UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RILCIANE DE SOUSA BEZERRA

**Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de
programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda,
Pernambuco**

São Paulo

2018

RILCIANE DE SOUSA BEZERRA

Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda, Pernambuco

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 18 de maio de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. André Fontan Köhler

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Bezerra, Rilciane de Sousa

Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda, Pernambuco / Rilciane Bezerra de Sousa ; orientador, André Fontan Köhler. – 2018
167 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Patrimônio histórico – Preservação - Olinda (PE). 3. Programa Cidades Históricas - Brasil. 4. Programa Monumenta - Brasil. 5. Programa de Aceleração do Crescimento – Brasil. I. Köhler, André Fontan, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981

Nome: BEZERRA, Rilciane de Sousa

Título: Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda, Pernambuco

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, pelo Programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 18/05/2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profa. Dra. Flávia Brito do Nascimento

Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Profa. Dra. Cintia Rejane Möller Araújo

Universidade Federal de São Paulo

Agradecimentos

Ao meu orientador, Prof. Dr. André Fontan Köhler, pelos conhecimentos compartilhados, que nortearam a execução do presente trabalho.

À minha família, parte tão importante da minha vida, pelo apoio incondicional e motivação, elementos essenciais na condução desse projeto. Obrigada pelo incentivo e por estarem sempre ao meu lado.

Ao professor Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho, pelas recomendações de literatura, que foram de grande importância para a construção do marco teórico da dissertação.

À Cecília de Sousa e Patrícia de Sousa, amigas queridas, que prontamente se dispuseram a colaborar na revisão do texto. Obrigada pela ajuda e pela amizade de longa data.

Aos entrevistados, que cederam tempo e atenção, propiciando valiosas contribuições a este trabalho.

Ao IPHAN e à SEPAC, pela paciência e presteza em atender aos sucessivos pedidos de informações, solicitadas por mim.

Finalmente, gostaria de agradecer à Escola de Artes, Ciências e Humanidades, que desde a época da graduação é, para mim, um ambiente de constante aprendizado.

Sobre a Construção de Obras Duradouras

“Quanto tempo
Duram as obras? Tanto
Quanto o preciso pra ficarem prontas.
Pois enquanto dão que fazer
Não ruem. (...)”

Bertold Brecht, in ‘Lendas, Parábolas, Crônicas, Sátiras e outros Poemas’

Tradução de Paulo Quintela

RESUMO

BEZERRA, Rilciane de Sousa. **Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda, Pernambuco.** 2018. 167 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

O objeto de estudo do presente trabalho são as capacidades estatais do governo federal em coordenar programas, de abrangência nacional e destinados a preservação do patrimônio cultural brasileiro, mediante a arranjos complexos, isto é, por meio da atuação de instituições em todos os níveis de governo – União, estados e municípios – e do setor privado. Em perspectiva mais específicas, observou-se o processo de construção da política de preservação do município de Olinda e qual a sua relação com os programas, com a intenção de verificar de que forma estes contribuíram para a sedimentação de conhecimentos técnicos e estruturação da administração municipal para a área da cultura, por meio da implementação do PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas. Diante da necessidade de mais estudos relacionados às políticas públicas não prioritárias, faz-se necessário compreender a formulação, o desenho e o processo de implementação desse tipo de programa, cujos recursos disponíveis são escassos, no intuito de maximizar seu poder de alcance e melhorar a eficiência de suas ações. Assim sendo, o objetivo desse trabalho é analisar de que maneira os programas federais destinados à preservação do patrimônio histórico artístico nacional se estruturam e quais os impactos gerados por eles na administração municipal de Olinda. Para tanto, optou-se pela metodologia do tipo pesquisa qualitativa, devido ao caráter complexo e multidimensional do objeto estudado; para fins de análise das informações coletadas nas entrevistas e na revisão de literatura, utilizou-se o *Template Analysis* para sistematizar e agrupar os dados e, assim, compreender as capacidades estatais de forma mais intrincada e estruturada. Foram apontadas quatro dimensões importantes para o desenvolvimento das capacidades estatais, são elas: dimensão financeira, dimensão de planejamento, dimensão da implementação e dimensão política. Essas dimensões estão presentes em todos os níveis de governo e variam de importância de acordo com o nível hierárquico no qual se localizam. Tendo em mente que Olinda é um município com baixo dinamismo econômico e dependente de recursos externos, verificou-se que os

programas tiveram grande influência no processo de institucionalização da política de preservação de Olinda, na medida em que proporcionaram a contratação de servidores públicos municipais especializados na área, capacitação técnica dos servidores e recursos financeiros. Pondera-se, aqui, que apesar dos recursos adicionais providos pelos programas, eles ocorreram de forma intermitente e não foram suficientes para suprir a demanda existente e, portanto, há a necessidade de se criar políticas continuadas de manutenção e zeladoria do sítio histórico.

Palavras-chave: Programa de Cidades Históricas. Programa Monumenta. Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas. Políticas públicas. Capacidades estatais. Implementação.

ABSTRACT

BEZERRA, Rílciane de Sousa. **State capacities and federal programs:** the process of implementing programs to preserve Brazilian cultural heritage, in the municipality of Olinda, Pernambuco. 2018. 167 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected version.

The object of study of the present work are as state capacities of the federal government to coordinate national and financial programs in conservation of Brazilian cultural patrimony, through a complex arrangements, stations of action of institutions at all levels of government - Union, states and municipalities - and the private sector. In a more specific perspective, observe the process of construction of the preservation policy of the municipality of Olinda and its relationship with the programs, with the intention of verifying how to contribute to the sedimentation of technical knowledge and structuring the municipal administration to an area through the implementation of PCH, Programa Monumenta and PAC Cidades Históricas. Faced with the need for more studies related to non-priority public policies, it is necessary, a formulation, the design and process of implementation of the type of program, whose available resources are scarce, with no intention to maximize its reach and improve in a measure of efficiency of its actions. Thus, the objective of this work is to analyze in a way before the federal programs for the preservation of the national historical artistic patrimony are structured and what the impacts generated by them in the municipal administration of Olinda. For this, we chose the methodology of the type qualitative research, due to the complex and multidimensional character of the studied object; for the purpose of analyzing the information collected in the interviews and in the literature review, we used the Analysis Analysis to systematize and group the data and, thus, to understand the state capacities in a more intricate and structured way. Four important dimensions were identified for the development of state capacities, namely: financial dimension, planning dimension, implementation dimension and political dimension. These dimensions are present at all levels of government and vary in importance according to the hierarchical level in which they are located. Keeping in mind that Olinda is a municipality with low economic dynamism and dependent on external resources, it was verified that the programs had great influence in the process of institutionalization of

the policy of preservation of Olinda, in that they provided the hiring of specialized municipal public servants in the area, technical qualification of the servers and financial resources. It is considered here that despite the additional resources provided by the programs, they occurred intermittently and were not sufficient to meet the existing demand and, therefore, there is a need to create continued policies of maintenance and janitorial of the historic site.

Keywords: Programa de Cidades Históricas. Programa Monumenta. Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas. Public policy. State capabilities. Implementation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Adaptação de Estrutura Lógica	44
Figura 2 - Adaptação dos diagramas do Modelo Lógico	46
Figura 3 – Mapa dos territórios de Olinda	68
Figura 4 - Relação de ações do Programa Monumenta em Olinda	80
Figura 5 – Gráfico: Distribuição dos recursos do PAC-CH por estado	83
Figura 6 - Gráfico: Evolução dos investimentos dos programas em Olinda	89
Figura 7 - Casarão Hermann Lundgren	98
Figura 8 - Fortim de São Francisco de Olinda	99
Figura 9 - Cine Duarte Coelho	99
Figura 10 - Largo do Amparo	99
Figura 11 - Igreja do Bonfim	100
Figura 12 - Igreja de São Pedro	100
Figura 13 - Mosteiro de São Bento	100
Figura 14 - Bicas de Olinda. Da esquerda para a direita: Bica de São Pedro, Bica do Rosário e Bica dos 4 Cantos	100
Figura 15 - Palácio dos Governadores	101
Figura 16 - Adro do Convento Franciscano - Foto 1	101
Figura 17 - Adro do Convento Franciscano - Foto 2	102
Figura 18 - Sobrado do Arquivo Público Municipal	102
Figura 19 - Museu de Arte Contemporâneo – MAC	102
Figura 20 – Esquema simplificado do comparativo entre os arranjos institucionais do PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação de cidades e investimentos previstos para o PAC Cidades Históricas.....	83
Tabela 2 – Servidores lotados na SEPAC	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de entrevistados.	26
Quadro 2 - Modelo de Análise	28
Quadro 3 - Projetos e Investimentos do PCH em Olinda.....	74
Quadro 4 - Relação de projetos de intervenção do PAC Cidades Históricas, em Olinda	86
Quadro 5 - Análise dos trechos	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBC – Capital Brasileira da Cultura
CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural
CUMN – Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais
DPHAN – Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
E-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FNPM – Fundação Nacional Pró-Memória
FCPSHO – Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBPC – Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural
ICCROM – International Centre for the Conservation and Restoration of Monuments
ICOMOS – International Council on Monuments and Sites
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MEC – Ministério da Educação
MINC – Ministério da Cultura
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAC Cidades Históricas – Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas
PCH – Programa de Cidades Históricas
PDLI – Plano Diretor Local e Integrado
PHAN – Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
PIB – Produto Interno Bruto
PMO – Prefeitura Municipal de Olinda
PPA – Plano Plurianual
PPPs – Parcerias Público-Privadas
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PRODETUR - Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
RMR – Região Metropolitana de Recife

SEAC – Secretaria de Assuntos Culturais

SEC – Secretaria da Cultura

SEPAC – Secretaria de Patrimônio e Cultura

SEPLAN-PR – Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFS – Sistema Financeiro de Saneamento

SHU – Sítio Histórico Urbano

SHUN – Sítios Históricos Urbanos Nacionais

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UCG – Unidade Central de Gerenciamento

UEP – Unidade Executora do Programa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	MÉTODOS	21
2.1	REVISÃO DE LITERATURA.....	21
2.2	MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	24
3	REFERENCIAL TEÓRICO	30
3.1	CAPACIDADES ESTATAIS.....	30
3.2	ARRANJOS INSTITUCIONAIS	38
3.3	PROGRAMAS, PROJETOS E PROCESSOS DE AVALIAÇÃO	41
3.4	O PAPEL DA IMPLEMENTAÇÃO.....	49
4	POLÍTICAS PÚBLICAS E PATRIMÔNIO CULTURAL	51
5	OLINDA: TRADIÇÃO CULTURAL E PRESERVAÇÃO	64
5.1	O PCH EM OLINDA.....	69
5.2	PROGRAMA MONUMENTA	75
5.3	O PAC - CIDADES HISTÓRICAS.....	81
6	RESULTADOS.....	88
6.1	DIMENSÃO FINANCEIRA	88
6.2	DIMENSÃO DE PLANEJAMENTO	91
6.3	DIMENSÃO DA IMPLEMENTAÇÃO.....	95
6.4	DIMENSÃO POLÍTICA.....	103
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
7.1	CONTRIBUIÇÕES À ANÁLISE DE POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	107
7.2	LIMITES DA PESQUISA	114
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	124
	APÊNDICE B – ANÁLISE DOS TRECHOS	125
	ANEXO A - INVESTIMENTOS POR CIDADE	166

1 INTRODUÇÃO

Para entender o funcionamento de programas federais de grande escopo, é necessário analisar como são formados os arranjos institucionais de suas intervenções estatais, bem como o contexto político e institucional no qual estão inseridos, de modo a identificar de qual forma esses arranjos influenciam nas capacidades estatais do governo em articular os atores, e, assim, produzir políticas públicas em nível local, alinhadas às diretrizes estabelecidas pelo governo federal.

Num contexto de múltiplas instituições, que estabelecem relações entre si, e que possuem interesses diversos que nem sempre convergem, é de suma importância compreender o Estado para além da visão weberiana. Sendo assim, as capacidades estatais mostram-se como uma eficiente categoria de análise para entender os processos de implementação das políticas públicas.

Isso porque esse conceito aborda as instituições de modo integrado, levando em consideração aspectos administrativos, políticos e jurídicos. Essa visão mais abrangente permite propor ações de coordenação mais eficientes, com maior inclusão de atores, e se levando em consideração como eles relacionam-se entre si.

Dessa forma, a análise das capacidades estatais e dos arranjos institucionais pode ser utilizada como meio para se compreender a implementação de políticas públicas e contribuir com subsídios informacionais, que permitam o aprimoramento de seus instrumentos de gestão e produzam melhores resultados, especialmente em áreas não prioritárias para o governo como, por exemplo, a cultura.

O debate acerca da preservação do patrimônio histórico e artístico nacional (PHAN) torna-se cada vez mais complexo, uma vez que a literatura internacional e nacional estabelece práticas que buscam não só a conservação do patrimônio cultural, mas também sua integração ao planejamento territorial, ao meio ambiente e ao contexto social. Além disso, a literatura propõe o desenvolvimento econômico e o caráter de sustentabilidade das ações empreendidas pelo Estado, como pode ser observado nas Cartas Patrimoniais,

tais como, a Carta de Veneza, as Normas de Quito, a Resolução de São Domingos, dentre outras.

No Brasil, já há iniciativas estatais de proteção ao PHAN, desde pelo menos os anos 1920, por meio de inspetorias estaduais. Todavia, as políticas de preservação do PHAN, apesar de estarem respaldadas por legislação específica, ainda possuem limitações de atuação.

Influenciado pela ideia de promover o desenvolvimento local através do turismo, surgiu o Programa de Cidades Históricas (PCH), programa federal voltado para a restauração de sítios históricos urbanos, cuja implementação ocorreu no período de 1973 a 1983. Além das restaurações de monumentos históricos, o programa ofereceu cursos de qualificação da mão-de-obra, a elaboração de planos urbanísticos, dentre outras ações.

O Programa Monumenta, por sua vez, também foi um programa federal, e contou com empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e assessoria técnica da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). Sua proposta era promover preservação e restauração do PHAN de forma sustentável, e, assim como o PCH, se propunha a realizar uma série de atividades para além da restauração de bens imóveis.

A iniciativa mais recente é o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC Cidades Históricas), de 2013, que é um programa federal para a restauração de sítios históricos urbanos e que atua por meio da colaboração entre o Ministério do Planejamento, Ministério da Cultura, estados, municípios, o IPHAN e o setor privado.

Os três programas – PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas – foram implementados em várias regiões do território nacional. Todavia, é interessante notar que algumas cidades foram contempladas em mais de um deles, em função de diversos motivos que perpassam o seguinte: a) a necessidade de novos restauros; b) a capacidade estatal técnica de municípios e/ou estado de propor projetos alinhados aos objetivos do governo federal; e c) o interesse da União em preservar determinado sítios históricos.

