos dos editais de apoio a atividades econômicas, por sua vez, não foram qualitativamente avaliados. Tampouco foram reeditados após o Monumenta, possivelmente sem resultar em impactos duradouros. Também a valorização imobiliária imaginada não foi sequer medida.

Um caminho para esta questão é pensar a sustentabilidade em várias frentes. Está claro que sempre haverá desequilíbrios enquanto estiver a cargo de um banco definir o que é sustentabilidade. Uma ação sustentável da preservação transcende os interesses diretos do “banco de desenvolvimento” e envolve demandas de outros participantes.

Para ficar na dimensão econômica da sustentabilidade, três aspectos podem ser levantados. O Frip foi uma grande conquista. É um mínimo necessário para apoiar a ação dos modestos proprietários que compõem a maior parte do perfil das pequenas cidades históricas brasileiras. Não é à toa que segue na agenda do Iphan, que busca a duras penas negociar a sua continuidade com algum agente financeiro. A viabilização dos fundos, como pontuado por um dos entrevistados (C 1), requereria um reforço extra, no sentido de que sua alimentação proviesse de fontes mais variadas ou estivesse associado a outros fundos municipais. Para além do recurso do fundo, é de se considerar também o ativo gerado na abertura de postos de trabalho e efeitos na renda, aspectos

---

<sup>124</sup> Apesar do regulamento da década de 1980 (Lei Federal Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Resolução Conama Nº 1, 23 de janeiro de 1986) estabelecer a necessidade de avaliação do impacto cultural em obras de licenciamento ambiental, apenas em 2015 o procedimento para cumprir esse fim foi estabelecido. Trata-se da Portaria Interministerial Nº 60, de 24 de março de 2015, que estabelece o ordenamento para a participação dos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental: Iphan, Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Cultural Palmares e Ministério da Saúde, e da Instrução Normativa do Iphan Nº 1, de 25 de março de 2015.

diretamente associados à identidade das pessoas. O estudo de Simões (2017) buscou avaliar a mudança no uso dos imóveis e a abertura de postos de trabalho no âmbito do Frip, mas seria necessário expandir a análise para toda a área de projeto em cada cidade. Os incentivos municipais previstos no Estatuto da Cidade, enquanto instrumentos de política urbana, são também reforços para uma sustentabilidade econômica na medida em que podem funcionar como compensações e vantagens ao proprietário, como isenção de IPTU, transferência de potencial construtivo, entre outros.

Outras questões são, talvez, mais determinantes para uma ação contínua e eficaz da preservação. Chame-se de sustentabilidade, mas será preferível colocar em termos menos ambíguos, ademais, mais internos aos processos a que se referem. O problema maior não parece estar na **conservação em si**, mas na criação de uma **cultura de conservação**.

Em um artigo escrito em 1999, o mesmo ano em que o governo brasileiro assinou o contrato de financiamento com o BID para o Monumenta, Arantes falava em repensar aspectos sociais da sustentabilidade. Ali, chamava a atenção para o estranhamento entre as formulações genéricas e programáticas internacionais e as circunstâncias locais, argumentando ser necessário de um lado encontrar meios para avaliar ética e sociologicamente os efeitos das práticas e, do outro, conhecer de perto o lugar em que se atua (ARANTES, 1999). Tais tarefas, ao lado daquela de criar uma cultura de preservação, denotam uma função mediadora para o poder público, sobre a qual se discorrerá a seguir.

Uma mudança de mentalidade nessa direção deve derivar de estruturas municipais, estaduais e nacionais sólidas, de fontes de recursos sólidas, de parcerias sólidas, da continuidade das políticas. Um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural facilita a definição clara das responsabilidades, orienta o caminho para objetivos partilhados, estruturas mínimas, recursos garantidos: opera como um denominador comum para o funcionamento do organismo federativo. Além da institucionalização, o foco nacional da política é o de dar condições para que essa cultura se dissemine: facilitar o acesso à informação e ao recurso, prestar assistência técnica, agir de modo integrado e intersetorial, prover formação para todos os níveis de governo e de setores da sociedade, promover e valorizar a ação da preservação. Esse conjunto de ações facilita

também o desenvolvimento de outras posturas necessárias de natureza mais sutil, do domínio ético: o engajamento e o compromisso.

Mas é talvez a presença da base social a que o patrimônio remete a condição mais determinante para a vitalidade da preservação e da sua legitimidade. O princípio de **presença** assim colocado implicará na ruptura de processos consagrados em todas as etapas da preservação do chamado patrimônio “material”, do reconhecimento a sua promoção. Se o engajamento e o compromisso partem dos grupos que constituem o patrimônio, então não haverá sentido em buscar sustentabilidade. Se a prática operar na lógica das bases culturais, haverá apropriação de sentido e a função governamental será outra.

Nesta abordagem as diretrizes passam a conferir também outro sentido para a descentralização, o de **apropriação**. Se os grupos que vivem o patrimônio nele se reconhecem e se interessam pela preservação, então, um importante passo está dado. O seguinte será o amparo da ação governamental para facilitar o acesso aos meios da preservação, fornecendo apoio técnico e financeiro e suporte para o desenvolvimento de projetos.

Observando os resultados de uma política de 80 anos centrada na autoridade nacional, à medida que se tornou mais difícil e distante, a possibilidade do protagonismo real local é mais premente e necessária. O governo federal vem trabalhando nesse tempo como grande agente, face às pequenas estruturas municipais e na eminência de perdas inestimáveis. Esse modelo, se bem evitou perdas, reforçou, ao longo do tempo, essa distância, gerando o sentimento de que o problema não é local. Qualquer tentativa pontual de fortalecimento municipal acaba frustrada, visto que o macro modelo nacional está voltado para o oposto.

Não há dúvidas de que os desafios são vastos e de que, com os poucos recursos disponíveis ao setor, esse nível de revisão é muito laborioso. Mas assim como surgiu o Monumenta, outras oportunidades aparecerão, permitindo novos avanços. Outras experiências concomitantes, mas sombreadas no encadeamento das ações do patrimônio material ao qual o Monumenta se vincula, podem ser inspiradoras para esse caminho, fundamentalmente a política do imaterial abordada na última seção deste texto.

## Usos do patrimônio

Se a experiência do Programa Monumenta confere contornos específicos para a ação de preservação, nos quais são centrais a configuração de um modelo autorreferente com rígidos controles e uma ideia de sustentabilidade baseada no retorno financeiro do investimento, pode-se dizer que no Monumenta, o patrimônio está a serviço de um projeto de desenvolvimento e de uma forma de fazer política pública, protagonizados pelo BID e pelo governo brasileiro.

Embora haja exceções, o patrimônio foi usado nesse âmbito como forma de controle da ação dos municípios sem real fortalecimento municipal. Naturalizou-se uma forma de trabalhar paralela aos órgãos de preservação, supostamente mais eficiente e eficaz. Legitimou-se o discurso de eficiência associado a um modo de trabalho gerencial. O problema da preservação foi limitado a uma questão de boa ou má gestão. A sustentabilidade, por fim, foi reduzida a uma questão de financiamento.

Esse tipo de uso reforça determinados aspectos do patrimônio e marginaliza outros. Embora o programa tenha tido muitos componentes, está clara a hierarquia entre eles: primeiro as obras de restauração, depois os projetos de apoio à formação, à educação e o estímulo aos projetos de geração de renda, que inclusive aconteceram mais tardiamente.

Mas, talvez, o ponto mais inviabilizado nesse formato tenha sido a relação com a comunidade. Tendo em conta a participação muito limitada da comunidade, restrita às “Oficinas de Planejamento Zopp” de três dias, não se pode dizer que tenha havido envolvimento da sociedade nas definições da política. Esta usufruiu do programa como público alvo. Tudo o que poderia envolver a consulta à comunidade foi secundário, como o próprio sentido de consultar anuncia. Sem considerar seus anseios, não é possível afirmar que houve lugar para a sustentabilidade sociocultural no desenho do Monumenta.

Os principais indicadores socioculturais do programa foram a avaliação contingente e do conhecimento do patrimônio realizada pela PRAXIAN (“aumentar a conscientização da população brasileira”), que supunham medir o seu efeito sobre o grau de interesse das pessoas pelo patrimônio, e que

representaram ferramentas genéricas incapazes de dar conta da complexidade real dos processos socioculturais, induzindo e legitimando leituras passivas da comunidade frente às diferentes etapas do projeto.

Houve alguns avanços nesse campo, mas ainda muito tímidos. Recentemente, o importante indicador de permanência dos beneficiários do Frip em suas residências, que alcançou o valor de 80% (SIMOES, 2017), permite iniciar a reflexão sobre benefícios sociais do programa. Considerando que a população com renda de até três salários mínimos beneficiada pelo Frip foi 66%, é possível reconhecer um importante benefício. Contudo, para uma dimensão mais correta, seria necessário extrapolar o foco das casas beneficiadas pelo financiamento e alcançar uma avaliação mais ampla sobre a permanência de moradores na totalidade das áreas de projeto em cada cidade. Outra questão é o reduzido alcance do Frip frente à demanda represada.

O uso do patrimônio no Monumenta pesa sobre a materialidade dos bens culturais. Há consonância com o que Smith (2006) sustenta quanto à vigência de um discurso ocidental dominante que privilegia, além do material, a monumentalidade – sintomaticamente incorporada ao nome do programa - a homogeneidade e a estética. Esta posição crê-se explicitada no Capítulo 3 – a voz dos especialistas é a autoridade maior na definição do que é patrimônio e do que se deve fazer com ele. Esse discurso dominante centra o processo nos especialistas, privilegia a razão e os argumentos técnicos que tendem a colocar os outros participantes em posição de passividade.

Essa visão está consagrada tanto na “carta magna” do patrimônio brasileiro, o Decreto-lei 25/1937, quanto no seu homólogo internacional, a Convenção Internacional para Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972. Ambos vinculam os bens que representam interesse público à ideia de excepcionalidade, no caso internacional, ainda, de universalidade. A definição desse valor depende exclusivamente de especialistas, na medida em que apenas eles detêm o saber que abarca o conjunto de representações de abrangência universal, ou nacional, dentro dos quais o “excepcional” se qualifica.