Olinda é um dos municípios do Nordeste brasileiro que possui um belíssimo acervo de bens culturais, proveniente do período colonial e imperial, e que sobreviveu à deterioração, especulação imobiliária e reformas urbanas. De modo que a preservação de seu patrimônio histórico incentivou, ainda nos anos

1970, a criação de uma legislação municipal específica para fins de sua proteção.

Nesse sentido, o presente trabalho contribui para identificar a trajetória seguida pelas políticas públicas e instituições voltadas à proteção do patrimônio cultural, no Brasil, de modo a identificar quais capacidades precisam ser desenvolvidas, no intuito de melhorar a qualidade das ações estatais não só para esse segmento, mas também para outras políticas desenvolvidas pelo governo federal, e que, devem ser executadas em nível local.

Assim sendo, esse trabalho se justifica na medida em que o Estado – para atender a demanda crescente de serviços públicos e para assegurar direitos difusos, como a cultura –, necessita tornar suas capacidades estatais cada vez mais eficientes para a coordenação de programas federais, que são executados pelas unidades subnacionais.

Analisar os arranjos institucionais de programas pautados pela atuação de diversos atores pertencentes a diferentes contextos político-sociais é uma forma de se buscar padrões de boas práticas, no sentido de aperfeiçoar as capacidades estatais identificadas, e, assim, induzir a replicação dessas capacidades em outros setores.

Dessa forma, o objeto de estudo do presente trabalho são as capacidades estatais do governo federal em coordenar e induzir os entes subnacionais, com a finalidade de produzir políticas destinadas à preservação do PHAN, por meio da atuação do PCH, do Programa Monumenta e do PAC Cidades Históricas, no município de Olinda, Pernambuco.

No intuito de mais bem compreender como ocorreu o processo de formulação e implementação desses programas, serão analisados seus respectivos arranjos institucionais, o desenho dos programas e como estes se modificam e se relacionam ao longo do tempo, de modo a entender seus impactos nas capacidades – do governo federal e municipal – e, por consequência, na realização dos programas em Olinda.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar de que forma os programas federais destinados a preservação do patrimônio cultural, atuaram e/ou atuam no processo de construção de capacidades estatais no município de Olinda. No que diz respeito aos objetivos específicos, buscar-se-á o seguinte:

- a) identificar os arranjos institucionais dos programas estudados, e ver como eles se estruturaram;
- b) identificar e analisar as capacidades estatais dos respectivos programas, no intuito de verificar se houve, de fato, evolução na qualidade dos processos de implementação;
- c) analisar o desenho de cada programa, de modo a compará-los entre si, tendo como objetivo verificar avanços e retrocessos nos processos burocráticos, na comunicação intersetorial e no uso de tecnologias da informação para o desenvolvimento das atividades vinculadas aos programas;
- d) verificar se os programas contribuíram, de fato, para a preservação do PHAN.

Para tanto, o texto está estrutura em sete capítulos, a saber: 1) Introdução, na qual apresenta-se o tema; 2) Métodos, nesse capítulo é apresentada a metodologia de coleta de dados, a qual é pautada pela revisão de literatura, entrevistas semiestruturadas, informações oficiais, e a ferramenta de análise desse material, no caso, *Template Analysis*; 3) Referencial teórico, o qual apresenta o marco teórico da dissertação, isto é, os conceitos de “capacidades estatais”, “arranjos institucionais”; “programas” e implementação; 4) Políticas Públicas e Patrimônio Cultural, aqui, busca-se apresentar as principais questões político-institucionais que foram estabelecidas para o campo da preservação do PHAN; 5) Olinda: tradição cultural e preservação, nesse capítulo são apresentados o contexto de origem, deterioração e o estabelecimento de políticas de preservação do patrimônio tombado olindense; 6) Resultados, o qual sistematiza os dados obtidos, de modo a organizá-los em quatro categorias, a saber: “dimensão financeira”, “dimensão de planejamento”; “dimensão da implementação” e “dimensão política”; e, por fim, 7) Considerações finais, as quais buscam discutir os resultados sob a lógica estabelecida pela literatura, bem como discorrer sobre os limites da pesquisa.

2 MÉTODOS

Este capítulo aborda a metodologia utilizada para a construção analítica do presente trabalho, utilizando-se de recursos de análise próprios do campo de públicas e da ciência política.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

A administração pública possui uma rica herança de abordagens, uma vez que é um ramo da ciência social, e, portanto, não é capaz de ser entendida de forma pura, como se faz com as ciências naturais como, por exemplo, a física, química e astronomia. Todavia, em função da administração pública estar mais alinhada à perspectiva da ciência pós-normal, ou seja, abranger um contexto mais amplo, complexo e baseado na sociedade e condições ambientais, há dificuldade de se manter a objetividade e capacidade de previsão e controle (RICCUCCI, 2008).

Diante disso, faz-se necessário construir um marco teórico que possibilite compreender os principais elementos que compõem o contexto e as políticas públicas analisadas. Assim sendo, optou-se, nesse trabalho, por construir um referencial teórico, baseado em revisão de literatura da ciência política, da administração pública e da cultura.

Entendendo, aqui, a revisão da literatura como um levantamento abrangente de inquéritos anteriores relacionadas a determinada área de conhecimento, que deve ter recorte diretamente relacionado à questão de pesquisa, de modo a atribuir a pesquisa fundamento intelectual e/ou histórico; e refletir sobre os principais tópicos para o desenvolvimento da pesquisa (BEARFIELD; ELLER, 2008).

Aqui, serão abordadas questões relativas à gestão de políticas públicas, numa abordagem ampla de conceitos, no intuito de compreender a complexidade das relações intergovernamentais – município, estado e governo federal –, na área da conservação e restauração dos bens culturais, cujo recorte de análise é a coordenação dos programas federais – PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas –, junto à administração municipal de Olinda.

A revisão de literatura foi baseada nos conceitos de “capacidades estatais”, “arranjos institucionais”, “implementação”, “teoria do programa” e “patrimônio cultural”. Antes de abordar a literatura, acima apresentada, faz-se necessário apresentar os conceitos que balizarão a análise do presente trabalho, sendo importante apresentar o conceito de política pública, a qual será definida de acordo com pensadores do campo das ciências políticas e da administração pública.

Segundo Secchi (2013), a ciência política encontra dificuldades em definir o significado da palavra “política” em países de língua latina, o que não ocorre em países cujo o idioma oficial é o inglês, pois há a distinção entre os termos “*politics*” e “*policy*”. *Politics* faz referência a atividade política, a competição por recursos, a mobilização de atores sociais, isto é, está mais próxima da utilização na linguagem coloquial dos brasileiros. *Policy*, por sua vez, representa uma dimensão mais concreta, ou seja, localiza-se no campo da decisão e da ação da administração pública, da iniciativa privada e do terceiro setor.

Dito isso, o termo “políticas públicas” encontra-se mais próximo do segundo significado, ou seja, é utilizado para designar o processo de transformação de conteúdo simbólicos, definidos por decisões políticas, em ações reais. Nesse sentido, o autor aponta que a política pública é uma diretriz voltada para a resolução de uma questão e que:

(...) possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013, p. 2).

Uma perspectiva mais alinhada ao objeto, aqui estudado, é a definição proposta por Rodrigues (2013, p. 14), na qual: “(...) políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política”.

O conceito de “capacidades estatais” carece de adequada definição, uma vez que será amplamente discutido, no presente trabalho. Ressalta-se, que o caráter intuitivo do termo “capacidade” está atrelado às questões de aptidão,

competência e habilidade, bem como seu potencial multidimensional pode abrir um leque indefinido de conceitos. Contudo, ainda que hajam outras questões, a centralidade da discussão localiza-se nas análises da “efetividade do Estado” ou “boa governança” (GOMIDE, 2016; HAU, 2012; FUKUYAMA, 2013).

Desta forma, para fins de análise, o conceito de capacidades estatais será abordado de acordo com a definição de Hau (2012, p. 4, tradução nossa): “No sentido mais amplo, capacidade estatal refere-se à capacidade dos Estados em pôr em prática e implementar escolhas políticas dentro dos limites territoriais que eles afirmam governar”. Nessa abordagem, são observados aspectos como a capacidade do governo em promulgar leis, garantir o cumprimento de contratos, proteger suas fronteiras, prover bens públicos, e articular e mobilizar atores sociais.

Outro conceito que será abordado são os arranjos institucionais, o qual consiste no conjunto de regras e vínculos entre agentes que podem cooperar ou competir, de acordo os incentivos que a estrutura institucional fornece. Nesse sentido, o mercado pode ser considerado um tipo de arranjo institucional, na medida em que opera por meio da criação de incentivos e movimentos de adaptação e autonomia, que determinam as ações dos agentes no mercado. A seu tempo, os arranjos institucionais híbridos estabelecem uma combinação entre incentivos, hierarquia e controle por meio de arranjos como, por exemplo, *joint ventures* e parcerias público-privadas (PPPs). Assim sendo, os arranjos podem ser considerados estruturas de governança para a realização de determinado objetivo, conforme apresenta o trecho a seguir:

(...) um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional (FIANI, 2013, p. 25-26).

Em virtude da complexidade da implementação dos programas, faz-se necessário compreender a “Teoria do Programa”, a qual é apontada como importante ferramenta no processo de avaliação das políticas públicas (SANTOS, 2013). Essa abordagem é especialmente útil para o planejamento, na medida em que as avaliações fornecerão informações sobre as especificidades

de ações implementadas; pois quanto maior o conhecimento acerca dos programas, mais factíveis serão suas ações (PARES; VALLE, 2006; CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Adiante, a literatura relativa a implementação aponta que a decisão política é um dos elementos centrais da política pública, pois apresenta proposições acerca da solução de determinados temas, que surgem na agenda política como problemas. A formalização dessas intenções por meio de legislação é especialmente importante, na medida em que firmam compromissos e organizam as formas de atuação, isto é, na forma de arranjos institucionais, origem dos recursos, delimitação dos agentes implementadores, etc.

Contudo, os estudos na área de implementação revelam que não há garantias de que as ações propostas na formulação de políticas públicas alcançaram os objetivos previstos e, nem mesmo, que as ações serão, de fato, executadas (RUA; ROMANINI, 2013). De modo que, as autoras definem a implementação¹ como:

(...) um processo de diversos estágios, que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões – que correspondem à formulação da política pública – identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução. A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos (RUA; ROMANINI, 2013, p. 4).

Diante do exposto, faz-se necessário esclarecer que os conceitos apresentados nesse subitem e na revisão de literatura fazem parte do marco teórico e são utilizados como base na análise do objeto de estudo.

2.2 MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Para fins de coleta de informações e análise dos dados, utilizou-se a pesquisa qualitativa. Essa decisão metodológica teve como objetivo promover uma análise mais abrangente e aberta aos fatores sociais do objeto de estudo.

¹Segundo Rua e Romanini (2013, p. 4), na literatura da área de políticas públicas adota-se o termo “implementação” em vez da palavra “implantação”.

Além disso, a escolha levou em consideração as vantagens proporcionadas pela investigação qualitativa.

Sobre a pesquisa qualitativa, sabe-se que devido a seus aspectos interpretativos, essa metodologia encontrou resistência na aceitação por parte de acadêmicos que buscavam e/ou buscam modelos metodológicos estruturados sob paradigmas tidos como incontestáveis. Contudo, atualmente, essa abordagem adquire maior importância em razão da sofisticação – tanto teórica quanto metodológica –, ganhando, assim, o apoio da comunidade acadêmica. De acordo com Denzin e Lincoln (2000a) pode-se apontar como vantagens da investigação qualitativa seu potencial ilimitado de análise, seu caráter alegórico e sua possibilidade de discussões acerca de questões morais. Nesse sentido, o autor aponta que:

Qualquer definição de confiança de pesquisa qualitativa deve funcionar dentro de seu campo histórico complexo. Pesquisa qualitativa significa diferença em cada um desses momentos. No entanto, uma definição inicial e genérica pode ser oferecida: pesquisa qualitativa está situada na atividade que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível [...] Eles transformam o mundo em uma série de representações, incluindo notas de campo, informações, conversas, fotografias, gravações e memorandos para si mesmo. Neste nível, pesquisa qualitativa envolve uma linguagem interpretativa e naturalista para o mundo (DENZIN; LINCOLN, 2000b, p. 3, tradução nossa).

No intuito de buscar mais acurada compreensão do tema pesquisado, a análise de dados qualitativos foi realizada por meio do gerenciamento dados, obtidos nas transcrições dos áudios gravados a partir das entrevistas realizadas, por meio de um processo coerente de coleta, armazenamento e recuperação das informações. Nesse sentido, Hubermans e Miles (1998) propõem que a definição de análise de dados consiste em três processos interligados, a saber, redução de dados, exposição de dados e conclusões.

Ainda sobre a questão do gerenciamento de dados, é ressaltado a necessidade de se armazenar e recuperar as informações de forma adequada, para se evitar o extravio, a má codificação e a perda de dados. Tais riscos podem ser mitigados por meio de um bom sistema de indexação do material produzido pelo pesquisador como, por exemplo, diários, transcrições, documentos, análise interpretativa, dentre outros (HUBERMANS; MILES, 1998).

Dito isso, optou-se, aqui, por coletar dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas e em profundidade, desenvolvidas de acordo com o roteiro, localizado no APÊNDICE A, previamente elaborado. As entrevistas foram realizadas da seguinte forma:

- a) Critério de escolha dos entrevistados: foram selecionados atores importantes para o desenvolvimento das políticas públicas – em nível federal, estadual e municipal –, na área da preservação do patrimônio cultural, dando prioridade para servidores que atuaram diretamente com os programas, aqui estudados, conforme é apresentado no Quadro 01.

Quadro 1 - Relação de entrevistados.

IDENTIFICAÇÃO	ÓRGÃO	NÍVEL	TIPO
Entrevistado(a) 1	IPHAN – DF	Federal	Autarquia
Entrevistado(a) 2	IPHAN – DF	Federal	Autarquia
Entrevistado(a) 3	IPHAN – DF	Federal	Autarquia
Entrevistado(a) 4	Seplan-PR	Federal	Administração Direta
Entrevistado(a) 5	Secretaria de Meio Ambiente Urbano e Natural	Municipal	Administração Direta
Entrevistado(a) 6	SEPAC	Municipal	Administração Direta
Entrevistado(a) 7	IPHAN – PE	Estadual	Autarquia
Entrevistado(a) 8	SEPAC	Municipal	Administração Direta
Entrevistado(a) 9	SEPAC	Municipal	Administração Direta
Entrevistado(a) 10	IPHAN - Escritório Técnico de Olinda	Estadual	Autarquia

Fonte: Elaborado pela autora

- b) As entrevistas foram gravadas em áudio, mediante a autorização dos entrevistados, e transcritas. Além disso, no momento das entrevistas, foram anotados os principais tópicos relativos ao objeto de estudo, e foram solicitadas indicações sobre possíveis novos entrevistados.

- c) As entrevistas foram realizadas nos municípios de Brasília, Recife e Olinda, no período de 13 de outubro de 2016 à 17 de julho de 2017. Em relação a Olinda, além das entrevistas, a visita ao município serviu para observar os monumentos beneficiados pelos programas aqui analisados, em especial os imóveis listados pelo PAC Cidades Históricas, que ainda estão em fase de implementação. Na ocasião, os imóveis foram fotografados para fins de acompanhamento das obras em andamento ou não.

No que diz respeito a análise dos dados coletados, optou-se pela *Template Analysis*, de King (2004). A análise de modelo é indicada para pesquisas que desenvolvem vários temas, e que se beneficiam por meio do agrupamento de informações. A utilização de códigos é um elemento-chave para essa análise. Segundo King (2004, p. 257, tradução nossa): “Um rótulo anexado a um índice em relação a um tema ou questão nos dados que o pesquisador identifica como importante para a sua interpretação”. Também é apontado que é primordial que os códigos sigam uma hierarquia organizacional, em grupos similares e níveis ordenados, de modo a produzir uma organização útil e clara ao pesquisador, quanto aos objetivos e interpretação dos dados. Ressalta-se que nesse modelo é possível que os códigos sejam paralelos, ou seja, podem ser classificados em outros níveis ao mesmo tempo.

A vantagem da *Template Analysis* consiste na flexibilidade da abordagem, a qual pode ser modificada a fim de atender as necessidades de determinada área e a possibilidade de analisar perspectivas de diferentes grupos dentro de um contexto organizacional. Por outro lado, as desvantagens consistem na falta de literatura substancial que aborda as técnicas desse tipo de análise, dificuldade dos pesquisadores em lidar com as inseguranças em relação as decisões analíticas que devem ser tomadas, e possibilidade de tornar o modelo complexo demais para ser manejável (KING, 2004).

Diante disso, as entrevistas transcritas foram analisadas, por meio de codificação de trechos das falas dos entrevistados, os quais foram elaborados de acordo com a revisão de literatura, e estruturadas em códigos. Ao longo das entrevistas, surgiram outros códigos decorrentes de apontamentos recorrentes na fala dos entrevistados; os códigos foram agrupados em subtemas, de acordo com o alinhamento temático, e, por fim, os subtemas foram sintetizados em

quatro temas primários, sendo eles: a) financeiro; b) planejamento; c) implementação; e d) política, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo de Análise

Código	Descrição	Marco referencial do código	Subtema	Tema primário
RM	Recursos municipais	Fukuyama (2013)	Receita municipal	Financeira
IF	Iniciativa de flexibilização das atividades e/ou modernização administrativa	Corrêa (2012) e Magalhães (1997)	Administração	Implementação
IE	Infraestrutura e equipamentos	Entrevistas	Condições de trabalho e materiais necessários para a execução do trabalho	
TCCR	Treinamento e cursos de capacitação em restauração	Corrêa (2012)	Cursos e treinamentos na área de restauração	
CTEPR	Capacidade Técnica para Elaborar Projetos de Restauração	Entrevistas	Cursos e treinamentos na área de restauração	
PBLRF	Processos Burocrático para liberação do recurso federal	Entrevistas	Conhecimento técnico dos processos de gestão dos programas	
AL	Competências desenvolvidas em nível local	Farah (2001)	Arranjos de governança	
I	Interesse pessoal pela preservação e/ou arquitetura	Entrevistas	Motivações pessoais	
GRH	Gestão de recursos humanos	Entrevistas	Estímulos financeiros, motivacionais, compatibilidade de carga de trabalho	Planejamento
NAEA	Aproveitamento ou não de experiências anteriores	Sant'Anna (2016)	Capacitação e aprendizagem	
PBAP	Profissionalização dos servidores - processos burocráticos de acesso aos programas	Soifer e Hau (2008); Bersch, Praça e Taylor (2013);	Capacitação e aprendizagem	
TRF	Transferência de recurso federal	Fukuyama (2013)	Competência institucional	
PA	Processos de Avaliação	Cassiolato e Guerres (2010); Santos (2013)	Avaliações e indicadores de performance	
RA	Relacionamento entre os atores e/ou instituições	Matus (2006); Gomide e Pires, (2011); Lotta e Vaz (2015)	Arranjos de governança	
PNR	Promulgar leis, normais e regulamentos	Mann (1986); Grindel, (1996)	Competência institucional	Política
IPP	Interesse Público pela Preservação	Entrevistas	Contexto socioeconômico	
IP	Interesses políticos	Matus (2006)	Contexto situacional	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os temas primários representam as quatro dimensões da capacidade do governo federal em coordenar e induzir as ações do município de Olinda, relativas a implementação do PCH, do Programa Monumenta e do PAC Cidades Históricas, isto é, de programas federais que possuem arranjos institucionais complexos.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo abordará os conceitos de “capacidades estatais”, “arranjos institucionais”, “programas e projetos” e “implementação”, apresentando diferentes correntes de pensamento e sua relação com as políticas públicas. Também será discutido o conceito de “patrimônio cultural”, a importância de sua conservação, a trajetória histórica das políticas públicas destinadas à proteção do patrimônio construído, em especial os programas federais: o PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas.

3.1 CAPACIDADES ESTATAIS

A literatura da área de ciência social, a partir dos anos de 1970, aponta o Estado como um ator – ou instituição – de grande peso, que afeta o processo político e social ao moldar os relacionamentos entre grupos sociais e por meio da implementação de políticas públicas. De modo a superar a visão que imperava nas décadas de 1950 e 1960, que atribuíam à burocracia a imagem do estruturalismo funcional, amplamente associada aos princípios constitucionais e com baixa importância para o sistema político (SKOCPOL, 1985).

Assim, autores como Max Weber e Otto Hintze trazem uma perspectiva de que os Estados controlam territórios por intermédio de políticas públicas, similares entre si, mas que podem apresentar resultados distintos em decorrência de diferentes estruturas de governo, condicionalidades históricas e mudanças do contexto transnacional. Nesse sentido, o governo pode ser entendido para além de suas estruturas – sistemas legais, administrativos e coercitivos – mas também como ator capaz de construir relações dentro da sociedade civil (ibid.).

Em função do processo de releitura do papel do Estado pelos acadêmicos, foi possível alterar o foco da análise, propiciando o surgimento de duas tendências de estudo, sendo as seguintes: a) a autonomia do Estado; e b) as capacidades estatais. A primeira delas entende o Estado como organização que reivindica o controle sobre territórios e pessoas, formula e persegue objetivos próprios que podem, ou não, estar atrelados a demandas e interesses de grupos

sociais, de classe ou da sociedade; a segunda, diz respeito a capacidade de o Estado executar seus objetivos, inclusive em contexto de oposição por grupos de pressão e/ou fatores socioeconômicos adversos (ibid.).

O termo “capacidades estatais” é um conceito polissêmico que busca responder as questões relativas à burocracia governamental e ao funcionamento organizacional do Estado. Por conta disso, podem ser encontrados na literatura, relativa a esse tema, termos como “capacidade de governo”, “capacidade governativa” e “capacidade de governança estatal”, dentre outros (GRINDLE, 1996; MATUS, 2006; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; FUKUYAMA, 2013).

Cingolani (2013) sistematizou os conceitos e os agrupou o que, metodologicamente, ajuda a localizar as correntes acadêmicas e as dimensões enfatizadas por cada uma das sete categorias sugeridas, a saber:

- a) capacidade coercitiva, a qual tem relação com a capacidade de administrar o monopólio do poder coercitivo, por meio do uso de recursos militares, como, por exemplo, o controle do território interno – desencorajamento de conflitos internos – e a proteção das fronteiras;
- b) capacidade fiscal dá ênfase à habilidade de o Estado extrair recursos da sociedade por intermédio de impostos, de modo que está relacionada inicialmente à criação de aparatos destinados às guerras, mas posteriormente passou a incluir a provisão de bens públicos;
- c) capacidade administrativa e/ou de implementação, cuja origem provém da tradição weberiana, que aborda a profissionalização da burocracia e o caráter essencial da implementação impessoal das políticas públicas. Essa categoria também é bastante alinhada ao conceito de boa governança. São representantes dessa categoria Skocpol (1985) e Fukuyama (2013);
- d) capacidade transformativa e/ou de industrialização, a qual está interessada no desenvolvimento do setor produtivo e de qual formas ele molda a economia. Aqui, ainda que alguns trabalhos façam referência ao trabalho de Weber, essa categoria está mais preocupada com o quadro de funcionários, níveis adequados de coordenação de agências intra-estatais e a incorporação do Estado – em algum grau – na estrutura de produção. Fazem parte dessa categoria os trabalhos de Evans (1995) e de Rueschemeyer e Weiss (1985);

- e) capacidade relacional e territorial tem interesse, principalmente, em estudos de sociologia política, buscando compreender de que modo o Estado é permeado pela sociedade, e de qual forma internaliza as ações dos atores sociais. Vale notar que essa categoria faz fronteiras com várias outras, em virtude das múltiplas dimensões de análise como, por exemplo, a capacidade da administração central, o alcance territorial e o poder do Estado em irradiar instituições. Em suma, nessa categoria se busca entender como o Estado afeta e é afetado pela sociedade civil, conforme abordam as obras de Mann (1993), Soifer e Hau (2008);
- f) capacidade legal consiste na limitação do poder de intervenção do poder estatal, por meio de um sistema de leis que estabeleça condições para a execução de contratos e para compromissos críveis;
- g) capacidade política ou capacidade de formulação de política pública, que se refere à acumulação de poder, por líderes eleitos, os quais reforçam suas prioridades políticas sobre diferentes atores institucionais.

Além da questão da conceptualização de capacidades estatais, a literatura também buscar encontrar maneira de mensurá-la. Nesse sentido, Tilly (2007) propõe que a capacidade estatal consiste no poder do Estado para impor suas decisões, supervisionar o processo de tomada de decisão, e as implementar. Em sua análise, ele aponta a existência de variação em diferentes regimes de poder – como, por exemplo, regimes democráticos e não-democráticos –, e que os Estados podem ser categorizados como “fracos” e “fortes”. Ambos os casos apresentam riscos, isto é, Estados fracos podem ser incapazes de impedir que agentes do poder público promovam assédio junto aos cidadãos; por outro lado, Estados fortes podem apresentar uma burocracia capaz de suprimir o processo democrático que vincula a demanda da sociedade ao governo. Nesse sentido, o autor define capacidade estatal como:

A capacidade estatal é a medida em que as intervenções dos agentes do Estado em recursos existentes não estatais, atividades e conexões interpessoais podem alterar as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como relações entre essas distribuições. (Dirigido pelo Estado a redistribuição da riqueza, por exemplo, quase inevitavelmente envolve não só uma redistribuição de recursos em toda a população, mas também uma mudança na conexão entre as distribuições geográficas da riqueza e da população). Em um regime de alta capacidade, por este padrão,

sempre que os agentes do Estado agirem, suas ações afetam os recursos, as atividades e os recursos interpessoais dos cidadãos. (...) Em um regime de baixa capacidade, os agentes estaduais têm efeitos muito mais restrito, por mais que tentem mudar as coisas (TILLY, 2007, p. 16, tradução nossa).

Soifer e Hau (2008), também discutem a questão da “força” dos Estados, utilizando o conceito de capacidades estatais – integrando a burocracia estatal, os relacionamentos com atores sociais e a capacidade de alcance espacial e social – como parâmetro para estabelecer o nível de fragilidade dos governos. Para os autores, Estados fracos são incapazes de prover serviços básicos de educação, saúde e segurança e, conseqüentemente, garantir bem-estar econômico e social para seus cidadãos.

De acordo com Fukuyama (2013), desde a terceira onda de democratização, os pesquisadores do campo da ciência política, em sua maioria, estão preocupados em refletir sobre as instituições políticas e as limitações de poder, ou seja, questões relativas à *accountability*, direitos humanos, sistema de justiça etc. No entanto, pouco se discute acerca de como as instituições fazem uso e acumulam esse poder, o que fica bastante claro quando se observam os estudos recentes, nos quais há a busca por mensurar a qualidade da democracia. Isso se reflete no desenvolvimento de indicadores de governanças, os quais – em grande parte – buscam mensurar aspectos de Estado alinhados às capacidades estatais, tais como a eficácia de governo, qualidade regulatória, estabilidade econômica, níveis de violência e corrupção.

Tendo em mente a importância da governança para compreender as capacidades estatais, o autor define a governança como: “(...) a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços, independentemente do governo ser democrático ou não” (FUKUYAMA, 2013, p. 3). Essa perspectiva está próxima ao processo de implementação de políticas públicas e ao poder infraestrutural, proposto por Michael Mann (1986).

A governança trata da performance dos agentes em executar as vontades de seu superior hierárquico, e, portanto, esse conceito está bastante próximo – podendo, inclusive, ser difícil a separação conceitual – ao da implementação. Nesse sentido, a governança aborda a questão de execução, e o governo pode desempenhar seu papel de forma eficiente ou não. Outra questão que merece atenção, é que “(...) a capacidade do estado varia

substancialmente entre as funções, níveis de governo e regiões” (FUKUYAMA, 2013, p. 8, tradução nossa).

Isto é especialmente importante para o caso do Brasil, pois há o reconhecimento de “ilhas de excelência²” na máquina pública que podem distorcer as estatísticas de dados agregados relativos ao desempenho do Estado. Essa legitimação técnica da burocracia pode ser entendida a partir de três elementos, a saber: “a) uma burocracia profissional, b) com habilidade para implementar políticas públicas, e c) livre de influências externas” (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013, p. 4, tradução nossa).

Os autores apontam para os estudos relativos às capacidades estatais no Brasil, os quais apresentam conclusões bastante destoantes entre si, quando se muda o objeto comparativo, isto é, quando se observa o desempenho do Estado brasileiro na área da indústria e do comércio, em comparação com países asiáticos, nota-se sua debilidade em empreender ações; contudo, em relação aos países latino-americanos o Brasil apresenta bons índices. Esses resultados também demonstram que o governo federal apresenta bons resultados para sua burocracia, mas é preciso atentar-se para quais áreas da política pública e quais as nações estão sendo comparadas para compreender o real desempenho do Estado (ibid.).

Para Mann (1986), há duas formas de poder do Estado, a saber: a) o poder despótico, e, b) o poder infraestrutural. O poder despótico diz respeito às elites estatais, no sentido de “poder distributivo”, o qual garante a elas o poder de negociar com a sociedade, fortalecendo o poder do Estado em concentrar recursos e os distribuir, por meio de mudanças sem rotinas. Já o poder infraestrutural tem relação com as variáveis “centralidade” e “territorialidade”, ou seja, a capacidade de produzir relações territorializadas, que a sociedade, por si só, jamais alcançará. Essa capacidade permite que o Estado penetre – por intermédio de redes de poder – na sociedade e promova as mudanças rotineiras.