Além disso, para Choay (2006), a Convenção do Patrimônio Mundial traz uma visão econômico-fetichista e estática da conservação quando propõe uma

epistemologia para o patrimônio baseada num valor universal abstrato e desterritorializado, que contribui para facilitar o seu consumo. Para ela, a Convenção, ao mesmo tempo que tenta responder às ameaças da globalização com “seus poderes de padronização, de normalização e uniformização, seu economicismo”, é reflexo dela, padronizando, normalizando, uniformizando as referências culturais (2006, p. 323).

No Monumenta, o “discurso autorizado do patrimônio”, para usar os termos de Smith, adquire contornos específicos ao assumir o lugar de recurso econômico para o “desenvolvimento”. Esse lugar, como demonstrado, teve grandes dificuldades em ser assumido na prática. Quando se observam os sentidos da política, o que se percebe é que níveis básicos de conservação, e até uma valorização maior, foram alcançados, mas se falarmos em transformações mais substantivas nas estruturas produtivas das cidades, capazes gerar a desejada sustentabilidade econômica da preservação, em muitos casos isso não aconteceu e, quando aconteceu, foi de modo muito problemático.

A teoria crítica de Smith oferece condições para observar poderes desiguais no sistema de patrimônio. Por um lado, vem se configurando e ganha notoriedade a atuação oficial - ou autorizada - do patrimônio, como meio de controle da ordem e da versão dominante da história. Por outro, emerge uma espécie de contrapoder, uma transgressão no uso desse meio para subversão da ordem e rever identidades sacralizadas. Seu argumento prospecta uma outra literatura do campo que se centra na agência consciente, na ressignificação do discurso dominante e na construção de identidades no curso da vivência - ou da experiência, performance, para usar os termos da autora (SMITH, 2006, p. 50). Os exemplos apresentados por Smith, amparados em pesquisas qualitativas e etnográficas, mostram a postura ativa dos usuários, visitantes e moradores nos processos de interpretação do patrimônio. É o caso dos frequentadores de museus ingleses da mineração, criticados na literatura por sua visão higienizadora da história, mas nos quais as visitas são permeadas de posturas críticas de uso desses espaços como ferramenta para construção de suas próprias identidades de classe. Há então uma chance para renegociar o significado das relações de trabalho, da comunidade e da vida familiar nesses museus. Lugares que, para seus visitantes, são mais inclusivos e democráticos que os museus tradicionais, porque falam da memória de pessoas comuns e

privilegiam mais a sua capacidade em evocar memórias do que na autenticidade de seus suportes materiais.

A depender do modo como os sujeitos usam e dão sentido às ações de preservação, e de quem são esses agentes, os resultados se alteram. As mudanças a partir de 2003 no Monumenta são um significativo exemplo dessa afirmação. Embora o desenho do programa não tenha sido formalmente revisto, a mudança dos agentes e dos sentidos dados às ações reconfiguraram as prioridades e os modos de trabalho, alterando qualitativamente os resultados.

Ademais de uma “identidade recebida” (SMITH, 2006), imposta, que aparentemente domina o processo de patrimônio, há também uma luta permanente por outros usos do patrimônio que o olhar do especialista nem sempre vê. Em Laranjeiras/SE, houve pouco espaço para essa subversão, mas ela existe, por exemplo, na ação cotidiana dos grupos folclóricos.

Perde-se um grande potencial se o patrimônio for reduzido às fronteiras dos tapumes das obras de restauração, fechando-se em si mesmo e eliminando a capacidade de comunicar, dialogar e alimentar memórias. Para desafiar o discurso dominante, é preciso uma estratégia sistemática para que formas plurais de ver o patrimônio possam ter lugar (SMITH 2006, p. 299). O projeto e a obra do Campus da UFS em Laranjeiras continua sendo um bom exemplo de oportunidade perdida. As ruínas dos trapiches tinham nome e povoavam o imaginário local há tempos, como faz ver Feitosa (2012) em sua Dissertação de Mestrado. O poder da ruína em rememorar a historicidade da cidade e da vida comunitária, incluindo seus períodos de decadência foi apagado, como mostram as críticas ao projeto arquitetônico-urbanístico. As “portas fechadas da universidade”, portanto, não devem ser menosprezadas, pois configuram mais uma nova barreira no forte abismo entre a Universidade-patrimônio e a cidade, agravado pelo projeto arquitetônico.

Durham (1984), na conhecida publicação “Produzindo o passado” organizada por Antônio Arantes a partir de um seminário ocorrido na década de 1980, lembra que o cerne do processo cultural é o de produzir sentido sobre a ação humana, função que só se realiza pelo seu uso e reuso. Os produtos resultantes - cujos significados são coletivamente constituídos ao longo do tempo, como

os monumentos - aqueles que por isso mesmo adquirem estatuto de patrimônio, precisam ser usados, manipulados, fruídos para continuar a sua trilha. Esse uso não é meramente utilitário, mas visa satisfazer outras necessidades humanas, como o “prazer da existência”, do pertencimento, da fruição estética, qualidades que constituem as espessuras das relações sociais imersas nos bens materiais. Assim, é preciso “pensar a cultura como um processo através do qual os homens, para poderem atuar na sociedade, têm que constantemente produzir e utilizar os bens culturais. Essa é a única forma pela qual podem organizar a vida coletiva” (DURHAM apud ARANTES, 1984, p. 28). O patrimônio, por sua vez, é semelhante às “cristalizações de um ‘trabalho morto que se torna importante exatamente na medida em que se investe nele um novo ‘trabalho cultural’, através do qual esse bem adquire novos usos e novas significações” (Ibidem, p. 30).

O processo de apropriação – uso e reuso - dos bens culturais, é o fim último do patrimônio, pois assim lhe garante a continuidade e o sentido. Contudo, o patrimônio é caracterizado pelas assimetrias da sociedade complexa, hierarquizada e desigual na qual se vive. Sua condição no contexto democrático e desigual brasileiro tem uma série de implicações sobre a função do Estado. Ocorre que a comunidade não pode usufruir do patrimônio equitativamente: os que têm maior acesso, maior escolaridade, maior renda, se beneficiam mais dele do que outros. Permitir que o patrimônio, enquanto valor coletivo, seja usado de modo plural, em múltiplos sentidos, em contraposição ao discurso privilegiado, na trilha esboçada até aqui, requer criar condições para a **compensação dessas assimetrias** no cotidiano de reuniões, acordos, visitas, festas, exposições, publicações, registros entre outras formas de promoção e valorização. Estes são momentos de experimentar o patrimônio, deixar algo de si nele e apropriar-se de algo.

As aberturas dessa abordagem indicam a necessidade de revisitar a ação sobre o patrimônio material com certa radicalidade. Em primeiro lugar, abdicando da tentativa retórica dos modelos que prometem inovações milagrosas, especialmente os exógenos. Em segundo, reposicionando o papel do especialista fora do eixo de uma autoridade desmedida. E, então, partir das bases culturais dos sujeitos e permitir que os conceitos que orientam as políticas públicas sejam construídos de modo dialogado, em um contínuo

empenho de formação de sentidos partilhados. Talvez, assim, possa cada um “assumir seu papel” na preservação, conforme desejaram os constituintes no texto de 1988.

### **Cidadania e direito à memória urbana**

A julgar pela bela edição n. 24 da Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de 1996, cujo tema foi “Cidadania”, os intelectuais do Iphan estavam na década de 1990 em intensa discussão sobre a revisão da categoria “patrimônio cultural” e imersos na reflexão sobre o papel do Estado na retomada democrática. Reflexões de Stuart Hall, Sharon Zukin, James Holston, João Pacheco de Oliveira, Mariza Veloso, Silvana Rubino, Maria Cecília Londres Fonseca, Otilia Arantes, entre tantos outros, abordavam temas como identidade, cidadania, pluralidade, cultura popular, paisagem urbana e formação da “academia” do Iphan.

O leitor talvez se pergunte se é o mesmo contexto sobre a qual falamos nas páginas dos capítulos anteriores. Estamos no mesmo período em que o Monumenta estava sendo formulado, o mesmo ministro, o mesmo presidente do Iphan. Mas a história não é linear: ao mesmo tempo ações ambíguas, senão contraditórias, tomam corpo nos mesmos ambientes institucionais.

O Iphan, ou parte dele, processava de fato nesses anos uma revisão da noção de patrimônio. Esta se rebatia nos estudos elaborados para embasar a política do patrimônio imaterial, editada pelo Decreto n. 3.551 do Presidente da República no ano 2000, que instituiu “o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro” e “o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial”.

Um ano depois de publicada a revista temática do Iphan “Cidadania”, em 1997, representações do Iphan, de outros órgãos públicos e dos diversos setores da sociedade haviam se reunido em Fortaleza para discutir como proteger a cultura popular, não amparada adequadamente pelo recurso do tombamento e contemplada no amplo Artigo n. 216 da CF 88 como parte do conjunto de

“bens portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos grupos formadores da sociedade brasileira”. O documento final do encontro, a Carta de Fortaleza, recomendava a criação de um Grupo de Trabalho com colaboradores da sociedade, do MinC e do Iphan para pensar a regulamentação de um instrumento adequado.

Esse grupo foi criado pelo próprio Ministro Weffort no ano seguinte: uma Comissão, formada por membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural - Joaquim Falcão, Marcos Villaça e Thomas Farkas - e o então presidente da Biblioteca Nacional, Eduardo Portella, e um Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial, formada por técnicos do Iphan, da Funarte e do MinC, para assessoramento <sup>125</sup> (IPHAN, 2010, p. 15). O Departamento de Identificação e Documentação do Iphan contratou, por notório saber, a empresa Andrade e Arantes – Consultoria e Projetos Culturais para contribuir na construção de uma metodologia original, a partir da elaboração de um inventário de referências culturais concreto, o da Costa do Descobrimento. Essa história está contada pelo próprio Antônio Augusto Arantes em entrevista recente a Moraes e Ramassote (2015) assim como em publicações do Iphan (2000b; 2006; 2010). A metodologia foi criada pelos profissionais da empresa a partir das discussões com o Iphan e visitas etnográficas a campo, sendo consagrada no ano 2000 pelo mencionado decreto e difundida pelo Manual de Aplicação do INRC. Houve o cuidado de que a reflexão geradora dessa política fosse documentada e disponibilizada ao público, como tem sido de costume e que se pode acompanhar no endereço eletrônico do Iphan.