² Segundo Nunes (2010), “ilhas de excelência” fazem parte da estratégia de governo voltada para a universalização de procedimentos e insulamento burocrático, que busca contornar os efeitos do clientelismo, por meio da implantação de ilhas de racionalidade, composta por servidores públicos com conhecimento técnico-especializado, de modo que as instituições tenham a capacidade de atingir objetivos específicos, sem a influência de pressões advindas de arenas políticas.

A literatura entende que o poder infraestrutural, de Mann, é a capacidade institucional que possibilita o Estado implementar e controlar a política, dentro dos limites, espacialmente definidos, do território governado. Nesse sentido, Soifer e Hau (2008, p. 6) apontam que:

“(...) o poder de infraestrutura é crucial para a performance do aparelho do Estado de Weber” e que (...) a incapacidade do Estado em penetrar na sociedade civil através da comunicação rotineira e dos meios regulatórios prejudica a construção de uma eficiente burocracia estatal. O poder infraestrutural é talvez um necessário condição de eficácia burocrática”.

Segundo Cingolani (2013), o conceito de capacidade estatal nasceu do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, que era um objetivo bastante importante na agenda acadêmica da escola de sociologia política e da história econômica, na segunda metade do Século XX. A autora aponta a existência de duas vertentes acadêmicas que merecem ser ressaltadas. A primeira onda é proveniente das teorias neomarxista, dos anos de 1960, que tiveram como pano de fundo a Europa e sua grande preocupação com a emergência do Estado de Bem-Estar Social, com a autonomia do Estado e o efeito redistributivo das políticas públicas. A segunda onda ocorreu nas décadas de 1970 e 1980, e estava alinhada à tradição weberiana dos estados modernos, tendo como características principais o monopólio do poder coercitivo, por uma administração central, e a formação de profissionais, permanentes e insulados, em seu quadro de funcionários públicos.

Já nos anos de 1990, a ciência política avançou nas discussões acerca das características do sistema político, dos partidos políticos, da sobrevivência política, do efeito da profissionalização da burocracia e da capacidade de formulação de políticas públicas. Grindle (1996) analisou as crises, ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, na América Latina e África, descrevendo o papel do Estado nesse contexto político, econômico e social, de modo geral. A autora aponta que esse período foi pautado por pressões políticas por reforma e diminuição da capacidade de gerenciar as tarefas econômicas e políticas. Nesse período, os governos tiveram a necessidade de redefinir suas capacidades estatais.

Em sua análise, a autora descreveu quatro tipos de capacidades estatais, a saber: a) “capacidade institucional”, que consiste na capacidade de regular as interações econômicas e políticas da sociedade; b) “capacidade técnica”, relativa a competência para definir e gerir políticas macroeconômicas eficazes, por meio de servidores públicos devidamente treinados para exercer atividades administrativas e políticas; c) “capacidade administrativa”, tida como a competência de desempenhar funções administrativas básicas e essenciais ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social; e d) “capacidade política”, a qual ocorre por meio da criação de canais efetivos e legais para atender a demanda social e a representação, no intuito de mitigar de conflitos (GRINDEL, 1996).

Matus (2006) discorre acerca do plano de ação, como algo típico do ser humano, que faz uso da razão técnico-política no processo de tomada de decisão, no intuito de superar as incertezas que lhe são impostas no ambiente da vida real. O autor faz a ponte com o governo, propondo que o governante real deva agir como condutor das circunstâncias, no sentido de promover o equilíbrio entre as variáveis controláveis e as não controláveis, de modo a obter governabilidade para executar o plano.

A governabilidade pode ser entendida a partir do triângulo de governo, que relaciona o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo, simulando os dilemas do governante frente à realidade. O autor ressalta que: “A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema” (MATUS, 2006, p. 35).

O processo de redemocratização brasileiro representou uma mudança de paradigmas, inclusive, acerca da própria noção de o que é desenvolvimento, o qual ganha adjetivos como sustentável e humano. Ele também trouxe contribuições da Constituição Federal, promulgada em 1988, tais como as garantias de direitos sociais, econômicos, culturais, difusos e coletivos – nessa miríade, entram a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural –, o que requer que o Estado empreenda ações para os salvaguardar (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014).

De modo que se fez necessária a criação de um novo ambiente político-institucional formado por três sistemas, para que fosse possível a implementação de políticas de forma coerente com o período democrático, a saber: a) o representativo (relativos aos três poderes); b) o participativo; e c) o de controle (*accountability*). Nesse contexto, é posto que o desenvolvimento não deve atender somente as demandas do mercado, mas também cumprir com compromissos de redistribuição de renda, de preservação ambiental e do provimento de serviços públicos de qualidade (GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014).

Pacheco (2013), por sua vez, faz uma reflexão sobre o papel da máquina estatal no ciclo de desenvolvimento, e afirma a necessidade das capacidades institucionais superarem questões como a fragmentação setorial do aparelho do Estado, e para que os problemas possam ser tratados de forma integrada e coordenada. Alinhar a grande quantidade de instituições públicas – as quais possuem diferentes culturas organizacionais, objetivos próprios e interesses divergentes – é uma árdua tarefa a ser empreendida.

Gomide, Silva e Pires (2014) apontam, ainda, que o Estado se organiza para atender o mercado e a sociedade civil, no que se refere a traçar objetivos e a como promover a ação governamental voltada para o desenvolvimento brasileiro, tendo como núcleos de análise as capacidades estatais e os arranjos de implementação de políticas públicas. Eles propõem que o conceito de capacidades estatais possui gerações consolidadas. A primeira refere-se à construção do aparato estatal, enquanto a segunda propõe o Estado em ação, que reflete sobre os atributos que o Estado deve possuir para atingir seus objetivos. Há, ainda, o que parece ser o esboço de uma terceira geração (ainda não consolidada), que vem trazendo aspectos como a boa governança e o crescimento econômico.

Assim, os autores elegem três tipos de capacidades estatais essenciais ao desenvolvimento, a saber: a) capacidades técnico-administrativas (burocracia *weberiana*); b) capacidades político-relacionais (canais de inclusão, participação e transparência); e c) capacidades jurídicas (construção de legalidade da ação do Estado).

A evolução desse conceito abrange diversas áreas de conhecimento – desenvolvimento econômico, relações internacionais, políticas comparativas etc. – e pode ser analisada de forma multidimensional. Tal característica pode

invocar a ideia de um conceito vazio ou pertencente ao campo do senso comum, portanto, faz-se necessário entender que diferentes trabalhos utilizam distintos conceitos para designar capacidade estatal, e, por isso, deve-se definir de forma clara a função de Estado que se quer analisar, e, assim, adequar o conceito que mais bem lhe cabe. A autora aponta ainda que: “A pesquisa deve ser cuidadosa ao distinguir o que chamamos de ‘capacidade de fazer’ e ‘capacidade de abster-se’, que separa o poder que se desdobra do poder verificando as fontes de capacidade” (CINGOLANI, 2013, p. 42, tradução nossa).

Ainda que, no contexto democrático, esse arranjo seja visto de forma positiva, há críticas relativas à ampliação da participação de atores da sociedade civil pautadas pelo argumento de que essa expansão: “(...) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres” (GOMIDE; PIRES, 2011, p. 27). E que: “(...) decisões insuladas da influência política poderiam gerar decisões tecnicamente ‘superiores’” (GOMIDE; PIRES, 2011, p. 27). Contudo, outra corrente argumenta que essa inter-relação pode trazer efeitos positivos de transparência, controle social e aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas. O mérito desse tópico é tentar atingir o equilíbrio entre as tensões geradas, tentando neutralizá-las ou criando sinergia entre elas.

Assim sendo, faz sentido entender o Estado a partir de suas capacidades de governo, de formar arranjos institucionais funcionais, de induzir outros atores a participarem do processo de implantação de políticas públicas, de se adequar aos contextos político-institucionais nos quais está inserido, enfim, na capacidade de se estruturar para desenvolver a atividade estatal de forma eficiente e atenta ao interesse público.

3.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

O termo “arranjos institucionais” faz referência ao conjunto de regras que regula as relações dos agentes econômicos, de modo a produzir a cooperação e/ou competição entre eles. Esses arranjos podem ocorrer entre agentes privados, públicos, não governamentais e híbridos (público-privado). A análise desses arranjos possibilita a compreensão dos atores, da matriz de governança e do nível de autonomia atribuídos ao processo de construção de ações que

visam solucionar um problema específico (LOTTA; FAVARETO, 2016; FIANI, 2013).

Os arranjos institucionais promovem um ambiente – propício ou não – ao desenho e realização de determinados contratos, os quais são gravemente incompletos e estão sujeitos a um ambiente altamente incerto, em função da limitada racionalidade dos agentes e da assimetria de informações, que podem aumentar os custos de transação, e, assim prejudicar a implantação de grandes projetos (FIANI, 2013).

No contexto político-institucional de um país com grande extensão territorial, e que conta com diversos atores, como é o caso do Brasil, a implementação das políticas públicas precisa de um olhar para além do ambiente institucional, pois a coordenação das três esferas de governo e a atuação das organizações da sociedade civil, precisam estar alinhadas no sentido de atingir o objetivo em comum.

Dessa forma, o alinhamento entre diversos atores, no intuito de realizar determinado programa, projeto e/ou determinada ação pactuada entre várias instituições, pode ser analisado de acordo com seus arranjos institucionais, no que diz respeito ao processo de execução das políticas públicas. Segundo Gomide e Pires (2014, p. 19): “(...) o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Assim sendo, os arranjos institucionais atribuem ao Estado as condições técnicas, administrativas e políticas necessárias para a realização de seus objetivos.

Percebe-se, dessa forma, que esses mecanismos de coordenação são de suma importância para a execução das atividades do governo e para a obtenção de sucesso no processo de desenvolvimento de políticas públicas, em todos os níveis de governo, na medida em que são os arranjos que proporcionam, ou não, condições de governabilidade e alinhamento de objetivos da União.

Estados regidos pelo federalismo tendem a efetuar menor gasto social e atrelado a isso estão propícios a apresentar dificuldades em alinhar demandas por políticas públicas. Nesse sentido, Arretche (2004, p. 91) sugere a existência de: “(...) problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de

governo”. Esse efeito negativo deve ser analisado por intermédio dos pontos de vetos à implementação da política públicas bem como através da concentração da autoridade política e da distribuição de atribuições aos entes federados. Destaca-se assim que o governo federal depende de recursos institucionais para coordenar e induzir a coesão de decisões dos governos subnacionais em prol dos objetivos da União.

Todavia, a implementação das políticas públicas, inseridas no contexto de grande desigualdade regional, pode gerar resultados aquém do esperado, em função de possíveis limitações da capacidade de gestão local e/ou da disponibilidade de recursos. De modo que, se faz necessária a construção de arranjos capazes de atender os objetivos do governo federal, e de desenvolver capacidades locais no intuito de favorecer o aproveitamento das relações entre os níveis de governo, por meio de arranjos complexos, que podem ser definidos como:

(...) regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015, p.173).

Os arranjos institucionais complexos incentivam a coordenação horizontal e vertical entre os entes federativos, mas também envolvem a sociedade civil, no intuito de atribuir maior efetividade às políticas públicas implementadas (LOTTA; VAZ, 2015). Assim sendo, os arranjos institucionais atribuem ao Estado as condições técnicas, administrativas e políticas necessárias para a realização de seus objetivos.

Segundo Gomide e Pires (2011), políticas de desenvolvimento devem obrigatoriamente se atentar aos arranjos institucionais, pois estes têm o papel de entrelaçar as instituições políticas ao arcabouço jurídico-organizacional. É por meio dos arranjos que se originam a tomada de decisão, a execução e o controle das ações estatais.

A partir dos anos 1990, o campo das políticas sociais tem apresentado avanços em relação a programas de desenvolvimento local, em outras palavras, os municípios passaram a formular ações próprias e não apenas executar programas federais. Esse novo cenário ocorreu em razão dos incentivos à

descentralização, promovidos pelo governo Federal e pelos governos estaduais; e do arcabouço jurídico, que asseguram a legitimidade do poder local em formular políticas públicas. Destaca-se que o objetivo de produzir políticas descentralizadas está atrelado a busca por maior aproximação entre o governo e a sociedade civil. Vale ressaltar, aqui, a importância da existência de instâncias de coordenação das ações locais, que sejam capazes de minimizar desigualdades, e alinhar os projetos regionais ao planejamento nacional (FARAH, 2001).

Dito isso, esse processo de descentralização faz parte das novas práticas da administração pública, que tem por objetivo trazer mais equidade e eficiência para a implementação de políticas públicas, por meio da formação de novos arranjos institucionais. O Programa Bolsa-Família é uma de política social implementada de forma integrada, e que tem seu arranjo institucional estruturado incorporando maior complexidade. Nesse sentido, Farah (2001, p. 134) aponta que o programa promove o:

(...) estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. (...) Em iniciativas recentes, identificam-se, de um lado, iniciativas de governos municipais que procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo e, de outro, programas locais articulados a políticas estaduais ou federais.

Outro exemplo de arranjo institucional complexo, é o Programa Médico da Família, o qual está inserido no Sistema Único de Saúde (SUS), e que assim como o Programa Bolsa-Família, possui um arranjo que rompe com o antigo modelo de ações desconexas; de modo que, sua articulação emana de diretrizes advindas do governo federal, mas que tem sua formulação e implementação desenvolvidas em nível local (ibid.).

3.3 PROGRAMAS, PROJETOS E PROCESSOS DE AVALIAÇÃO

De acordo com Pares e Valle (2006), o controle das políticas fiscais é importante no intuito de equilibrar o vínculo entre o gasto público e a receita. As autoras diferenciam a forma de planejamento mais recente, do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – e planos decorrentes do período de intervenção

militar –, os quais não estavam institucionalizados por leis, ou seja, não estavam sujeitos ao crivo de aprovação do poder legislativo, e, por isso, o poder executivo traçava seus objetivos de acordo com seus interesses.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) compõem o Sistema De Planejamento e Orçamento. Essa estruturação de leis tem como objetivo promover ações regionalizadas para o planejamento de médio e longo prazo, por meio do alinhamento entre as diretrizes, objetivos e metas do governo. Essa conformação possui dupla função: orientar a implementação das políticas públicas e apoiar o controle das políticas fiscais (PARES; VALLE, 2006).