Maria Cecília Londres Fonseca, uma das participantes do referido GT, explica que a genealogia dessas ideias, particularmente a de “referências culturais”, tiveram origem nas proposições de Mário de Andrade para a criação de um órgão público no Brasil para a proteção e promoção dos bens culturais, nos idos da década de 1930, posteriormente trabalhadas de modo inovador no Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC, 1975-1979) <sup>126</sup>, sob a direção de Aloísio Magalhães (2000b). Essas experiências foram consagradas de modo

---

<sup>125</sup> Formado por Márcia Genésia de Sant’Anna (coordenadora), Célia Maria Corsino, Maria Cecília Londres Fonseca, Ana Maria Lopes Roland e Cláudia Márcia Ferreira. Pouco tempo depois ingressaram no grupo Ana Cláudia Lima e Alves, Ana Gita de Oliveira e Sydney Sergio Fernandes Sollis (IPHAN, 2006).

<sup>126</sup> Incorporado à Fundação Nacional Pró-Memória, juntamente como a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (o Iphan), e da qual Magalhães foi o primeiro presidente.

suficientemente dilatado no artigo n. 216 da CF 88 e ficaram pendentes de regulamentação em diversos aspectos. A mesma estudiosa havia publicado em 1997 um livro que se tornou referência, “O Patrimônio em Processo – trajetória da política federal de preservação no Brasil”, no qual justamente historiava as diferentes fases de ação do Iphan e recuperava os avanços do período Aloísio Magalhães.

O CNRC foi criado como instituição de cunho intersetorial e interinstitucional, fundada na proeza de um convênio assinado entre nada menos que quatro ministérios e a Presidência da República, dois bancos públicos, duas fundações públicas, uma distrital e uma universitária, e um conselho nacional de pesquisa.<sup>127</sup> Teria sido uma conversa informal entre Aloísio Magalhães, Wladimir Murtinho (Secretário da Educação do DF) e Severo Gomes (Ministro da Indústria e Comércio) que gerou a ideia original do centro, ao refletirem sobre possibilidades de desenvolvimento de um produto brasileiro competitivo, cujas dificuldades, para o designer, relacionava-se ao desconhecimento do “produto cultural brasileiro”. Algo possível de se imaginar considerando o berço político do artista e sua ampla rede de relações pessoais com sujeitos bem posicionados politicamente<sup>128</sup>. Essa gama de parceiros do CNRC permitiu que projetos variados pudessem encontrar financiamento de acordo com os interesses dos conveniados. A proposta visava a conhecer os sujeitos produtores, descrever e documentar os processos de produção pré-industriais da cultura material brasileira em desaparecimento, ancorados numa estratégia tecnológica e comercial de difusão e dinamização desses saberes. O centro é celebrado pela sua autonomia de ação, interdisciplinaridade e experimentação peculiares, e por uma série de iniciativas que marcaram a renovação na forma de ver e proteger as expressões culturais do país. Não se trabalhava com a ideia de patrimônio, mas de “referências culturais”. A mera proteção tampouco bastava, pois o que

---

<sup>127</sup> Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Interior, Ministério das Relações Exteriores, Caixa Econômica Federal, Fundação da Universidade de Brasília e Fundação Cultural do Distrito Federal; posteriormente juntaram-se Banco do Brasil e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Cnpq (MAGALHAES, 1979, p. 118 apud DUTRA, 2017).

<sup>128</sup> Sobre o tema, consultar o material e as entrevistas produzidas pelo Instituto Itaú Cultural por ocasião da exposição “Ocupação Aloísio Magalhães” realizada na sua sede em São Paulo, em 2014. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/ocupacao/aloisio-magalhaes/>  
Acesso em: 25/05/2019.

estava em jogo era a dinamização desses saberes no horizonte de um desenvolvimento sociocultural. O interesse estava mais no processo de produção cultural do que no produto, para assim lhe conferir maior visibilidade, o que abria espaço para outro tipo de relação com os artífices (enquanto sujeitos ativos, em cuja relação processos de transferência e intermediação cultural atuavam, e para os quais se pensavam formas de devolução dos benefícios da ação pública), outra postura dos especialistas (como mediadores) e conseqüentemente outra compreensão do papel do Estado.

O CRNC foi criado em uma década de crises econômicas internacionais, agitação social e mobilização para a descentralização dos poderes nacionais. Um momento de discussão sobre os rumos do desenvolvimento capitalista, suscetível a crises periódicas e que motivavam mobilizações de âmbito global. A mercantilização da cultura e seu rebatimento no espaço urbano, com intensas transformações em áreas históricas, intensificaram reações a favor da preservação dos bens e práticas tradicionais. A UNESCO teve importante papel nesse ambiente, como evidenciam os registros dos encontros internacionais das décadas de 1960<sup>129</sup> e 1970, culminando com a criação da Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural em 1972. A organização funcionou, por exemplo, como centro difusor da ideia do turismo cultural como intermediário principal entre desenvolvimento econômico e preservação.

A outra política que se destacou no período foi o Programa Cidades Históricas – PCH (1973), mencionada nesta tese como importante precedente do Monumenta, cujo foco foi justamente o turismo cultural. Estudando seu contexto de criação, Correa mostra como o Iphan, acompanhando de perto as discussões internacionais promovidas na década de 1960, recorreu ao apoio técnico da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no seio do então programa “turismo cultural” para definir caminhos para a preservação das cidades históricas brasileiras<sup>130</sup>. A autora explica que, associada à cooperação técnica com a Unesco, os decisivos

---

<sup>129</sup> Cujo exemplo maior é a Carta de Veneza de 1964.

<sup>130</sup> Michel Parent e outros consultores. LEAL, Claudia F. B. As missões da Unesco no Brasil: Michel Parent. Iphan: Rio de Janeiro, 2008.

encontros nacionais de governadores, em Brasília, em 1970, e em Salvador no ano seguinte, tiveram forte influência sobre a criação do PCH. O programa foi criado no interior do Ministério de Planejamento na esteira dos planos de desenvolvimento regionais integrados promovidos pelo governo militar à época, e buscava trabalhar diferenças regionais e investir no Nordeste tendo o turismo como vetor de desenvolvimento<sup>131</sup>.

As experiências concomitantes do CNRC e do PCH, desenvolvidas a partir de encadeamentos próprios, podem ser comparadas a outras duas ações simultâneas e divergentes iniciadas em meados da década de 1990: a política do patrimônio imaterial e o Programa Monumenta. O CNRC é o precedente do Decreto n. 3551/2000 assim como o PCH é do Monumenta. Enquanto o CNRC e o Decreto repensaram o modo de ver e preservar o patrimônio, enfocando os sujeitos desses processos, revendo conceitos e articulando ferramentas apropriadas, o PCH e o Monumenta buscaram avançar no gerenciamento do patrimônio consagrado, investindo em parcerias na esfera governamental. Ao compreenderem “referências culturais”<sup>132</sup> ao invés de “patrimônios”, os primeiros deixaram de lado os deslocamentos e as imposições simbólicas habituais das ações de tombamento, restauração, revitalização e reabilitação, dos quais dificilmente conseguem se desvencilhar sozinhos e que, como discutido, estão na base das suas próprias limitações, para focar os sujeitos e os sentidos por eles atribuídos aos processos de produção de bens culturais. Assumem os conflitos inerentes à dinâmica de construção de identidades na preservação para estruturar ações estatais mais permeáveis e dialógicas. As quatro experiências constituem respostas singulares à complexidade crescente de duas faces do capitalismo tardio, a mercantilização da cultura e a crise urbana, animadas por noções próprias de cultura e de patrimônio, assim como estratégias de inserção e sobrevivência no interior das dinâmicas de desenvolvimento local e global.

---

<sup>131</sup> A ideia do turismo cultural como vetor de desenvolvimento e oportunidade para a preservação do patrimônio vinha sendo intensamente elaborada pela Unesco em meados dos anos 1960, culminando em planos dessa instituição para ajuda técnica a Estados Membro demandantes, particularmente face a situações de perda ou risco. No Brasil, foi Michel Parent que representou a Unesco em missões para elaboração de planos de preservação de cidades históricas nessa década. Para detalhes Cf. CORREA, 2012; LEAL, 2008; SANT'ANNA, 1995.

<sup>132</sup> FONSECA, Maria C. L. Referências Culturais: bases para novas políticas de patrimônio. Em: IPHAN. Manual de Aplicação do INRC. Brasília, Iphan/DID, 2000.

O desconhecimento do território mencionado na seção 4.1 sobre o Programa Monumenta, ou sua condição de desajuste frente à realidade, é também sintoma dos limites do modo de se trabalhar o patrimônio dito material ao longo dos anos. Outras limitações que se repetiram tanto no PCH quanto no Monumenta podem ser compreendidas no contexto maior de uma prática consolidada: ênfase na finalidade econômica, fracasso ao gerar sustentabilidade na preservação, decurso das políticas em estruturas paralelas aos órgãos de preservação – via de regra tomadas como mais eficientes e preparadas – com consequências para o curto enraizamento das inovações nas instituições, proeminência do argumento de eficiência em descompasso com a real implantação da política.

O paralelo entre as inovações nos campos das políticas do patrimônio “material” e do “imaterial” em perspectiva histórica não ignora suas peculiaridades nem quer sugerir que as soluções possam se equiparar. Os montantes de recursos necessários para um e outro são parametrizados de modos muito diferentes e por isso mesmo as tensões e as assimetrias de poder são com frequência muito mais severas nos edifícios e espaços urbanos, sem mencionar a amplificada multiplicidade de agentes envolvidos nestes casos. Contudo a reflexão é inevitável, inclusive para uma maior aproximação aos seus objetivos institucionais. A implantação do Decreto n. 3551 mostra que não é preciso um discurso de eficiência e de gerenciamento para sustentar uma política democrática, que expresse bons resultados, reconhecidos internacionalmente, em permanente continuidade e aprimoramento. Inclusive, quando, no final dos anos 1990, os debates e estudos estavam em curso para o desenho de instrumentos de salvaguarda para o patrimônio imaterial, essa dicotomia não estava em questão, ao contrário, trabalhava-se em uma perspectiva abrangente e potencialmente conciliatória. Propunha-se uma metodologia sem requerimentos de especialidades para sua aplicação. Com o tempo, o distanciamento ganhou corpo em consequência da atuação apartada de departamentos técnicos no Iphan, fundada em referenciais, tempos e instrumentos próprios. Mesmo no domínio do patrimônio “material”, a questão urbana nunca foi amadurecida enquanto tal, sendo tratada fundamentalmente na prática como problema de forma.