Na atual configuração de planejamento, o programa representa o elo entre o plano e o orçamento, como “unidade gasto” que pode ser utilizada pela sociedade como “unidade de resultados”. Essa combinação, além de proporcionar o alinhamento da unidade administrativa à determinada missão e função, atua como ferramenta de gestão, conforme as autoras apontam no trecho a seguir:

O programa como unidade de gasto passa, em tese, a orientar, verticalmente, toda a organização e espera-se que os resultados previstos e mensuráveis passem a orientar ação pública. (PARES; VALLE, 2006, p. 241-242)

Dito isso, é apontado que a grande preocupação dos dirigentes – responsáveis pela tomada de decisão em nível executivo do governo – é a legalidade de suas decisões. O exercício de direção é um processo contínuo de tomada de decisões diárias, que exigem informações confiáveis, organizadas e atualizadas, e que muitas vezes não estão disponíveis aos gestores. De modo que a medida que surge a necessidade de suprirem essa demanda de conhecimento sobre as ações do programa, opta-se por produzir avaliações internas ou contratar consultorias (GARCIA, 2001).

No caso das avaliações internas, esse processo causa transtorno na rotina dos subordinados, os quais tendem a apresentar relatórios com baixa qualidade informacional, cujo conteúdo não terá utilidade, isto é, não serão utilizados para promover mudanças reais no programa e/ou em futuras tomadas

de decisão. De modo que, a contratação de consultorias, segundo Garcia (2001, p. 10) decorre:

(...) basicamente, de três ordens: as exigências formais de contratos de financiamentos externos (BID, Banco Mundial) ou internos (FAT, BNDES, CEF, entre outros); fortes pressões ou críticas de atores sociais interessados (a favor ou contra) no programa que não conseguem ser respondidas com a produção interna de avaliações.

A crítica, aqui, reside no fato de que as avaliações geralmente não analisam o contexto global da política governamental, apenas os programas em si; além disso, nesse tipo de avaliação, o contratante e o avaliado são os mesmos ou estão dentro da mesma instituição, o que ocasiona na atenuação dos dados negativos, para não comprometer futuros contratos de consultoria. Percebe-se, assim, que, em ambas as formas de avaliação, há elementos que criam condições de incerteza nos resultados apresentados. Nesse sentido, a avaliação, estruturada nessas bases, não é tida como um instrumento destinado à melhoria, mas sim como um aborrecimento da administração interna, de caráter proforma ou, ainda, no caso de consultoria, uma obrigação contratual, que está inclinada a atender os interesses do cliente (ibid.).

Segundo Santos (2013), o emprego da teoria do programa auxilia na compreensão do funcionamento dos programas, o que, conseqüentemente, produz melhoria na qualidade das avaliações. Nesse sentido, a busca por mais acurado conhecimento do programa perpassa a questão dos objetivos oficiais, os quais podem ser inexistentes, ambíguos e/ou imprecisos. A discussão desses objetivos, por parte da equipe gerencial, influencia diretamente a implementação das ações e o desempenho do governo. Ressalta-se que a teoria não apresenta avaliações estanques em si mesmas, mas sim, que devem ser revisitadas à luz de novas configurações, tais como: mudanças de premissas e informações obtidas por meio dos beneficiários do programa.

De acordo com Santos (2013, apud Weiss, 1998), são propostos três níveis de análise, a saber: a) teoria do programa; b) teoria da implementação; e c) teoria da mudança. Na teoria do programa há a preocupação de estabelecer uma relação entre implementação e objetivos alcançados; no segundo nível, foca-se nos resultados apresentados e na prestação de serviço do programa.

Por fim, a teoria da mudança origina-se a partir das duas teorias anteriores, tornando-se uma ferramenta de avaliação, por meio do mapeamento da relação causal entre objetivos e resultados.

McLaughlin e Jordan (2010), ponderam que pode ser muito difícil mensurar os impactos líquidos do programa, posto que há uma série de processos que podem influenciar a execução das ações, como, por exemplo, o tempo de ocorrência pode ser mais demorado do que o previsto, e pode haver falhas na formulação e na implementação. Esses fatores podem limitar a capacidade do Estado em produzir nexos de causalidade críveis. Diante disso, é sugerido o uso do Modelo Lógico, para melhorar a qualidade dos desenhos de programa.

De acordo com Cassiolato e Guerresi (2010), o Modelo Lógico é um recurso metodológico que tem por objetivo elaborar o desenho do funcionamento do programa, de modo que as ações do programa sejam viáveis, aderentes às circunstanciais previstas e direcionadas ao problema identificado. O Modelo Lógico busca apresentar de forma estruturada e sistematizada o programa orientado para resultados. Essa conformação analítica foi desenvolvida para atuar especialmente no momento da avaliação dos programas. Para tanto, essa estruturação é constituída por recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, conforme demonstra a Figura 1.

Fonte: CASSIOLATO e GUERESI, 2010, p. 6

Além dos elementos apresentados na estrutura lógica, é preciso levar em consideração as hipóteses e as variáveis de contexto, no sentido de que as hipóteses assumirão que os recursos serão capazes de promover ações específicas a beneficiários previamente selecionados, em determinado contexto, e, assim, o programa atingirá os resultados pretendidos. Essa interação entre recursos, ações e resultados é frequentemente apresentada como Teoria do Programa. A apresentação gráfica da estrutura lógica é um instrumento bastante

eficiente para apresentar o programa, sua cadeia de conexões, e quais resultados que o programa deseja atingir (ibid.).

McLaughlin e Jordan (2010) sintetizaram os principais benefícios da utilização do Modelo Lógico no trecho, a saber: a) identifica problemas e pontos-chave dos programas, por meio de avaliações e relatório de desempenho, que contam com a participação de gerentes e funcionários; b) auxilia no processo de mapeamento das atividades do programa, de modo proporcionar a melhoria do desenho do programa; c) auxiliam no processo de construção de metas factíveis, por meio da análise e mitigação de incoerências, redundâncias e atividades desconexas ao programa; d) ilustra de forma gráfica e fácil visualização o “lugar” do programa dentro da instituição, isto é, apresenta sua hierarquia problemática e importância gerencial para a instituição; e e) promove a compreensão comum do programa, no sentido de compartilhar ideias, objetivos, expectativas de recursos, etc.

Para proporcionar uma visão mais clara e facilitada do programa foram criados dois diagramas: Referências Básicas do Programa e Explicação do Problema, como pode ser observado na Figura 2. O modelo faz uso de ferramentas como o método ZOPP (Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos), árvore de problemas; e do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, no sentido de delimitar o campo de atuação do programa, utilizando-se da definição do problema e de seus descritores, os quais consistem em fatos que comprovam a existência do problema, eles podem ser enumerados e contabilizados como sintomas, de modo a funcionar como parâmetros para evidenciar as mudanças ocorridas desde a situação inicialmente definida (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A definição de critérios para a seleção de determinados beneficiários é especialmente importante para direcionar as ações de programas que apresentam recursos limitados e, por conta disso, não sejam capazes de prestar atendimento a todo o público-alvo (ibid.).

Figura 2 - Adaptação dos diagramas do Modelo Lógico.

Fonte: CASSIOLATO e GUERESI, 2010, p. 8-9

Segundo Cassiolato e Guerresi (2010), o modelo lógico também evidencia os impactos gerados diretamente pelos programas, os quais podem atribuir alterações nas consequências. De modo que se faz necessário mapear os vínculos causais decorrentes das ações do programa no intuito de explicitar os impactos (efeitos diretos) e os efeitos indiretos (que não podem ser conferidos diretamente ao programa). A distinção conceitual desses dois efeitos possibilita que haja mais clareza na mensuração do resultado final obtido pelo programa, no sentido de melhorar a compreensão entre o que o programa busca produzir e qual resultado foi, de fato, alcançado. Ainda que seja difícil contabilizar certos efeitos, é importante ter em mente que o compromisso do dirigente do programa em atingir determinado resultado é de suma importância para a adequação das ações e para a construção de métodos exequíveis de avaliação.

No que diz respeito aos fatores relevantes de contexto, a construção do Modelo Lógico busca identificar e refletir sobre características e/ou elementos que podem influenciar o contexto da implementação dos programas, os quais podem ser favoráveis ou desfavoráveis a execução das ações programadas.

Essa informação auxiliará na avaliação da viabilidade das hipóteses inicialmente previstas; além disso, é preciso ter em mente o caráter dinâmico desses fatores – inclusive, com a possibilidade de surgimento de novos elementos, que podem representar oportunidades ou limitações –, o que suscita a avaliação contínua de possibilidades (ibid.).

No intuito de verificar a consistência do modelo lógico, são propostos três passos para analisá-lo, a saber: a) teste de consistência do modelo lógico, o qual busca observar o desenho do programa, tentando verificar se os recursos empregados nas ações contribuem, de fato, para uma mudança da situação inicial; b) análise de vulnerabilidade, que busca identificar as fragilidades internas e/ou fatores externos que possam impactar, ou mesmo inviabilizar a implementação do programa; a representação desse teste se faz por meio de uma matriz, a qual apresenta os fatores em escala de baixo, médio, alta probabilidade; e c) análise da motivação dos atores, o qual leva em consideração as proposições de Carlos Matus sobre a influência dos atores ou jogadores sociais, no sentido de aferir qualitativamente valor ao apoio ou rejeição, desses atores, em relação a determinadas ações e/ou programas. (ibid.).

De acordo com Newcomer, Hatry e Wholey (2010), há uma crescente demanda mundial por mais informações sobre o desempenho público e de programas sem fins lucrativos, que, infelizmente, não é suprida. Essa tendência decorre da necessidade de gestores, fiscalizadores, cidadãos, dentre outros atores, de saber qual o valor fornecido pelos programas que financiam; além disso, os membros das equipes gerenciais querem entender o funcionamento desses programas, e como podem fazer para aprimorá-los; motivações políticas também são observadas políticos buscam, nas avaliações de programas anteriores, argumentos para a tomada de decisões de gestão. Diante do exposto, os autores consideram importante delimitar o uso do termo, e definem o programa como:

(...) é um conjunto de recursos e atividades direcionado para um ou mais objetivos comuns, geralmente sob a direção de um único gerente ou time de gerenciamento. Um programa pode consistir em um conjunto limitado de atividades em uma agência ou um conjunto complexo de atividades implementadas em muitos locais por dois ou mais níveis de governo e por um conjunto de provedores públicos, não

lucrativos e até privados (NEWCOMER; HATRY; WHOLEY, 2010, p. 5, tradução nossa).

No campo das políticas públicas culturais, as políticas culturais são organizadas no formato de programas que, por meio de estratégias de ação, buscam fazer frente aos problemas. Nesse sentido, os programas são estruturados da seguinte forma:

(...) são elaborados enunciados que delimitam um campo de questões, estratégias e ações suficientes para enfrentá-los, resolvê-los ou minimizá-los. A este conjunto de proposições denomina-se teoria do programa, que orienta as ações, dando coerência conceitual ao conjunto de operações e resultados do programa (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 11).

De modo que os programas federais de cultura estão inseridos na lógica de defesa dos direitos culturais, da democracia e da pluralidade de manifestações culturais. Esse compromisso é selado por meio da Constituição Federal de 1988, que assinala o papel do Estado em seu artigo 215, o qual assegura que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Nesse sentido, estão previstas a garantia da existência de condições adequadas à promoção de políticas culturais, isto é, condições de desenvolvimento social e econômico.

Silva e Araújo (2010), destacam a importância da avaliação dos programas no processo de aprendizagem institucional e mensuração dos resultados. A pluralidade cultural expressa na Carta Magna pode trazer confusão e ambiguidades em relação ao conceito de cultura. Diante desse questionamento, pode-se encontrar dificuldades em traçar objetivos claros e concisos acerca dos objetivos dos programas, e, conseqüentemente, quais resultados busca-se atingir por meio deles. Percebe-se, também, que ainda se encontra resistência em compreender a cultura como objeto da política e na perspectiva do planejamento; e isso decorre de razões intrínseca ao campo cultural como, por exemplo, a necessidade de autonomia e criatividade dos agentes culturais.

Contudo, propõe-se que a avaliação dos programas culturais não deve perpassar a discussão sobre “o que é a política cultural?” – a qual é legítima –,

mas deve-se ater aos pressupostos do programa em si, isto é: “as unidades de análise das políticas culturais devem se relacionar à capacidade de incentivar, multiplicar, consolidar e reconhecer circuitos culturais, articulando-os e coordenando-os em diferentes escalas” (SILVA; ARAÚJO, 2010, p. 12).

3.4 O PAPEL DA IMPLEMENTAÇÃO

A implementação deixou de figurar no papel de mera executora de ações previstas na etapa de formulação, do ciclo de políticas públicas. Essa nova perspectiva atribui elevado grau de problematização no processo de realizar as ações, bem como o caráter de autonomia de decisões que podem gerar resultados distintos aos objetivos originalmente previstos. Essa perspectiva reconhece a não neutralidade da burocracia, de modo a entender que as burocracias podem influenciar o processo de implementação, e, dessa forma, alterar os objetivos propostos para a política pública (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; HILL; HUPE, 2009; MENICUCCI, 2006; RUA; ROMANINI, 2013).

Pressman e Wildavsky (1973), são autores importante para a discussão das políticas públicas, posto que propuseram que a implementação seria o elo entre a formulação e avaliação de políticas públicas, em sua obra é questionada a razão pela qual programas federais são ineficientes em âmbito local, utilizando, como exemplo, o caso fracassado do *Economic Development Administration* (EDA).

Devido a criação de rede complexa de decisões e ações, que a implementação exige é defendido o caráter indispensável da implementação, no sentido de que sem ela não seria possível a existência da política pública; e que a implementação não ocorre de forma automática, mas sim demanda da ação das agências implementadoras, as quais são responsáveis pelo esforço em buscar a cooperação de atores e cumprir as ações programadas (RUA; ROMANINI, 2013).

Nessa perspectiva, é entendido que a implementação sofre um processo de adaptação, e que fatores como o contexto político, econômico e social contribuem para o fracasso ou sucesso das políticas públicas, como pode ser observado no trecho que segue:

(...) a implementação envolve decisões que podem redirecionar a política definida formalmente e, nesse processo a questão de viabilidade política é crucial, pois a sustentação política e a legitimidade da política são variáveis fundamentais para a implementação (MENICUCCI, 2006, p. 74).

Tendo em mente que o processo de implementação consiste num emaranhado de decisões que tomam forma na execução de determinada ação estatal, a compreensão de como elas são tomadas, e como são construídos os mecanismos institucionais que cerceiam e ampliam o campo da discricionariedade dos burocratas, é de suma importância para a análise de políticas públicas. Nesse sentido, é apontado que as instituições são as responsáveis por estipular as regras do jogo:

As instituições não permitem prever soluções resultantes de disputas em torno de políticas. Mas, ao definirem as regras do jogo, elas realmente criam condições que permitem prever a maneira pela qual esses conflitos deverão se desenrolar (IMMERGUT, 1995, p. 143).

Ressalta-se que políticas públicas que envolvem diferentes regiões do país e/ou os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – tendem a ser mais complexas, na medida em que a interação entre os entes federados, agências implementadoras e outros atores suscita grande quantidade de vínculos relacionais, o que torna mais difícil a cooperação de todos os envolvidos e o efetivo controle sobre os processos de implementação. Além disso, a soma de falhas na cadeia de implementação pode comprometer o resultado final da política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

Diante disso, percebe-se a necessidade de identificar e compreender os fatores que propiciam que determinados programas logrem sucesso, enquanto outros não. Essa busca por respostas perpassa questionamentos relativos ao grau de concretização dos objetivos propostos, se houve alteração desses objetivos durante a implementação, e quais fatores motivaram as mudanças de percurso da estratégia de ação (ibid.).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E PATRIMÔNIO CULTURAL

Este capítulo abordará o surgimento do conceito de patrimônio cultural e seus desdobramentos na sociedade; também será apresentada a trajetória das políticas culturais e as principais instituições responsáveis por sua salvaguarda.

A expressão “patrimônio histórico” é utilizada para designar um conjunto de relíquias, monumentos e mesmo cidades históricas, que representam de forma simbólica a identidade de uma comunidade e sua memória coletiva. Trazendo, ainda assim, a ideia de herança cultural e pertencimento a um determinado território e/ou nação (OLIVEIRA, 2008).

O conceito de patrimônio cultural, segundo Hugues de Varine, possui três categorias. A primeira é a dos recursos naturais, que permitem a sobrevivência humana, e nos proporcionam paisagens que podem ser admiradas; a segunda é o conhecimento, que, por meio da transferência de histórias, ideais e experiências, faz-nos capaz de adquirir técnicas do “como fazer” atividades e produtos. A terceira diz respeito aos bens culturais obtidos a partir do meio ambiente e do conhecimento adquirido; nessa categoria, figuram os artefatos e construções (LEMOS, 2004).

Segundo Fonseca (2005), assim como os fenômenos artísticos, os bens patrimoniais podem ser divididos em dois grupos, o de coisa e o de valor. O primeiro está relacionado às obras de artes e objetos passíveis de classificação e comercialização, já o valor remete à ideia de reconhecimento e uso. No que diz respeito ao patrimônio nacional, sua construção decorre de aspectos valorados pela monetização dos bens, mas também perpassa questões empáticas e de pertencimento individual e coletivo, como pode ser observado pela seguinte afirmação da autora:

No caso dos patrimônios históricos e artísticos nacionais, o valor que permeia o conjunto de bens, independentemente de seu valor histórico, artístico, etnográfico etc., é o valor nacional, ou seja, aquele fundado em um sentimento de pertencimento a uma comunidade, no caso a nação (FONSECA, 2005, p. 36).

Smith (2006), por sua vez, sugere que o patrimônio não caracteriza-se por sua materialização, ou seja, como coisa ou lugar, mas sim consiste num processo cultural, que envolve o ato de relembrar e se conectar com o presente.

É apontado também que os lugares históricos podem ser utilizados como ferramentas para esse fim; contudo, a existência de bens materiais não é essencial para a concretização do processo cultural.

Ainda assim, o espaço urbano é um importante aspecto da produção cultural, posto que é nesse espaço que se estabelecem relações e significados compartilhados e disputados entre grupos sociais. De modo que, segundo Meneses (2006), pode-se entender a cidade como bem cultural, numa visão que condensa tanto os aspectos positivos advindos do adjetivo “bem” como suscita a problematização, proveniente do assentamento humano e os diversos transtornos socioeconômicos causados por ele.

Vale ressaltar que o patrimônio cultural se constrói por meio do sentimento de identificação, bem como da valoração econômica, religiosa e artística. Ele pode ser material ou imaterial, sua natureza é bastante subjetiva, pois os critérios que promovem a destruição ou manutenção de determinado patrimônio dependem da interpretação dos atores sociais, no sentido de atribuírem especial valor ao patrimônio e seus interesses por sua preservação. (MOSQUEIRA, 2007).

O espaçamento temporal e a transformação do espaço social são aspectos importantes para o surgimento de reflexões sobre a necessidade de se preservar aspectos culturais de determinadas sociedades, posto que essas modificações são percebidas e entendidas como parte do patrimônio ancestral, e, portanto, merecem ações que salvaguardem sua memória. Segundo Fonseca (2005), a noção moderna de monumento assentou-se, necessariamente, nos critérios histórico e artístico, de modo a se converter em categoria social, e, assim, poder ser entendida como herança coletiva. Nesse sentido, a autora aponta que:

Essa noção pressupõe a ideia de distância e a percepção da alteridade de uma civilização em relação a outras, o que só vai ocorrer no Renascimento, quando, pela primeira vez, uma cultura distante mais de um milênio no tempo é considerada ancestral da presente” (2005, p. 55).

A necessidade de se preservar aspectos importantes da história gerou uma série de teorias relativas à preservação do patrimônio histórico, que datam

do final do século XVIII, tendo como figuras centrais no debate Viollet-Le-Duc e John Ruskin. Apesar de contemporâneos, eles possuem diferentes propostas de atuação no campo da preservação, o primeiro defendia a intervenção, ainda que “agressiva”, no intuito de preservar o patrimônio histórico, mesmo que, em muitas vezes, tenha sido incapaz de manter a historicidade das obras. Ruskin e Morris, ao contrário, eram anti-intervencionistas radicais, e condenavam a reconstituição e cópia de monumentos históricos (CHOAY, 2010).

Já no final do século XIX, as ideias de Viollet-Le-Duc são questionadas devido às inovações no campo da arqueologia e história da arte. Nesse contexto, Camillo Boito apresenta uma abordagem dialética, que busca extrair o melhor de Viollet-Le-Duc e Ruskin e Morris:

A Ruskin e Morris ele deve a concepção da conservação dos monumentos baseadas na noção de autenticidade. (...) Boito, com Viollet-Le-Duc, contra Ruskin e Morris, postula a prioridade do presente em relação ao passado e afirma a legitimidade da restauração (CHOAY, 2010, p. 165).

Boito estabelece os fundamentos da restauração como disciplina, na medida em que define conceitos de autenticidade, admite que as restaurações apresentam resquícios que as diferenciam dos originais, e propõe tipos de intervenção e estilo – para monumento da Antiguidade, o uso da restauração arqueológica; para monumentos góticos, a pitoresca; e em monumentos clássicos e barrocos, a restauração arquitetônica.

Alois Riegl, como presidente da Comissão Austríaca dos Monumentos Históricos, teve a incumbência de desenvolver a legislação destinada à preservação de monumentos. Sua grande contribuição foi ampliar a análise para além dos aspectos técnicos, trazendo para o debate o plano social, por meio do valor histórico atribuído a essas estruturas. Diferenciando, desta forma, monumentos e monumentos históricos (MOSQUEIRA, 2007; CHOAY, 2010).

Segundo (CHOAY, 2010) a consagração dos monumentos históricos (1820-1960) nos remete à Era Industrial, suas descobertas nas áreas das ciências naturais e da arte. Nesse período em que a celeridade das transformações (produção urbana, materiais e estética) e o tipo de edificado se torna cada vez mais diferente, fez com que as construções de outrora tornem-se mais escassas, isto é, devido ao distanciamento temporal que transformou as

condições de vida e, conseqüentemente, modificou a paisagem. Isso implicou na necessidade da formulação de leis de proteção aos monumentos bem como fez surgir uma disciplina própria para a sua restauração.

Vale ressaltar que o conceito de monumento histórico exige o distanciamento temporal e a diminuição da oferta de determinado tipo de arquitetura, nesse sentido, Camillo Sitte aponta que as transformações no espaço refletem as respectivas necessidades de cada sociedade, em determinado momento, e, no caso das cidades industriais, a falta de estética arquitetônica decorre da priorização do progresso em detrimento da beleza estética (CHOAY, 2010).

O direito internacional passou a se preocupar com a área da proteção de bens culturais após a Segunda Guerra Mundial, sob proteção da Organização das Nações Unidas (ONU). Durante os anos de 1956 a 1980, foram assinados 4 tratados internacionais e 10 recomendações destinadas a promover ações de preservação dos bens culturais, dentre os seguintes: as Convenções de Haia (1899-1907), que representam um marco internacional para o reconhecimento da importância – mesmo durante o conflito armado – de monumentos históricos e edifícios destinados a atividades de culto, artes e ciências, desde que os imóveis não estivessem sendo usados para atividades militares; e o Pacto de Roerich, de 1935, primeiro tratado multilateral destinado exclusivamente a proteção de bens culturais. O instrumento disciplinava a proteção dos bens culturais, em tempo de guerra e paz, de modo que os imóveis deveriam ser devidamente listados e identificados, no intuito de serem reconhecidos como ambientes neutros ao combate (SILVA, 2012).

No contexto de aumento da preocupação com a preservação do patrimônio cultural, o processo de institucionalização de planos e projetos de intervenção urbana teve início a partir da experiência do centro histórico de Bolonha, na Itália, a qual estava alinhada com a Carta de Veneza, de 1964 (SCHICCHI, 2012). A importância dessa carta é que ela promove a ampliação do conceito de patrimônio histórico, de modo a contemplar não só os grandes monumentos, mas também obras consideradas modestas.

Na década seguinte, as questões voltadas à preservação do patrimônio construído culminaram na Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada em Paris, em 1972, durante a 17ª. Conferência

Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Foi definido, em seu primeiro artigo, as seguintes definições do patrimônio cultural:

- os monumentos: obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas monumentais, objetos ou estruturas arqueológicas, inscrições, grutas e conjuntos de valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,
- os conjuntos: grupos de construções isoladas ou reunidas, que, por sua arquitetura, unidade ou integração à paisagem, têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência,
- os sítios: obras do homem ou obras conjugadas do homem e da natureza, bem como áreas, que incluem os sítios arqueológicos, de valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico (CONFERÊNCIA GERAL, 1972, p. 2-3).

Nessa convenção, definiu-se uma estrutura de “autoridade internacional de proteção”, representada pelo Comitê do Patrimônio Mundial – comitê intergovernamental, cujas principais funções consistiam em inscrever os bens culturais na Lista de Patrimônio Mundial em perigo e promover assistência para fins de garantir a proteção dos bens incluídos nessa lista –, e por um Comitê Consultivo, ocupado por integrantes do Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauro de Bens Culturais (ICCROM), do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e de outras institucionais internacionais que podem atuar de forma conjunta UNESCO (SILVA, 2012).

Mais recentemente, temos as cartas patrimoniais como importantes documentos, o quais são elaborados por especialistas e organismos internacionais que apresentam conceitos, práticas administrativas e diretrizes normativas – as quais os Estados não são obrigados a acatar, posto que não constituem obrigações legais – para o tratamento, preservação e restauro do patrimônio artístico, histórico e cultural.

As primeiras cartas patrimoniais foram as de cartas de Atenas, publicadas em 1931 e 1933. A carta de 1931 tem como foco os grandes monumentos, sob a lógica da “valorização dos monumentos”, nesse item é recomendada a eliminação de publicidade, cabeamento e da indústria ruidosa, nas proximidades dos monumentos. Outro ponto abordado por esse documento é a importância da educação patrimonial no processo de preservação dos monumentos (KÖHLER, 2014).

A carta de 1933 traz a ideia de “cidade funcional”, isto é, aquela que atende as necessidades básicas de seus residentes no que tange à habitação, lazer, trabalho, circulação (KÖHLER, 2014, SILVA; 2012). Esse documento é importante na medida em que representa “(...) um marco importante para a proteção dos bens culturais imóveis, em virtude de seu caráter universal, constituindo-se uma importante diretriz seguida pelos profissionais ligados às políticas urbanas” (SILVA, 2012, p. 55).

Em função de uma análise mais crítica, cuja intenção era atender a complexidade desse campo de pesquisa, houve a necessidade de se atualizar os conceitos e princípios de restauração da Carta de Atenas, a qual ocorreu por meio da Carta de Veneza, de 1964, que trata da conservação e restauro dos monumentos e sítios históricos, ressaltando a importância desses bens para as futuras gerações, e apontando a necessidade de se preservar a riqueza e autenticidade desse patrimônio. Além disso, esse documento tratou de fornecer a definição de monumento histórico:

(...) compreende a criação arquitetônica isolada, bem como o sítio urbano ou rural que dá testemunho de uma civilização particular, de uma evolução ou de um acontecimento histórico. Estende-se não só às grandes criações, mas também às obras modestas, que tenham adquirido, com o tempo, um significado cultural. (Carta de Veneza, 1964, p. 1-2).

Desse modo, a Carta de Veneza apresenta a preocupação com os monumentos e o ambiente no qual estão inseridos, especialmente no contexto pós-segunda guerra. A carta chama a atenção para o interesse universal dos bens culturais, bem como a responsabilidade da humanidade em protegê-los para as futuras gerações. Além disso, o documento reconhece o valor tanto dos bens monumentais, quanto dos bens que adquirem significado simbólico ao longo do tempo. Essa nova lógica apresentada, rompe com a noção “musealizada” de proteção, propondo novos usos e a revitalização dos bens (SILVA, 2012).

Atualmente, há mais de quarenta delas, com diversos temas e que são constantemente complementadas pela adição de novas cartas, mas que não constituem um conjunto harmonioso de ideias (IPHAN, 2015).

Segundo Canclini (2003), as políticas culturais na América Latina estão inseridas num contexto de busca pela integração entre cultura e desenvolvimento social. Contudo, o autor aponta a necessidade da criação de novos arranjos que permitam que esse objetivo seja atingido. Nesse sentido, questões como a dívida externa, governos politicamente instáveis, desigualdade social e dependência econômica de nações desenvolvidas são aspectos que devem ser levados em consideração para a elaboração de políticas culturais de cunho integrador e efetivo.

Entende-se, dessa forma, que é importante cultivar e implementar medidas que coadunem-se com a salvaguarda de memórias coletivas, uma vez que representam a riqueza das nações latino-americanas, as quais estão sujeitos aos efeitos da assimetria da globalização, que não só agrava problemas de desigualdade de recursos econômicos como também, de intercâmbio cultural. Diante disso, Canclini (2003, p. 34) diz que “(...) importa consolidar o patrimônio histórico tangível (monumentos, sítios arqueológicos, bosques, artesanatos) e intangível (línguas, tradições e conhecimento socialmente benéficos)”.

A política cultural brasileira apresenta um quadro de baixa visibilidade perante ao quadro político. A pouca atenção dada a essa pasta é condizente com o reduzido desenvolvimento das políticas públicas em geral; pela generalidade e falta de qualidade de informação concretas na formulação desse tipo de política; e em razão da sociedade apresentar demandas ainda voltadas à consolidação da democracia, o que dificulta a inserção do tema cultural na agenda política (MICELI, 1984).