No início desta seção, a ideia de cidadania foi usada como ponte entre as expectativas da sociedade democrática que emergia após 1988 e os desajustes das políticas tradicionais de patrimônio. Viu-se como uma rede diversificada de grupos dentro e fora do Iphan influenciou a revisão da ação institucional com essa mentalidade, em antítese ao Programa Monumenta, culminando no instrumento do “registro” e no Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

É no sentido da cidadania - enquanto condição para o gozo de direitos para participar da vida política<sup>133</sup> - que se compreende que a **autoridade do patrimônio** (VELOSO, 1996; TAMASO, 2014) e o **patrimônio-mercadoria** (CHOAY, 1992; RUBINO, 2009; PEIXOTO e LEITE, 2009) precisam ceder lugar para os direitos à memória e à cidade.

Quando Lefebvre falou em direito à cidade em 1968, referiu-se ao direito à vida urbana. Esse sentido não se restringe a uma questão de acesso, mas, para fazer um paralelo com a noção de direitos culturais que Arantes usa na introdução do n. 24 da Revista do Iphan acima mencionada, expande-se para o direito de constituir e transformar a vida urbana, na qual estão em jogo diferenças e identidades<sup>134</sup>. Tampouco Lefebvre referia-se a “um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais” (LEFEBVRE, 1969, p. 108), como querem as práticas mais mercantis de turismo cultural. O horizonte era o de uma utopia orientada pelo direito à dignidade no trabalho, na educação, na saúde, na habitação, nos lazeres, no encontro, nas trocas. O urbano como lugar para viver as diversas dimensões da vida, encontrar o outro e produzir sentido.

Implícito nessa visão está o direito à memória coletiva, em seu rebatimento espacial: aquelas referências do passado vivido que se articulam no espaço urbano e balizam as ações no presente, configurando uma memória social. Viver a cidade é balizar o presente em referências espaciais histórico-culturais consolidadas. Existe uma relação indissociável entre direito à cidade e direito à memória urbana, pois produzir sentido sobre diferenças e identidades no espaço urbano é produzir o lugar de cada um na cidade. São direitos que caminham juntos.

---

<sup>133</sup> HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de S. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

<sup>134</sup> Nos termos impressos na revista: direito à cultura como “direito a constituir e a transformar diferenças, identidades e identificações”.

Essa relação é percebida por David Harvey ao compreender o direito à cidade como possibilidade de mudar a nós mesmos mudando a cidade (HARVEY, 2008). Mudança e permanência são duas faces das dinâmicas de construção de identidades coletivas no espaço urbano.

Contudo, esses ideais “de **identidade** urbana, **cidadania** e **pertença**”, intimamente interligados, tornam-se cada vez mais difíceis de sustentar num mundo em que os “direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito” (HARVEY, 2008). A cena fica mais complexa ao se considerar que a urbanização se expandiu a tal ponto no seio do que Harvey chama de ética neoliberal individualista, que o modelo de socialização humana recusa formas coletivas de ação política.

O geógrafo nos mostra como a ação indutora do Estado promoveu historicamente uma urbanização segregadora na qual as terras ocupadas por populações de baixa renda foram desapropriadas em nome de melhorias urbanas. Os exemplos maiores desse viés são os planos de urbanização do Barão Haussmann em Paris e de Robert Moses em Nova York, que funcionaram como forma de dar vazão aos excedentes de capital e às altas taxas de desemprego configuradas pelas crises capitalistas. Grandes investimentos em infraestrutura funcionaram como projetos de reativação da economia e de estabilização do descontentamento social, como se sabe, eles fizeram desaparecer estruturas tradicionais da cidade. Essa solução via processo urbanizador teve prazo de validade, frequentemente ocasionando a quebra sucessiva de instituições financeiras, como ocorreu na cidade francesa (HARVEY, 2008). O que Harvey nos faz ver é que são muitos os exemplos de intervenções, ou as então denominadas melhorias urbanas, promovidas pelo Estado nas democracias ocidentais que, ao invés de criarem condições para o usufruto do direito à cidade e à memória, agiram ativamente para o aumento das desigualdades e da segregação socioespacial. Mais que isso, esses processos alteraram as configurações culturais ao induzirem um novo estilo de vida baseado no consumo cultural:

A qualidade de vida nas cidades virou uma mercadoria, num mundo onde o consumismo, o turismo e as indústrias culturais e do conhecimento se tornaram aspectos importantes da economia urbana.

A tendência pós-modernista de incentivar a formação de nichos de mercado, nos hábitos de consumo e nas

expressões culturais, envolve a experiência urbana contemporânea numa aura de liberdade de escolha – desde que se tenha dinheiro. Proliferam os shopping centers, cinemas multiplex e lojas padronizadas, as lanchonetes e as lojas artesanais. Temos agora, nas palavras da socióloga Sharon Zukin, a “pacificação pelo cappuccino” (HARVEY, 2008).

Viver as referências culturais na cidade brasileira, portanto, não pode prescindir da reflexão sobre as desigualdades sócio espaciais. Um país que, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, ocupa a 9ª pior posição em 2018 em termos de desigualdade social e renda em um conjunto de 189 países. Um país em cuja maior cidade, a de São Paulo, 87% da população pode ser considerada territorialmente excluída, sem real acesso aos direitos constitucionais que lhes são garantidos<sup>135</sup>.

Os bens culturais são peças-chave nos processos de urbanização e constituem instrumentos poderosos de interesse público no controle do uso e valor da terra. De um lado, por natureza, são espaços de memória coletiva que potencialmente falam a todos e cujo uso requer fruição pública. Por outro, ao serem protegidos, asseguram permanências na intensa dinâmica de transformação urbana.

Como vimos ao longo da tese, o **patrimônio-mercadoria** está sempre em cena, pois é um dos aspectos de sua condição social moderna: ele flerta constantemente com as formas mais excludentes de rentabilização. Se há um **abuso**, no contexto brasileiro, esse não parece estar na patrimonialização em si ou no seu excesso, melhor dizendo, em uma suposta proteção desenfreada, banalizada, de edifícios e espaços urbanos<sup>136</sup>, mas no uso ativo, ou senão na cumplicidade do sistema patrimonial para o aumento das desigualdades sociais intraurbanas, regionais e nacionais, como nos projetos de

---

<sup>135</sup> Dirce Koga, coautora do Mapa da Exclusão e Inclusão Social de São Paulo (MEIS), realizado pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE). In GUIMARAES, Juca. Mapa da desigualdade mostra abismo social na cidade mais rica do país. Brasil de Fato | São Paulo (SP), 28 de Novembro de 2018 às 18:20. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/28/mapa-da-desigualdade-mostra-abismo-social-na-cidade-mais-rica-do-pais/>. Acesso 14/06/2019.

<sup>136</sup> Permite-se aqui um diálogo com GOLÇALVES, 2009, quando fala em um “mal-estar do patrimônio” e cita autores como Tzvetan Torodov e Nathalie Heimich (TODOROV, Tzvetan. *L’abus de la mémoire*. Paris: Arléa, 2004; HEINICH, Nathalie. *La fabrique du patrimoine: de la cathédrale à la petite cuillère*. Paris: Maison des Sciences de l’Homme, 2009).

rentabilização de centros históricos e monumentos. **Abusos** também no alargamento de desníveis de saber e poder, como quando há lugar apenas para a visão dos especialistas. Esses “**abusos de autoridade**” promovidos pela agência oficial são verdadeiras estratégias de expropriação de direitos. A experiência do Monumenta, considerando suas revisões, faz pensar na urgência em se partir do princípio de que os benefícios econômicos, quando gerados, precisam ser distribuídos, os benefícios urbanos, espacialmente equiparados, os benefícios do saber, disponibilizados.

A ação da preservação, que nunca pode ser objetificada nem naturalizada como coisa, como nos alerta Gonçalves (2005, p. 32), precisa estar orientada pelos objetivos da sociedade democrática e das necessidades sociais, conferindo ao desenvolvimento o sentido maior de acesso de todos à vida urbana. As implicações de tal ordem se refletem nas decisões sobre onde investir, uma das encruzilhadas centrais das políticas públicas cujos recursos são sempre escassos face à demanda, mas também sobre outro tipo de relação com aqueles que usam, possuem ou praticam diretamente os bens culturais. É preciso incluir as pessoas no mundo do patrimônio e facilitar o acesso ao conhecimento acumulado das camadas da história para a realização do seu potencial promissor. Permitir a produção simbólica sobre o espaço no qual se vive cotidianamente, em todas as etapas do rico processo de preservação, com autonomia. Os efeitos sobre a comunicação e a mediação precisam ser mais seriamente considerados. Se os bens protegidos possibilitam um maior controle sobre a produção e a utilização dos recursos urbanos, a gestão democrática dos processos patrimoniais deve estar em pauta. Claramente essa perspectiva se projeta num horizonte árduo de “descompassos entre o desejo democrático e a realidade injusta” (ARANTES, 1999, p. 123), como analisa um dos participantes do Programa Monumenta:

A participação social da sociedade brasileira em todas as políticas públicas é lamentável e eu acho que o que a política de cultura pode fazer, e o que as políticas setoriais podem fazer, é não ignorar na verdade que elas também são agentes no sentido da qualificação política da sociedade. Essa questão se coloca principalmente quando está em xeque para a gente uma noção de patrimônio construída a partir da ideia de excepcionalidade. **Quando essa ideia de construção de patrimônio a partir de uma excepcionalidade é substituída por uma construção social da ideia do patrimônio, do patrimônio como um direito fundamental**, eu acho que

se coloca **a questão da participação como uma questão central**. Para que a gente possa discutir isso é muito mais claro dentro do patrimônio imaterial do que do material, mas cada vez mais a questão do patrimônio material coloca isso (UC 2, 2014).