No caso do Brasil, a primeira menção ao patrimônio histórico e artístico nacional aparece no art. 10 da Constituição de 1934, no qual estabelece a competência concorrente entre União e Estados em proteger as belezas naturais e monumentos dotados de valor histórico e artístico, assim como em salvaguardar obras de artes da evasão. Apesar do artigo representar um avanço para área de proteção patrimonial, é o decreto-lei nº. 25, de Novembro de 1937, que regulamenta efetivamente a proteção de bens móveis e imóveis, cuja proteção deve ser justificada de acordo com critérios – vínculo a fatos históricos e a memória nacional, e excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico e artístico – explicitados em lei; outro ponto interessante é que o texto também aborda a questão da propriedade privada, de modo a entender o

patrimônio a partir de uma ótica de direitos e deveres, aos quais o Estado e os cidadãos estão sujeitos (FONSECA, 2005).

De acordo com Motta (1987), as primeiras iniciativas estatais voltadas à preservação do patrimônio ocorreram em centros urbanos tombados e sua abordagem prezava por aspectos estéticos e não por valores culturais e/ou importância documental. Essa abordagem limitada perdurou por muito tempo, e mesmo sob os auspícios de intervenções que não lograram sucesso na conservação de conjuntos tombados, o SPHAN ainda fazia uso dos mesmos critérios e projetos de intervenção.

Tempos de Capanema faz um resgate da atuação do ministro Gustavo Capanema à frente do Ministério da Educação e Saúde (MES), no que diz respeito a educação, esse período é tipo como a “Era de Ouro” para a pasta da cultura e foi marcado pela preocupação em organizar e sistematizar as diversas atividades do Estado Novo em prol da disseminação de valores autênticos da cultura brasileira (BOMENY; COSTA; SCHWARTZMAN, 2000).

No cenário da política cultural, os modernistas Mario de Andrade, Carlos Drummond de Andrade e Rodrigo Mello de Franco Andrade são apontados como atores de grande peso na institucionalização dessa área. Além dele, o Ministro Gustavo Capanema, que criou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), órgão responsável pelo serviço de restauração e reunião de bens culturais e que detinha o reconhecimento como responsável pela área (MAGALHÃES, 1997; BOMENY; COSTA; SCHWARTZMAN, 2000).

Mario de Andrade propunha que a arte fosse representativa da realidade brasileira, dos valores aqui criados e não um mimetismo de culturas estrangeiras. Contudo, o movimento modernista não era único e apresentava divergências, entre elas, duas vertentes, Mario de Andrade defendia a vertente preocupada com as raízes do Brasil, em seu sentido mais amplo e diverso. Plínio Salgado, no entanto, preferia uma versão mais voltada ao catolicismo tradicional e à heróis nacionais. Assim como Plínio, Capanema preferiria uma versão mais conservadora de cultura nacional. Essa visão mais revolucionária não comprometeu o projeto de Mario de Andrade, que ciente do cenário político e ideológico da época, foi capaz de moldar seu projeto de forma ambígua o suficiente para atender a diferentes propósitos (BOMENY; COSTA; SCHWARTZMAN, 2000).

Em relação ao embate ideológico – direita e esquerda –, esse foi bastante presente no campo da disputa política, o que gerou ansiedade e tensões, especialmente entre o governo e os modernistas Mario de Andrade e Carlos Drummond de Andrade. Diferente de Mário, Drummond cumpriu a função de estreitar laços entre a cultura e o MES até o fim do Estado Novo, deixando juntamente à Capanema o seguinte legado: “cada qual a seu estilo e a partir de motivações tão diferentes, teriam enorme responsabilidade sobre os caminhos contraditórios, às vezes fecundos e frequentemente mistificados que a educação e a cultura brasileira assumiriam nas décadas seguintes” (BOMENY; BOUSQUET; SCHWARTZMAN, 2000, p. 102).

Segundo Joaquim Arruda Falcão, há certa dificuldade de se falar em “política cultural” antes de 1937, devido à ausência de articulações e implementação de programas federais que dessem concretudes a uma política cultural de cunho nacional. Segundo o autor, a identidade dessa política pode ser marcada por dois indicadores, sendo eles, a continuidade de gestão do IPHAN³ e a homogeneidade de corpo técnico, que em maioria eram arquitetos. (MICELI, 1984).

Rodrigo Mello Franco de Andrade esteve à frente do órgão de 1937 a 1967, e integrou o Conselho Consultivo do SPHAN até 1969. Sua gestão é tida como a época heroica da instituição. Seu sucessor, Renato Soeiro, esteve à frente do órgão no período compreendido entre 1967 e 1979, o qual coincidiu

³ O autor utiliza-se da nomenclatura IPHAN, para se referir ao SPHAN, órgão responsável pela política de preservação de patrimônio histórico artístico nacional, o qual sofreu alterações de nomenclatura e de subordinação administrativa ao longo dos anos. O Decreto n.º 62.203, de 31/01/1968 transformou o SPHAN em Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN); o Decreto n.º 66.976, de 27/07/1970 tornou o DPHAN em IPHAN e o tornou um órgão autônomo; o Decreto n.º 89.198, de 13/11/1979 extinguiu o IPHAN e passou suas competências para a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN); a Lei n.º 6.757, de 17/12/1979³ criou a Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM); a Portaria n.º 48, de 18/07/1985 extinguiu a Subsecretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e criou a nova Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), a qual se vinculava diretamente ao MINC; o Decreto n.º 99.492, de 03/09/1990 criou o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) que substituiu o SPHAN e, por fim, a Medida Provisória n.º 610, de 08/09/1994 alterou o nome do IBPC para IPHAN, novamente.

com o período de intervenção militar e com o início do processo de redemocratização do Brasil, o que, junto com outros fatores, fez com que sua gestão sofresse um processo de sombreamento na história da instituição (PEREGRINO, 2012).

Em 1968, é publicado o “Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico⁴”, de Michel Parent, esse relatório está alinhado com as “Normas de Quito”, e defendeu as ações de agências especializadas das Nações Unidas e de financiamento internacional no sentido de fornecerem: “assistência para o desenvolvimento do turismo, em especial por meio da valorização dos sítios arqueológicos, históricos e naturais” (LEAL, 2008, p. 17).

As “Normas de Quito” são um documento proveniente da “Reunião sobre Conservação e Utilização de Monumentos e Lugares de Interesse Histórico e Artístico”, ocorrida entre novembro e dezembro, de 1967, na cidade de Quito, no Peru. Essa carta apresenta a preocupação com o processo de empobrecimento do acervo de monumentos e bens artísticos que os países americanos sofrem em decorrência do abono e ausência de ações de preservação desses bens. Diante desse cenário, é proposto a cooperação interamericana com intuito de promover o desenvolvimento do continente utilizando, para isso, o patrimônio cultural adequando seu uso e o valor econômico que possuem, no sentido de promover o progresso das nações (CURY, 1995).

Um dos pontos mais importante do relatório de Parent é que ele faz a relação entre o turismo, o desenvolvimento, assim sendo, o tratamento requerido pelo patrimônio cultural deve contar com a atuação de um organismo responsável por sua preservação – no caso, a UNESCO –, e pela gestão dos bens, o que retoma a ideia de Patrimônio Mundial. Nesse relatório, também há um detalhamento do cenário brasileiro, composto pela descrição das áreas de preservação; do planejamento urbano e turístico; pela descrição do DPHAN bem como de suas atribuições; e pelo detalhamento dos estados e/ou cidades, cujos bens patrimônios possuem valor cultural (LEAL, 2008).

A “Resolução de São Domingos”, de dezembro de 1974, reconhece os preceitos da “Carta de Veneza” e das “Normas de Quito”, mas busca estabelecer

⁴ Título do relatório original *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du développement touristique et économique*.

mecanismos operacionais para a preservação, levando em consideração o aspecto social e econômico das intervenções nos centros históricos. No sentido que elas devem contribuir para o atendimento das demandas sociais existentes e que a participação da iniciativa privada é de suma importância para a efetiva conservação do patrimônio arquitetônico (KÖHLER, 2014).

Assim sendo, o Estado deve estimular, por meio de legislação e incentivos fiscais, esse tipo de interação. Destaca-se também a necessidade de difundir as experiências por meio de órgãos especializados no tema, o investimento em capacitação de mão-de-obra para a restauração monumental e a criação de fundos de recursos voltados para preservação de patrimônios da humanidade em situação de perigo de desaparecimento (CURY, 1995).

A Carta de Petrópolis de 1987 foi elaborada no 1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos, nela se apresenta o conceito de Sítio Histórico Urbano (SHU), sendo ele parte integrante do convívio de seus habitantes que produzem valores relativos ao presente e ao passado, em um processo dinâmico que transforma o espaço.

É apontada a necessidade de se somar a paisagem natural à socialmente construída, ou seja, à cidade, no intuito de entender o espaço como um processo de produção social. Dito isso, o SHU deve ser preservação em função de sua importância como quadro referencial para consolidação da cidadania, uma vez que trata da reapropriação política de espaços urbanos pertencentes ao cotidiano dos cidadãos. Para atender a esses propósitos, a carta propõe:

(..) a ação integrada dos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a participação da comunidade interessada nas decisões de planejamento, como uma das formas de pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, é imprescindível a viabilização e o estímulo aos mecanismos institucionais que asseguram uma gestão democrática da cidade, pelo fortalecimento da participação das lideranças civis (CARTA DE PETRÓPOLIS, 1987, p. 2).

É importante ter em mente, que durante o período militar a área da cultura teve espaço nos planos de governo sob um viés estratégico, especialmente após o Ato Institucional nº 05, de 1968, pois apesar do contexto de censura e repressão político-ideológica que controlava e suprimia manifestações culturais contrárias à ditadura, sabia-se da necessidade de se estabelecer critérios e

espaços, adequadas à produção de livros, peças teatrais, músicas, dentre outros, previamente aprovados pelo governo. De modo que, uma política cultural de abrangência nacional poderia, ao financiar e divulgar obras alinhadas aos ideais do ditatoriais, melhorar a imagem interna e externa do Estado autoritário. Nesse sentido, Menezes (2008, p. 23) aponta que: “O grau de liberdade para criação é inversamente proporcional aos investimentos do Estado na Cultura”.

Segundo Menezes (2008), nos anos de 1970, ocorreu o aumento populacional, em decorrência dos efeitos sociais gerados pelo Milagre Econômico, essa nova conformação fez crescer a demanda por moradia. O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986, foi uma instituição importante no desenvolvimento de políticas de desenvolvimento urbano, pois ainda que não tenha atuado diretamente com a população, atuou como gestor do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no desenvolvimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS).

Mesmo após o fim de BNH, as cidades que receberam seus recursos apresentaram como resultado o crescimento do segmento da construção civil e a demanda por novos terrenos o que, por sua vez, resultou na demolição de imóveis antigos, incluindo aqueles que despertavam o interesse estatal, na condição de patrimônio artístico e histórico como, por exemplo, a destruição de imóveis localizados nos arredores do Sítio da Cruz, em Recife (MENEZES, 2008).

Além do BNH, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) teve participação importante no Milagre Econômico, na medida em que disponibilizou recursos à expansão do setor empresarial. Nesse contexto, o Estado continuava a representar o papel de indutor do desenvolvimento nacional, de modo que o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), vigente entre os anos de 1972 a 1974, sob os cuidados de João Paulo dos Reis Velloso – diante de condições favoráveis como previsão de crescimento do PIB (entre 8 e 9 % ao ano) e taxas aceitáveis de inflação (abaixo de 20%) – estabeleceu diretrizes de ação que privilegiaram a área da cultura, sendo ele um importante ator no processo de formulação do PCH (MENEZES, 2008).

No intuito de obter os resultados de desenvolvimento almejados, o Governo Geisel lançou o II PND (1975-1979), ainda sob a gestão de João Paulo

dos Reis Velloso vinculado ao ministério do Planejamento e, posteriormente à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR). A Seplan-PR caracterizou-se como centro de tomada de decisão, onde se buscava formular políticas públicas de forma integrada; para isso, optou-se por promover estratégias de distribuição de autonomia e maior agilidade no processo de disponibilização de recursos (CHUVA; LAVINAS, 2016)

Em 1979, temos um novo protagonista no desenvolvimento de políticas culturais, na figura de Aloísio Magalhães, que assumiu a presidência do IPHAN, o qual havia incorporado o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC) e o PCH. Peregrino (2012) aponta que a gestão de Aloísio Magalhães foi privilegiada por suas conexões políticas influentes, proximidade está que o permitiu assumir o IPHAN. Segundo Magalhães (1997), a gestão de Aloísio (1979-1982), fez com que a política cultural brasileira apresentasse avanços do ponto de vista da inovação conceitual, administrativa e do aumento do orçamento destinado aos programas, o que não acontecia desde 1937.

A política de cultura, após o ano de 1981, aglutinou IPHAN, CNRC, PCH e SEAC (Secretaria de Assuntos Culturais), transformando esse conjunto em SEC (Secretaria da Cultura), órgão único na área da cultura, e que possuía o respaldo institucional de uma secretária do governo federal. O papel das fundações era flexibilizar as ações culturais, por meio de uma modalidade da administração pública menos rígidas, no intuito de descentralizar e agilizar a execução das atividades. Tais mudanças fizeram parte da reforma do MEC, executada de acordo com o decreto elaborado por Hélio Beltrão, essa mudança foi tão significativa, que foi comparada à reforma promovida por Gustavo Capanema (MAGALHÃES, 1997).

5 OLINDA: TRADIÇÃO CULTURAL E PRESERVAÇÃO

Em 1537, Olinda foi fundada pelo português Duarte Coelho; seu desenvolvimento inicial deu-se graças ao cultivo de cana-de-açúcar, ocorrido durante os dois primeiros séculos da colonização portuguesa. Olinda foi um dos principais núcleos urbanos, em razão de suas condições privilegiadas, a saber: de alta topografia (que facilitava a defesa), proximidade natural ao porto e abundância de água potável. Tais condições fizeram com que a Vila de Olinda se tornasse a sede da Capitania de Pernambuco. Em 1630, Olinda sofreu a invasão dos holandeses, que a incendiaram em 1631, tendo sido expulsos apenas em 1654. Olinda voltou a ser sede, mas já não contava com a importância econômica de antes, a qual jamais recuperou totalmente (MILET; ZANCHETTI, 2007; SILVA, 2012).

No decorrer de sua história, Olinda sofreu com os impactos da invasão, saques, incêndio, degradação urbana e, apesar de tudo isso, o centro histórico do município “(...) ainda conserva em suas colinas construções que testemunham os períodos colonial e imperial do Brasil”(SILVA, 2012, p. 106). De modo que o ICOMOS, mesmo que reconhecendo suas divergências com o dossiê elaborado pelo governo brasileiro, reconheceu o valor histórico da cidade.