Este estudo se encerra com a sugestão de retomar as teorias sobre o patrimônio urbano dentro do domínio do político, mesmo os aspectos mais comprometidos com as especialidades técnicas. Nas políticas públicas, inventar instrumentos para enfrentar as assimetrias de uso e reuso, prático e simbólico, dos bens e espaços das cidades históricas. Finalmente, no exercício da função pública, agir com responsabilidade ética para fazer valer a justiça social, como sugere Arantes (2006).

Os temas tratados nesta tese indicam inúmeras perspectivas de aprofundamento. De um lado, ampliar estudos sobre o Programa Monumenta nas cidades em casos ainda não estudados. Particularmente destaco o interesse de Ouro Preto (MG), por representar uma cidade da Amostra Representativa que passou por todas as etapas do programa e que, de acordo com o que se sugere nas entrevistas e na literatura oficial, resultou em produtos muito significativos, especialmente o novo parque urbano Vale dos Contos. Outra sugestão é Natividade (TO), por ser a menor cidade do programa e figurar como excelente resultado. As cidades que receberam equipamentos públicos que, embora abriguem usos culturais, adquiriam importância regional, como o Museu do Mar em São Francisco do Sul/SC e o Centro de Referência da Pedra em Congonhas/MG representam também particular interesse de estudo pelo viés do estímulo ao desenvolvimento econômico e social.

Outro aspecto de relevo para investigação pode ser trazido pela avaliação detalhada da permanência da população nos centros históricos de diversas cidades em decorrência do Programa Monumenta - e não exclusivamente do Frip, mas de todos os investimentos realizados - bem como os efeitos na valorização dos preços dos imóveis. Sobre esta questão, é de particular interesse o caso de Cachoeira, com a chegada de um grande número de novos moradores para a cidade em decorrência da instalação do campus universitário. Eventuais impactos na paisagem - como o aumento da ocupação

irregular dos morros que emolduram o centro histórico – são importantes de observar.

Os efeitos dos chamados projetos concorrentes – de promoção econômica, de capacitação e formação, de educação e de fortalecimento institucional – foram pouco analisados, ficando aqui o convite para futuros trabalhos. Por fim, representa significativo interesse a discussão sobre os projetos arquitetônicos em si como reprodutores do “estilo patrimônio” nas cidades do Programa Monumenta.



## Referências

ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, no 1, pp. 79-90, maio 1999.

AMARO, Luiz; CARVALHO, Dayane. *Campus de Laranjeiras relembra as histórias dos seus 10 anos de implantação*. Aracaju: UFS, 2017. Disponível em: <<http://www.ufs.br/conteudo/56608-campus-de-laranjeiras-relembra-as-historias-dos-seus-10-anos-de-implantacao>>. Acesso em: 20/03/2019.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (coord.) *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Editora Paz e Terra S. A., 2000.

ARANTES, Pedro F. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARANTES, Antônio Augusto. *Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1984. 255 p.

ARANTES, Antônio A.. O Patrimônio Cultural e seus Usos: a dimensão urbana. *Revista Habitus - Revista do Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia*, Goiânia, v. 4, n. 1, p. 425-435, jan. 2009. ISSN 1983-7798. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/362>>. Acesso em: 11/05/2019.

ARANTES, Antônio Augusto. Repensando os aspectos sociais da sustentabilidade: a conservação integrada do patrimônio ambiental urbano. *Projeto História : Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, [S.l.], v. 18, ago. 2012. ISSN 2176-2767. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/revph/article/view/10991>>. Acesso em: 11/05/2019.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

BAETA, Rodrigo E.; NERY, Juliana E.; RODOMAR, Venícia C. O “Campus das Artes” da Universidade Federal de Sergipe e o Programa Monumenta Laranjeiras: dos percalços à difícil situação atual. *Anais do Simpósio Científico Icomos Brasil*, Belo Horizonte, 2017.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais*. Coleção Questões de Nossa Época, v. 56. São Paulo, Cortez, 2005.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória I – Brasil - Missão de Identificação, 16 a 25 set. 1996. [versão aprovada em reunião 26.09.96.]. Brasília, 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória II – Brasil - Missão de Identificação II, BID,13 a 27 jan. 1997. Brasília, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória – Brasil - Missão Especial, BID, de 20 a 25 jul. 1997. Brasília, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória – Brasil - Missão de Orientação, BID, de 15 a 29 set 1997. Brasília, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória – Brasil - Missão de Orientação II, BID, 22 maio a 2 jun. 1998. Brasília, 1998a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória – Brasil - Missão de Orientação III, BID, 5 a 9 out. 1998. Brasília, 1998b.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Programa de Recuperação do Patrimônio Histórico e Cultural. Ajuda Memória – Brasil - Missão de Análise, BID, 30 nov. a 16 dez. 1998 - Ajuda Memória. Brasília, 1998c.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Contrato de Empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o BID para o Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano (Monumenta)*, de 15/09/1999 e

respectivos Anexos - O Programa; Ata de Negociação 19 a 22 de julho de 1999; Regulamento Operativo e anexos. Brasília, 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Contrato de empréstimo N° 1200/OC-BR*. Programa de Preservação do Patrimônio Histórico URBANO (Monumenta). Brasília: BID, 4 dez. 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. *Programa de Recuperación Patrimonio Cultural (MONUMENTA) (BR0261; 1200/OC-BR)* - Informe de Terminación de Proyecto (PCR) - Aprobación. Brasília, 2010.

BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *EURE* (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002.

BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Eve. *O Novo Espírito do Capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

BONDUKI, Nabil. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: IPHAN/Programa Monumenta, 2010.

BORÓN, Atilio. A Sociedade Civil depois do Dilúvio Neoliberal. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (coord.) São Paulo, Editora Paz e Terra S. A., 2000.

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.

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.

BRASIL. Recenseamento da População do Império do Brazil em 1872. Typ. G. Leuzinger: Rio de Janeiro, [1874?].

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Da administração pública à gerencial. *Revista do serviço público*, (47)1, janeiro-abril 1996.

CARNEIRO, Keley C. Política pública patrimonial em Goiás/GO: O Programa Monumenta/BID (1995-2013) & a recuperação de imóveis privados. 2014. Tese (Doutorado). Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, /RJ.

CARRION, Fernando. *Centros Históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001.

CERVELATTI, P. L., SCANNAVINI, R., DE ANGELIS, C. *La nuova cultura delle città: La salvaguardia dei centri storici, la riappropriazione sociale degli organismi urbani e l'analisi dello sviluppo territoriale nell'esperienza di Bologna*. Milano: Mondadori, 1977.

CORREA, Sandra R. *Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural - 1973/1979*. 252f. 2012. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

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

CHOAY, Françoise. Structures identitaires et universalité. In: Pour une anthropologie de l'espace. Éditeur: Le Seuil, Paris: 2006

CROCOMO, Celso R. Relatório da Oficina de Planejamento Zopp - Programa Monumenta, Laranjeiras/SE, 2002.

CUNHA, C. R. *Restauração: diálogo entre teoria e prática no Brasil nas experiências do IPHAN*. 2010. 171 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

DARLING, Arthur. Brazil's Monumenta Program: Sustainable Preservation of Historic Cities. In: SERAGELDIN, SHLUGER, MARTIN-BROWN (ed.), 2001, p. 195-201.

DEZOLT, Ana Lúcia P. *Avaliação da Execução do Programa Monumenta*. Degravação de palestra no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. Ouro Preto, 2009.

DIDI-HUBERMAN, Georges. *Sobrevivência dos Vaga-lumes*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

DIOGO, Erica C. C. *Habitação Social no Contexto da Reabilitação Urbana da Área Central de São Paulo*. 171. p. 2004. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

DIOGO, Érica. *Recuperação de imóveis privados em centros históricos*. Brasília: Programa Monumenta/IPHAN, 2009.

DUTRA, Maria V. (2017) Centro Nacional de Referência Cultural: o desconhecido acervo consagrado. 147 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Especialização do Patrimônio, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, RJ.

ELIAS, Nobert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FARIAS, Sylvio C. de. *O Programa Monumenta e a sua implementação em Cachoeira/BA*. 2018. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

FEITOSA, Allan R. V. *Memórias da cidade: As ruínas da histórica Laranjeiras/SE*. 2012. 229f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Núcleo de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju.

FIDALGO, Carolina. *A cidade de Goiás como patrimônio cultural mundial: descompassos entre teorias, discursos e práticas de preservação*. 2016. 306f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

FONSECA, Maria C. L. *Referências Culturais: bases para novas políticas de patrimônio*. Em: IPHAN. *Manual de Aplicação do INRC*. Brasília, Iphan/DID, 2000.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Estudo de proposta preliminar de novo modelo de gestão do patrimônio cultural brasileiro*. São Paulo, 15 de dezembro de 1998. GARCIA, José M. R. *Programa de Recuperación del Patrimonio Histórico y Cultural* - Consultoria. Informe Diagnostico sobre el Instituto de Patrimonio Histórico y artístico nacional de Brasil. Brasília, julho de 1998;

GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (coord.) *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Editora Paz e Terra S. A., 2000. 205 p.

GIANNECCHINI, Ana C. *O Iphan e o Programa Monumenta – Lições para a gestão do patrimônio urbano*. 2014. Monografia. Escola Nacional de

Administração Pública. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1898>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. O Iphan e o Programa Monumenta – Lições para a gestão do patrimônio urbano. In: *Anais XVI ENANPUR – ESPAÇO, PLANEJAMENTO E INSURGÊNCIAS*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <[http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb\\_dl=675](http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=675)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. From Revitalization to requalification – Reflections on the meanings of Programa Monumenta in Brazil. *Traditional Dwellings and Settlements Working Paper Series*, 2018, Volume 303 – Preservation Programs and Practices, University of California, Berkeley.

GIANNECCHINI, Ana C.; PEIXOTO, Elane R. Descentralização e protagonismo municipal no Programa Monumenta. *Anais do 3º Simpósio Científico Icomos Brasil – O Estado da Arte da Preservação no Brasil*. Belo Horizonte: Icomos, 2019.

GONÇALVES, C. S. *Experimentações em Diamantina - Um estudo sobre a atuação do SPHAN no Conjunto Urbano Tombado 1938-1967*. 2010. 228 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

GONÇALVES, José R. Os Limites do Patrimônio. In: LIMA FILHO, Manuel F.; BELTRÃO, Jane F.; ECKERT, Cornélia. *Antropologia e Patrimônio Cultural: Diálogos e Desafios Contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, 2007.

\_\_\_\_\_. Ressonâncias, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 15-36, jan./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. O mal-estar no patrimônio: identidade, tempo e destruição. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 211-228, jan.-jun. 2015.

HALÉVY, Jean P. *Programa BID e Fortalecimento do IPHAN - Relatório de Fim de Missão*. BID: Brasília, jun. de 1998.

HENRIQUE, Wendel. A instalação da UFRB, a ação do Programa Monumenta e o turismo étnico na reestruturação urbana e no cotidiano de Cachoeira-BA: Notas preliminares de pesquisa. In: *GeoTextos*, vol. 5, n. 1, jul. 2009. Pp. 89-112.

ICOMOS. Goiás (Brasil) Nº 993. Paris: ICOMOS, 2001. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/fr/list/993/documents/>>. Acesso em: 12/07/2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Processo N. 1288 T 89 – Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Laranjeiras. Arquivo Central, Rio de Janeiro, 1989.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Ata da 18ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural*. Brasília, 12 de agosto de 1999.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. Relatório de Atividades – Grupo Tarefa. Brasília, 2000a.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. Manual de aplicação do INRC. Brasília: Iphan/DID. 2000b.

\_\_\_\_\_. O registro do patrimônio imaterial – dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho Patrimônio Imaterial, 2006.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano Nacional MONUMENTA. Carta Consulta. Brasília, 2008.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. Programa de Preservação do Patrimônio Cultural Urbano Nacional MONUMENTA. Carta Consulta. Brasília, 2008.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. Os sambas, as rodas, os bumbas, os meus e os bois – Princípios, ações e resultados da política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial do Brasil, 2003-2010. Brasília: Iphan, 2010.

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL - IPHAN. *Laranjeiras* (SE). Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/357/> Acesso em 13/12/2018

LOPES, Felipe. A Reabilitação Urbana em Lisboa. In: ZANCHETI, Sílvio; MARINHO, Geraldo; MILET, Vera (org.). *Estratégias de Intervenção em Áreas Históricas – Revalorização de Áreas Urbanas Centrais*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1995, 219 p.

MAGALHAES, Aloísio. *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1985.

MAYUMI, L. *Monumento e Autenticidade: a preservação do patrimônio arquitetônico no Brasil e no Japão*. 1999. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

MANGILI, Liziane P. *Anseios, dissonâncias, enfrentamentos: o lugar e a trajetória da preservação em Lençóis (Bahia)*. 2015. 487 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MELLO, Janaina. *Crônica de uma ditadura democrática: UFS, Laranjeiras-SE e a violência dos sentidos*. In: *Jornal do Dia*, 04/06/2014. Disponível em: <[http://www.jornaldodiase.com.br/noticias\\_ler.php?id=10873](http://www.jornaldodiase.com.br/noticias_ler.php?id=10873)>. Acesso em: 20/03/2019.

MENESES, Ulpiano T. B. de. *Patrimônio ambiental urbano: do lugar comum ao lugar de todos*. *CJ Arquitetura*, São Paulo, v. 5, 1978, p. 18-20.

MENESES, Ulpiano T. B. de. *A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano*. in: MORI, Vitor H. et. al. *Patrimônio: atualizando o debate*. 2. ed. ampliada. São Paulo: Iphan, 2015. p. 35-76.

\_\_\_\_\_. *O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas*. In: IPHAN. *I Fórum nacional do patrimônio cultural: sistema nacional de patrimônio cultural: desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão*, Ouro Preto, MG, 2009. Brasília: Iphan, 2012, p. 25-3

MINEIRO, Adhemar dos S.; VIANNA Jr., Aurélio. *A estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, DF: Rede Brasil, 1998.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Perfil I Brasil - Programa para la Preservación de Sitios Históricos y Culturales*. Brasília, 1996a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Programa de Revitalização de sítios urbanos através da recuperação do patrimônio cultural - Programa MinC/IPHAN/BID*. Brasília, 1996b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Priorização dos bens tombados passíveis de enquadramento no programa* – Programa Monumenta. Brasília, jul. 1997.

MINISTÉRIO DA CULTURA (Brasil). *Regulamento Operativo* de 30/06/99. Programa Monumenta. Brasília, 1999.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). Perfil de Projeto. Goiás/GO: MinC, PMG, GEG, 2001a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* – Programa Monumenta. Brasília, 2001b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Plano Operacional* - Programa Monumenta. Brasília, 2003a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). Perfil de Projeto. Laranjeiras/SE: MinC, PML, GES, 2003b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Programa Monumenta (Ofício Circular Nº 1269/2004-UCG/Monumenta/MinC. Brasília, 2004a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2004. Programa Monumenta. Brasília, 2004b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2004. Programa Monumenta. Brasília, 2004b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Plano Operacional do Programa 2000 a 2006 e Plano Operacional Anual* – Programa Monumenta. Brasília, 2005a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2005. Programa Monumenta. Brasília, 2005b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2005. Programa Monumenta. Brasília, 2005c.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2006. Programa Monumenta. Brasília, 2006a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2006. Programa Monumenta. Brasília, 2006b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2008. Programa Monumenta. Brasília, 2008.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2010. Programa Monumenta. Brasília, 2010a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2010. Programa Monumenta. Brasília, 2010b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2011. Programa Monumenta. Brasília, 2011a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2011. Programa Monumenta. Brasília, 2011b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Primeiro semestre de 2012. Programa Monumenta. Brasília, 2012a.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Relatório de Progresso* - Segundo semestre de 2012. Programa Monumenta. Brasília, 2012b.

MINISTERIO DA CULTURA (Brasil). *Organização e Funcionamento*, com organograma (Período Luís Fernando de Almeida) e fluxogramas. Brasília, DF: Iphan: s.d.

NETO, Leonardo de F. As políticas culturais do governo Lula como estratégia para o desenvolvimento local de Cachoeira/BA. *V Seminário da Pós-graduação em Ciências Sociais: Cultura, desigualdade e desenvolvimento*, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cachoeira, BA: UFRB, 2015.

OLIVEIRA, Maria O. A. R. de. Relatório da Oficina de Planejamento Zopp - Programa Monumenta, Goiás/GO, 2001.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - UNESCO. Projeto Monumenta - Elaboração e Capacitação. 914/BRA/MONUMENTA, Acordo de Cooperação Técnica MinC/UNESCO/ABC. Brasília: UNESCO, 1998.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - UNESCO. Projeto 914BRA4080 Monumenta Assistências técnica à execução - Revisão substantiva no 1, nov. 2001. Brasília: UNESCO, 2001.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - UNESCO. Projeto de Cooperação Técnica - Apoio aos Componentes de Formação, Educação, Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento do Programa Monumenta. Brasília: UNESCO, jun. 2004.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - UNESCO. Projeto 914BRA4080 Monumenta Assistências técnica à execução - Revisão substantiva nº 2, jul. 2004. Brasília: UNESCO, jun. 2004.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS PARA A EDUCACAO, A CIENCIA E A CULTURA - UNESCO. Projeto 914BRA4080, Monumenta – Assistência Técnica à Execução. Relatório de Progresso. Brasília/DF, dezembro de 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA; MINISTERIO DA CULTURA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. *Projeto Monumenta* – Elaboração e Capacitação. 914/BRA/MONUMENTA, Acordo de Cooperação Técnica MinC/UNESCO/ABC. Brasília, jun. 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. Conferência das Nações Unidas sobre Viagens Internacionais e Turismo. Roma, 1963.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Normas de Quito. Reunião sobre conservação e utilização de monumentos e lugares de interesse histórico e artístico. Quito, 1967.

ORTEGA, Mónica M. El Centro Histórico de Quito – un modelo mixto de gestión. In: CARRION, Fernando. *Centros Históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001. P. 253-274.

PORTA, Paula. Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil – Diretrizes, linhas de ação e resultados 2000 - 2010. Brasília: Iphan/MinC, 2012.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1 GLOBO. *Onda de violência suspende aulas da UFS em Laranjeiras, SE.* Disponível em: <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2014/05/onda-d-violencia-suspende-aulas-da-ufs-em-laranjeiras-se.html>. Acesso em:08/03/2019.

PROENÇA LEITE, Rogério. *Os Contra-usos da Cidade*. Campinas/SP: Editora Unicamp; Aracaju/SE: Editora UFS, 2004.

PRAXIAN. *Conhecimento do Patrimônio Histórico* – Relatório Final de Pesquisa. São Paulo, fev./mar. 2012.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system. *International Social Science Journal*, XLIV, 4, p. 549-557. 1992.

RAMOS, Silvana Pirillo. Programa Monumenta em Penedo (Alagoas, Brasil): A Pobreza como entrave na Revitalização do Patrimônio Cultural. *Turismo e Sociedade*, [S.l.], v. 6, n. 2, maio 2013. ISSN 1983-5442. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/29656>>. Acesso em: 23 abr. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/tes.v6i2.29656>.

RIBEIRO, Marcus T. D. *Parecer DEPROT/Iphan N. 7/95*. in: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Processo N. 1288 T 89 – Conjunto Arquitetônico e Paisagístico de Laranjeiras. Arquivo Central, Rio de Janeiro, 1989.

ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. *La ciudad en el siglo XXI – experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. BID: New York, 1998.

ROJAS, Eduardo. Revitalización urbana. In: ROJAS, Eduardo; DAUGHTERS, Robert. *La ciudad en el siglo XXI – experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. BID: New York, 1998. p. 73-78.

ROJAS, Eduardo. Revitalization of Historic Cities with Private Sector Involvement: Lessons from Latin America. In: SERAGELDIN, Ismail, SHLUGER, Ephim, MARTIN-BROWN, Joan. (ed.) *Historic Cities and Sacred Sites – Cultural Roots for Urban Futures*. New York, The World Bank: 2001.

ROJAS, Eduardo. El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y Caribe: lecciones de tres experiencias. In: CARRION, Fernando. *Centros Históricos de América Latina y Caribe*. Quito: Flacso, 2001. P. 199-216.

ROSANVALLON, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Editora Alameda, 2010.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (coord.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999. 182 p.

SANT'ANNA, Márcia G. *Da Cidade Monumento à Cidade Documento – A Trajetória da Norma de Preservação de Áreas Urbanas no Brasil*. 1995. 282f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1995.

SANT'ANNA, Márcia G. *A Cidade-atração: A norma de preservação de centros urbanos no Brasil nos anos 90*. 2004. 399f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SANTANA, Joana Valente. *Gestão de Cidades no Brasil: Estratégias e Orientações do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. 1. Ed. Campinas/SP: Editora Papel Social, 2013, 243p.

SERAGELDIN, Ismail, SHLUGER, Ephim, MARTIN-BROWN, Joan. (ed.) *Historic Cities and Sacred Sites – Cultural Roots for Urban Futures*. New York, The World Bank: 2001.

SILVA, Frederico A. B; MIDDLEJ, Suylan. *Políticas públicas culturais – a voz dos gestores*. Brasília, DF: Ipea, 2011

SMITH, Laurajane. *Uses of heritage*. New York: Routledge, 2006.

SIMOES, Fabiana L. *Produto 4/2017 - Documento Técnico - Avaliação dos resultados da ação de financiamento para recuperação de imóveis privados em sítios históricos, tendo como universo a documentação relacionada a 78 editais do Programa Monumenta, com base nos dados obtidos nas etapas anteriores*. Brasília/DF: UNESCO, IPHAN, 2017.

SIMOES, Fabiana L. *Produto 1/2016 - Documento Técnico - Metodologia para coleta de dados visando subsidiar a avaliação dos resultados da ação de financiamento para recuperação de imóveis privados, relativos aos imóveis, incluindo definição de amostra de cidades para coleta de dados*. Brasília/DF: UNESCO, IPHAN, 2016.

SILVA, Eder D.; NOGUEIRA, Adriana D.; SANTOS, Rosane G. L. dos. *Educar deseducando: 10 anos de implantação da UFS nos antigos trapiches de*

Laranjeiras/SE. *Anais do Encontro IX Mestres e Conselheiros Agentes Multiplicadores do Patrimônio*, Belo Horizonte, 2017.

TAMASO, Izabela. *Em nome do patrimônio - representações e apropriações da cultura na cidade de Goiás*. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

THERBORN, Goran. A Crise e o Futuro do Capitalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. (coord.) *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Editora Paz e Terra S. A., 2000. 205 p.

VAINER, Carlos. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2011.

VELOSO, Mariza. O Fetiche do Patrimônio. In: *Habitus Revista do Instituto Goiano de Pré-Histórico e Antropologia*. V. 4. N. 1 (2006). Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/363>>. Acesso em: 11/05/2019.

WORLD HERITAGE CENTER. Centro histórico da cidade de Goiás. s/d. Disponível em: <<http://whc.unesco.org>>. Acesso em: 15/10/2018.

## Entrevistadas realizadas pela autora

(nem todas citadas no corpo do texto)

### Quadro funcional - Brasília

Sigla	Órgão	Data e local	Função
	<b>Programa Monumenta</b>		
UCG 1	Unidade Central de Gerenciamento	São Paulo, 08/08/2014	Coordenador Nacional entre 1998 e 2002
UCG 2	Unidade Central de Gerenciamento	São Paulo, 08/08/2014	Coordenador Nacional entre 2004 e 2012
UCG 3	Unidade Central de Gerenciamento	Brasília, 05/08/2014	Consultor arquiteto da UCG
UCG 4	Unidade Central de Gerenciamento	Brasília, 20/03/2018	Consultor; Coordenador técnico
UCG 5	Unidade Central de Gerenciamento	Brasília, 17/08/2014	Coordenador Nacional após 2012; posterior Coordenador do PAC CH
UCG 6	Unidade Central de Gerenciamento	Brasília, 08/08/2014	Consultor arquiteto da UCG
UEP RS 1	Unidade Executora de Projeto do Rio de Janeiro	Brasília, 11/08/2014	Funcionário UNESCO; posterior Coordenador da UEP Rio Grande do Sul
UCG 7	Unidade Central de Gerenciamento	São Paulo, 12/08/2014	Consultor arquiteto da UCG
	<b>Iphan</b>		
I 1	Área Central	Brasília, 05/08/2014	Funcionário do Iphan participante do início do Programa
I 2	Deprot Rio de Janeiro	Rio de Janeiro, 10/11/2016	Funcionário do Iphan do Deprot Rio de Janeiro, participante dos inventários realizados no Programa Monumenta
I 3	Área Central	06/08/2014	Funcionário do Iphan participante do início do Programa
I 3	Área Central	Rio de Janeiro, 07/11/2016	Funcionário do Iphan coordenador do GT Iphan
	<b>BID</b>		
BID 1	Escritório do BID no Brasil	Brasília, 22/08/2014	Responsável do programa em Brasília

### Quadro funcional - Laranjeiras

Sigla	Órgão	Data e local	Função à época
UEPL 1	Monumenta – UEP Laranjeiras	Chamada de vídeo, 16/03/2019	Especialista de Patrimônio Cultural (2003 - 2005)
UEPL 2	Monumenta – UEP Laranjeiras	Aracaju, 19/02/2019	Especialista de Patrimônio Cultural (2003 – 2011)
UEPL 3	Monumenta – UEP Laranjeiras	Aracaju, 19/02/2019	Especialista financeiro (2004 - 2007); Especialista em obras (2007 - 2009)
UEPL 4	Monumenta – UEP São Cristóvão	Via Skype,	Especialista de Patrimônio Cultural UEP
CML 1	Consultor	Aracaju,	Consultora do Programa Monumenta em

	Monumenta	18/02/2019	Sergipe (2010; 2012)
IL 1	Iphan	Aracaju, 19/02/2019	Coordenador Técnico da Regional do Iphan durante o Programa Monumenta
IL 2	Iphan 14/05/2019	Brasília, 13/05/2019	Arquiteto fiscal em Laranjeiras
UFS 1	Universidade Federal de Sergipe	Laranjeiras, 20/02/2019	Professor Unit (1998 – 2005); Professor UFS (2010 – atual) e Coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo (atual)
UFS 2	Universidade Federal de Sergipe	Laranjeiras, 20/02/2019	Professor do Campus Laranjeiras (2015 – atual)
UFS 3	Universidade Federal de Sergipe	Laranjeiras, 20/02/2019	Professor do Campus Laranjeiras (2009 – atual); Diretor do Campus Laranjeiras (2012 – atual)
UFS 4	Universidade Federal de Sergipe	Aracaju, 20/02/2019	Professor do Campus São Cristóvão (1996 – atual)
UFS 5	Universidade Federal de Sergipe	São Cristóvão, 20/02/2019	Professor do Campus São Cristóvão (2009 – atual)
PL 1	Prefeitura	Aracaju, 22/02/2019	Técnico na área de cultura da Prefeitura (2007 – 2012)
PL 2	Prefeitura	Chamada de vídeo, 08/03/2019	Técnico na área de cultura da Prefeitura (2007 - 2012)
PL 3	Prefeitura	Laranjeiras, 21/02/2019	Técnico na área de turismo
PL 4	Prefeitura	Aracaju, 21/02/2019	Assessor do Prefeito e Secretário Municipal de Cultura (2009 – 2013)
PL 5	Prefeitura	Laranjeiras, 21/02/2019	Professor da rede pública municipal
CL 1	Comunidade	Laranjeiras, 21/02/2019	Mestre de grupo folclórico

### Quadro funcional - Goiás

Sigla	Órgão	Data e local	Função à época
UEPG 1	Monumenta – UEP Goiás	Goiânia, 24/07/2018	Coordenador
IG 1	Superintendência do Iphan em Goiás	Goiânia, 24/07/2018	Chefe do Escritório Técnico de Goiás
CG 1	Comunidade	Chamada de vídeo, 03/06/2019	Beneficiário Fripi (cônjuge)

## Apêndice 1. Estudos acadêmicos sobre o Programa Monumenta

AGUIAR, Bárbara C.; MELO, Raphael F. A. *A questão da sustentabilidade no Monumenta/BID: Um estudo sobre a experiência do programa na revitalização Bairro do Recife*. In: Arquimemória 3 – Encontro Nacional de Arquitetos sobre Preservação do Patrimônio Edificado, 2008, *Anais*, Recife, 2008.

BRITO, Lilian S. A. *Intervenções no centro histórico e a reorganização sócio-espacial do Bairro da Cidade Velha – Belém/PA*. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

BORGER, Fernanda G. E BELLUZZO, Walter. Valor Econômico do Patrimônio Histórico Cultural: Estudo de Caso de Avaliação do Programa Monumenta. *Patrimônio: Lazer & Turismo*, v. 6, nº 7, jul.-1go.-set./2009, p. 92-118.

CAMARGO, Carolina Maria Jorge. *O Projeto de tombamento e recuperação do casario do Porto de Corumbá: implicações culturais e ambientais*. 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) - Universidade Anhanguera, Campo Grande, 2011.

CELESTINO, Livia F.; HENRIQUE, Wendel. Avaliação do Programa Monumenta (Ministério da Cultura) sob a ótica dos moradores da cidade de Cachoeira-BA. In: VI Enecult – Encontro de estudos multidisciplinares em cultura, 2010, *Anais*. Salvador, 2010.

CERQUEIRA, Letícia M. Patrimônio cultural, políticas urbanas e de preservação: os casos de Diamantina e Tiradentes. 2006. 398 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

COSTA, EVERALDO B. da. *A dialética da construção destrutiva na consagração do patrimônio Mundial: o caso de Diamantina (MG)*. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COSTA, TATIANA de C. *Arqueologia como instrumento de preservação do patrimônio arquitetônico: a "restauração do quarteirão dos Trapiches" de*

Laranjeiras (SE). 2013. 146 f. Dissertação (Mestrado em Arqueologia) - Fundação Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2013.

CRUZ, Luana H. *Os programas de reabilitação de centros históricos e os caminhos do desenvolvimento urbano contemporâneo: um estudo comparativo entre os programas Monumenta no Brasil e Polis em Portugal*. 2009. 190 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

DIAS, Reinaldo; FIALHO, Laercio L. *Patrimônio Cultural, Histórico e Artístico como atrativo Turístico: um estudo sobre o Santuário de Congonhas*. Revista Observatório de Inovação do Turismo, Vol. V, N° 1, 2010.

FERNANDES, Hélènemarie D. *A (re)territorialização do patrimônio cultural tombado do Porto Geral de Corumbá-MS no contexto do desenvolvimento local*. 2009. 148 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

FERREIRA, Oscar L. *Patrimônio Cultural e Acessibilidade - As intervenções do Programa Monumenta, de 2000 a 2005*. 2011. 335 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FILHO, Nédio H. R. *O Método de Valoração Contingente (MVC) Aplicado ao Patrimônio Histórico Brasileiro*. 2008. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GARRO, JORGE A. A. *Uma escuta sobre o Programa Monumenta na Praça Tiradentes do Rio de Janeiro*. 2011. 165 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

GASTAT, Susana. *Projeto Monumenta: filosofia e práticas em interface com o turismo*. Revista Turismo em Análise, V. 14, N° 2, 2003.

HENRIQUE, Wendel. A instalação da UFRB, a ação do Programa Monumenta e o turismo étnico na reestruturação urbana e no cotidiano de Cachoeira-BA: Notas preliminares de pesquisa. *GeoTextos*, Vol. 5, N° 1, julho de 2009.

HENRIQUE, Wendel. *Cidades médias e pequenas da rede urbana do Recôncavo da Bahia: uma análise sobre Cachoeira*. S/d. Disponível em <http://www.observatóriogeograficoamericalatina.org.mx>

JUNIOR, Romeu D. Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil. *Revista CPC*, São Paulo, nº 10, p. 49-88, mai./out. 2010.

MANGILI, Liziane P. Anseios, dissonâncias, enfrentamentos: o lugar e a trajetória da preservação em Lençóis (Bahia). 2015. 487 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MENEZES, Larissa R. *Programa Monumenta e a autenticidade dos espaços públicos no sítios histórico de Olinda*. Texto para Discussão V. 20, Série 2 – Gestão de Restauro. Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, Olinda, 2007.

MIRANDA, Cybelle S. *Cidade Velha e Feliz Luzitânia: cenários do Patrimônio Cultural em Belém*. 2006. 262 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

MUNIZ, Cejane P. L. *Patrimônio e Sustentabilidade no Monumenta: Uma Questão da Prática ou do Discurso?* - Análise Relacional a partir do Estudo de Caso de Natividade. 2008. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em REABILITA - Pós-Graduação lato sensu) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

NASCIMENTO, José C. Intervenções Preservacionistas em Icó, CE – Redenção do Sertão? In: Fórum Patrimônio: Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável, 2007. *Anais*. Belo Horizonte, c. 1, n. 1, set./dez. 2007.

NETO, Leonardo de F. As políticas culturais do governo Lula como estratégia para o desenvolvimento local de Cachoeira-BA. In: V Seminário do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015, *Anais*. Cachoeira, 2015.

OLIVEIRA, Melissa Ramos da Silva. *Gestão Patrimonial em Ouro Preto: Alcances e Limites das Políticas Públicas Preservacionistas*. 2005. 284 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

PADUA, Antônio de. *Os desafios para o sucesso na implementação de projetos de governo: uma análise do programa Monumenta*. 2016. Dissertação (Mestrado profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

PAULI, Roberta C. S. *Representações sociais sobre o centro histórico tombado de São Francisco do Sul*. 2010. 125 f. Dissertação (Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade) - Universidade da Região de Joinville, Joinville, 2010.

PICANÇO, Valéria. M. P. A. *Preservação patrimonial x qualidade de vida: avaliação pós-ocupação no Programa Monumenta – Centro Histórico de Natividade – Tocantins*. Dissertação (Mestrado Interinstitucional UnB/UFT em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Palmas, 2009.

POZZER, Márcio R. O. *Políticas Públicas para o Patrimônio Cultural na América Latina: a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. 2011. 154 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

POZZER, Márcio R. O Banco Interamericano de Desenvolvimento e as políticas públicas de patrimônio cultural para as cidades latino-americanas no século XXI. *Amerika* [En ligne], nº 9, 2013.

RODRIGUES, Maria da P. de J. Políticas Culturais no município de Cachoeira – BA: avanços e desarticulações. In: V Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2009, *Anais*. Salvador, 2009.

RAMOS, Silvana P. Apontamentos sobre a insustentabilidade de um Programa Político: O Caso do Programa Monumenta em Penedo – AL. *Revista Iberoamericana de Turismo*, Penedo, Vol. 5, Número Especial, p. 148-168, abr. 2015.

RAMOS, Silvana P. Políticas de Turismo e Cultura: Traduções do Programa Monumenta no cotidiano da população de Penedo – AL. *Trabalho apresentado na 29ª Reunião Brasileira de Antropologia*, 2014, Natal/RN, 2014.

REIS, Márcio V. *Princípios da Conservação Urbana Integrada e o Programa Monumenta - Luz*. 2007 129 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em

Habitação: Planejamento e Tecnologia) - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2007.

REBOUÇAS, Thaís de M. O Programa Monumenta em Salvador: do financiamento ao projeto. In: Encontro Nacional da ANPUR - Desenvolvimento, planejamento e governança, 2013, *Anais*. v. 15, Recife, 2013.

REBOUCAS, THAIS DE MIRANDA. *Costurando Escalas: 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador, Programa Monumenta e BID*. 2012. 1 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ROSA, Malvina de Castro. *Design estratégico aplicado ao território: Projeto Monumenta em foco*. 2011. 92 f. Dissertação (Mestrado em Design) - Faculdade de Design, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS, 2011.

SANT'ANNA, Márcia G. *A Cidade-Atração: A norma de preservação de centros urbanos no Brasil nos anos 90*. 2004. 399f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2004.

SANTOS, MARIA H. M. B. dos. *Os usos do e no centro histórico de São Francisco do Sul (SC) no Programa Monumenta*. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015 .

SCHICCHI, Maria C. da S. O Programa Monumenta e o modelo de centro histórico das cidades brasileiras. *Pesquisa em Arquitetura e Construção*, Vol. 3, Nº 1, Campinas, 2012.

SILVA, Monica C. de S. *Turismo cultural em sítios históricos tombados*. 2005. 78 f. Monografia (Especialização em Turismo, Cultura e Lazer) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

TOZI, Desirée R. Primavera de Estações – O Programa Monumenta e as Políticas Públicas de Preservação do Patrimônio Cultural na região do bairro da Luz/São Paulo. 2007. 142 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Instituto de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VILLASCHI, João Nazário S. *Hermenêutica do Patrimônio e Apropriação do Território em Ouro Preto – MG*. 2014. 294 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ZÁRATE, Diana P. L. L.; MOREIRA, Fernando D. *Conservação da autenticidade em centros históricos: um estudo sobre o polo alfândega no Recife*. Texto para Discussão. Centro de Conservação Integrada, Olinda, 2010.

## **Apêndice 2. Glossário do Programa Monumenta**

Fonte: Regulamento Operativo – Versão de 03/10/2001

Área de Projeto – O todo ou parte de Sítio Histórico Urbano Nacional ou de área que compreende Conjunto Urbano de Monumentos Nacionais, eleito pelo Programa como objeto de investimento.

Área de Influência – Espaço urbano que circunda a Área de Projeto no qual se localizam atividades relacionadas com aquelas desenvolvidas na Área de Projeto.

Conjunto Urbano de Monumentos Nacionais (CUMN) – Grupo de Monumentos Nacionais, situados dentro do perímetro urbano, que guardam entre si relação de proximidade.

Sítio Histórico Urbano Nacional (SHUN) – Área geográfica situada no interior do perímetro urbano dotada de valores naturais e/ou culturais de especial interesse paisagístico, histórico, artístico, científico ou arqueológico, tombado em nível federal.

Área Elegível – CUMN ou SHUN que determinou o convite ao município para participar do Programa.

Lista de Prioridades do Programa – Relação das vinte Áreas Elegíveis consideradas prioritárias para implantação do Programa Monumenta, definida na forma prevista no Contrato de Empréstimo.

Amostra Representativa – Conjunto de projetos elaborados para as cidades de Ouro Preto, Olinda, Recife e Rio de Janeiro, que serviram de base para a elaboração do Programa Monumenta.

Agente Financeiro – Instituição bancária encarregada, entre outras atividades, de efetuar repasses de recursos no programa.

Acordo de Cooperação para Participação do Estado no Programa – Instrumento celebrado entre o Município e o Estado para implementação, em conjunto, das ações do Projeto.

Carta Consulta – Documento preparado pelo Município convidado pelo Minc, isoladamente ou em conjunto com o Estado, para candidatar-se ao programa, baseado em resultado de oficina de planejamento participativo do projeto e em levantamentos e estudos iniciais, contendo definição preliminar das Áreas de

Projeto e de Influência, diagnóstico inicial e definição dos objetivos a serem alcançados pelo projeto.

Acordo de Cooperação para Elaboração do Projeto – Instrumento celebrado entre o Município ou Estado e o Minc, após a aprovação da Carta Consulta, visando à elaboração do Projeto para sua inclusão no Programa.

Perfil do Projeto – Documento preparado pelas UEPs, tendo como objetivo fornecer uma síntese do projeto e sua fundamentação, conforme resultados dos estudos de viabilidade técnica, institucional, financeira, econômica e socioambiental.

Convênio de Financiamento – Instrumento celebrado entre o Minc e o Município com interveniência do Estado, quando for o caso, ou o Estado com a interveniência do Município, quando for o caso, com interveniência do agente financeiro, mediante o qual se estabelecem as condições gerais de execução do projeto, repasse de recursos, assim como o aporte de contrapartida municipal ou estadual.

Contrato de Repasse – Contrato entre o Agente Financeiro e o Município ou o Estado, estabelecendo as condições de repasse, faturamento, pagamento e prestação de contas.

Unidade Central de Gerenciamento (UCG) – Unidade criada no Minc para a coordenação do Programa, análise e aprovação das solicitações de financiamento, supervisão e acompanhamento de sua implementação.

Grupo Tarefa do Iphan (GT Iphan) – Unidade criada no Iphan, subordinada à Presidência, para coordenar as ações do órgão, no âmbito do Programa.

Unidade Executora do Projeto (UEP) – Unidade criada pelo Município ou, conforme o caso, pelo Estado, vinculada a uma secretaria de governo, para coordenação, supervisão, execução e administração financeira do respectivo projeto.