Para além de suas construções, a cidade nordestina possui uma bela moldura natural, advinda da natureza tropical e que desemboca na vista do oceano. Segundo Parent (1968), “Olinda é uma das joias do Brasil, onde se conjugam de forma admirável a paisagem marinha e uma cidade de arte rica, com cerca de vinte igrejas barrocas e um grande número de casas antigas de cores vivas” (LEAL, 2008, p. 101).

De acordo com Gusmão (2011), as primeiras iniciativas do poder federal em prol da preservação do patrimônio de Olinda ocorreram em 1938 e 1939; nesse período, foram selecionados 10 monumentos individuais, são eles: a) Convento de São Francisco; b) Palácio Episcopal (atual Museu de Arte Sacra de Pernambuco MASPE); c) Igreja da Misericórdia; d) Seminário de Olinda e Igreja da Graça; e) Igreja de Santa Teresa; f) a Casa nº. 07 da Praça João Alfredo; g) Casa nº. 28 da Rua do Amparo; h) Convento do Carmo; i) a Igreja do Monte; e j) a Igreja e Mosteiro de São Bento. O modelo de preservação deu prioridade aos

bens religiosos e a noção de excepcionalidade, para a inclusão no livro de Belas Artes.

No período de 1938 a 1968, Olinda encontrava-se em situação de estagnação econômica, e exercia papel de cidade dormitório de Recife. Devido às dificuldades de acesso à cidade polo dinâmico da região, mesmo com o processo avançado de degradação do edificado, Olinda conseguiu conservar seu núcleo antigo, de modo que IPHAN pôde tombiar edifícios religiosos e residências da época colonial, representado pelo parecer favorável a proteção federal do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico – Notificação 1.004, de 21 de março de 1968, o qual se referia a um polígono de 1,2 km² e, posteriormente, por meio da Notificação 1.155 de 04 de junho de 1979, passou para 10,4 km² (MILET; ZANCHETI, 2007; GUSMÃO, 2011).

Assim, em razão de atender os critérios da Lista do Patrimônio Mundial, isto é, conter construções de valor histórico, a beleza de seus momentos e características naturais, dentre outros requisitos, Olinda recebeu da UNESCO, em 1982, o título de “Patrimônio da Humanidade”, o qual reconhece que a cidade possui sítios e monumentos históricos com valor universal e sua capacidade de mobilizar órgãos internacionais, governos locais e comunidades do entorno a fim de promover sua proteção (ABAD, 2011; SILVA, 2012).

A cidade pernambucana também ostenta o título de “Monumento Nacional”, obtido por meio da lei federal nº. 6863, de 26 de novembro de 1980; o de “Cidade Ecológica”, por meio do Decreto municipal nº 023, de 29 de junho de 1982; e, o de “Primeira Capital Brasileira da Cultura”, o qual foi concedido pela ONG Capital Brasileira da Cultura (CBC), em 2005.

Segundo Milet e Zancheti (2007), devido ao tombamento do Sítio Histórico de Olinda e do estímulo proveniente a elaboração do Plano Diretor Integrado de Olinda, o município aprovou a lei nº. 3926/1973, a qual concedia ao Centro Histórico a condição de setor diferenciado da cidade, em virtude de abrigar bens patrimoniais e atividades administrativas, turísticas e residenciais.

O sítio histórico de Olinda chama a atenção em razão da participação de atores regionais em sua busca pela proteção local, a qual, segundo Magalhães (1997), somente foi possível graças as ações do IPHAN. Outro ponto relevante é a triste relação entre a pobreza e a permanência – no sentido de preservação –, que foi um fator que ajudou na conservação dos bens patrimoniais de Olinda.

A legislação municipal é outro fator que proporcionou a proteção de acervo, contra as influências de Recife e da especulação imobiliária, como pode ser observado no trecho a seguir:

Olinda detém instrumentos de proteção e uma legislação competentes, enquanto Outro Preto, por exemplo, até hoje não conseguiu aprovar uma legislação do uso do solo e crescimento adequada às suas necessidades. Aqui, clama-se contra o excesso de leis, lá não existe nenhuma legislação. Muitos acham que o recente tombamento de Olinda é excessivo na sua dimensão e rigoroso em suas posturas. Na verdade, sem ele, em pouco tempo o Recife engoliria Olinda, anulando seu perfil e destruindo sua singular identidade. O rigor desta lei é proporcional à ganância e ao furor da sanha especulativa do crescimento imobiliário (MAGALHÃES, 1997, p. 209).

Segundo Gusmão (2011), a alta densidade demográfica de Olinda ocorreu graças a seus atributos de cidade patrimonial, “cidade dos artistas”, de suas belas paisagens, qualidades estas aliadas ao preço acessível dos imóveis, no início da década de 1970. Esse contexto foi propício à atração de uma população de classe média-alta e de intelectuais, que substituíram – sem que houvesse incentivos por parte do governo – a população nativa, a qual não possuía condições de promover a conservação dos imóveis, e foram estimulados a vendê-los. Esse novo perfil de moradores foi muito importante para a defesa do patrimônio cultural da cidade, na medida em que ocupavam posições de destaque na sociedade, e, portanto, estavam em condições de dar voz as suas demandas por meio de organizações civis, conforme aponta a autora:

A grande maioria ocupou e ainda ocupa posição de destaque no mundo acadêmico, social e político, conferindo-lhes a condição de formadores de opinião, e produtores de conhecimento, inclusive no campo do patrimônio cultural e do meio ambiente. Portanto, acumulam várias espécies de capital: social, cultural e econômico. (...) a existência desses dois últimos fornece critérios de diferenciação para se construir o espaço social. Assim, verifica-se a importância adquirida pela inserção desse grupo, pela organização social e pela sua participação em associações voltadas para a defesa do sítio histórico de Olinda (GUSMÃO, 2011, p. 79-80).

Esse perfil de residentes favoreceu as leis municipais de planejamento urbano e preservação cultural e ambiental, as quais são expressões da preocupação dos residentes locais com o destino de seu acervo de bens

culturais, como pode ser constatado pelo Plano Diretor Local e Integrado (PDLI), de 1972; e, pela Lei Municipal nº. 4.119, de 1979, relativa à criação do Sistema Municipal de Preservação, constituído pelo Conselho para a Preservação dos Sítios Históricos de Olinda (órgão deliberativo), pela Fundação Centro de preservação (órgão técnico e executivo) e pelo Fundo para a Preservação dos Bens Culturais de Olinda.

Corrêa (2012) relaciona o processo de institucionalização de órgãos municipais, destinados à preservação do patrimônio cultural. Aos desdobramentos do PCH. Nesse sentido, a autora sugere que o Sistema Municipal de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda – estruturado por meio da tríade: Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda (FCPSHO), Conselho de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda e o Fundo de Preservação de Olinda –, não só são coerentes com as abordagens internacionais, mas também fazem uso da experiência nacional, ao utilizar o modelo administrativo de fundação, para flexibilizar e gerar maior eficiência, assim como fez o PCH.

Segundo Milet e Zancheti (2007), o enfraquecimento do Sistema Municipal de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda decorre de diversos fatores, a saber: a) limitação das atribuições da FCPSHO; b) incapacidade da fundação em manter as características originais do sítio histórico; e c) decisões técnicas perdem força frente à interesses privados e políticos. De modo que, em 1995, a FCPSHO foi substituída pela Secretaria de Patrimônio e Cultura (SEPAC), que priorizou a promoção de festas, em detrimento de ações voltadas ao planejamento urbano e monitoramento do sítio histórico.

O crescente aumento da população de 1960 a 1991 – nesse período, o número de habitantes passou de 109.950 para 341.059 –, atrelado às questões estruturais da cidade, tais como a falta de postos de trabalho, tendência de envelhecimento da população, estagnação do patrimônio construído, marginalidade social e dependência de atividade comerciais vinculadas ao calendário de eventos. Esses fatores fizeram com que Olinda passasse à condição de cidade-dormitório, tendo como base de sua economia a atividade de lazer, turismo, comércio e prestação de serviços de pequeno porte (SCHICCHI, 2012).

Contudo, Olinda ainda é uma importante cidade da região, segundo dados do IBGE (2017); ocupa a posição de terceiro município mais populoso de Pernambuco, e sua população é estimada em 390.771 habitantes, sua área territorial conta com 41,681 km² e densidade demográfica de 9.063,58 hab./km², a sétima maior do Brasil. O município integra a Região Metropolitana de Recife (RMR) e se distancia apenas 6 km da capital pernambucana. De acordo com Plano Plurianual (PPA), em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) municipal foi de 3.108.009,75 (a preços correntes de R\$ 1.000,00), sendo importante ressaltar que, de acordo com o IBGE (2015), 64,2% das receitas do município são provenientes de fontes externas.

Segundo o PPA (2014-2017) de Olinda, o município está dividido em 31 bairros e a zona rural, os quais foram agrupados em 10 Regiões Político-Administrativas. Conforme mapa da Figura 3, Olinda está dividida em 3 áreas, saber: a) o sítio histórico, que foi tombado pelo IPHAN, pelo governo estadual e pelo governo municipal, além de ser reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade; b) a área urbana, a qual abriga área de entorno do sítio, ou seja, apresenta polígono de preservação; e c) a zona rural.

Figura 3 – Mapa dos territórios de Olinda.

Fonte: Prefeitura de Olinda (2014-2017)

A ocupação territorial do município se dá da seguinte forma: na área do sítio histórico, predomina o uso residencial, atividades culturais e relativas ao lazer, à prestação de serviços (hotelaria, restaurantes, atendimento ao turista, etc.); além disso, abriga grande parte da estrutura institucional da administração do município. A área urbana localiza-se na entrada do município e é constituída por conjuntos habitacionais, oferta de prestação de serviço e equipamentos de médio e grande porte, área de proteção ambiental e acesso ao litoral; a área rural, por sua vez, é ocupada por granjas, sítios, chácaras, nascentes de curso de água, equipamentos de turismo ecológico e lazer, tendo como principais atividades a agricultura de subsistência e criação de animais, em pequena escala.

Atualmente, Olinda ainda suscita grande interesse em função de legado histórico e de sua importância para a região, tendo sido incluída no Mapa do Turismo Brasileiro, pelo Ministério do Turismo, por meio da portaria 172, de 11 de julho de 2016.

5.1 O PCH EM OLINDA

No Brasil, a demanda pela estruturação de políticas de planejamento urbano e turismo é proveniente das transformações do espaço que estavam ocorrendo desde os anos 1950, devido a expansão da indústria da construção civil, da dinamização do mercado e aos impactos da industrialização. Aliado a isso, a colaboração da UNESCO, por meio da elaboração do relatório de Michel Parent, de 1968, aponta a necessidade de se promover a integração de projetos ao desenvolvimento econômico, utilizando-se do turismo como meio de viabilizar a geração de recursos e sustentabilidade de ações voltadas a conservação do patrimônio cultural (CHUVA; LAVINAS, 2016; AGUIAR, 2016).

O Encontro dos Governadores, ocorrido em 1970 e 1971, realizados em Brasília e Salvador, respectivamente, resultaram no “Compromisso de Brasília” e “Compromisso de Salvador”, estes documentos propunham a inserção das políticas culturais no âmbito dos objetivos desenvolvimentistas, alinhado ao relatório de Parent, também elegeu o turismo – atrelado à política cultural – como vetor do desenvolvimento socioeconômico, capaz de promover a preservação dos bens culturais. Tal documento seria importante para a composição das

diretrizes adotados pelo governo federal na política de preservação do patrimônio cultural brasileiro (AGUIAR, 2016).

O PCH⁵ foi o primeiro programa federal, gerido pela Seplan-PR, destinado à preservação do patrimônio urbano, que tinha por objetivo promover o desenvolvimento econômico das cidades históricas, por meio do desenvolvimento regional e do aproveitamento do turismo cultural, sua implementação ocorreu entre 1973 e 1983⁶ (CORREA, 2016; GUSMÃO, 2011; SANT'ANNA, 2016).

Chuva e Lavinias (2016) apontam que o PCH surgiu juntamente com o documento "Política Nacional de Cultura: Diretrizes⁷" e com o Programa de Ação Cultural, tais iniciativas buscavam desenvolver o campo da cultura brasileira de modo integrado e alinhado aos planos desenvolvimentistas do Estado autoritário. Ressalta-se que ambos os programas receberam amplo apoio do então secretário do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, o qual buscou estabelecer redes de comprometimentos voltados para o campo da cultura, o que promoveu o fortalecimento do próprio Estado, como demonstra o trecho que segue:

O PCH inova ao construir uma política integrada, isto é, estruturada a partir do diálogo entre diferentes setores do governo, como a Seplan, ou o próprio IPHAN e os organismos estaduais com setores privados. Compreendemos essa participação não propriamente como democratização das políticas públicas, mas como estratégia de incorporação, pelo Estado, dos conflitos de interesse que se encontram dispersos na sociedade civil, circunscrevendo-os sob suas rédeas, dentro da própria estrutura do Estado (CHUVA; LAVINAS, 2016, p. 80).

Faz-se necessário dizer que o programa surgiu num contexto de reestruturação administrativa do IPHAN e de mudanças de paradigmas para a política de preservação do edificado, pois deslocou o papel do patrimônio da esfera contemplativa para o eixo de valoração econômica, por meio do turismo. De modo que o PCH buscava atender os objetivos da política macroeconômica

⁵ Inicialmente denominado Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste.

⁶ Implementado pelo Ministério do Planejamento de 1973 a 1979 e, pelo o Iphan de 1980 a 1983.

⁷ Segundo Chuva e Lavinias (2016, p. 78), o documento elaborado por Afonso Arinos de Melo Franco foi suspenso e engavetado devido a pressões políticas.

do governo militar, uma vez que se propunha a reduzir as desigualdades regionais e a descentralizar as atividades produtivas (SANT'ANNA, 2016).

Segundo Corrêa (2016), apesar da existência do IPHAN, o governo federal optou por coordenar o programa por intermédio de sua secretaria, no intuito de promover uma política integrada, com mais eficiência do investimento público e propiciar a descentralização, uma vez que os estados eram os responsáveis pela implementação dos projetos. De modo que de “(...)1973 a 1979 foram investidos 17,3 milhões de dólares, realizando-se 143 obras em monumentos (85% dos investimentos); 8 cursos de qualificação de mão de obra nos três níveis (superior, intermediário e operário); 7 planos urbanísticos; 6 obras em espaços públicos (urbanos); e 10 ações de tipos diversos” (CORREA, 2016, p. 16).

Apesar de inicialmente deslocar esforços para a proteção de cidades históricas nordestinas, o programa foi expandido e contemplou 12 estados brasileiros, a saber: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe (CARMO, 2017).

No que se refere à execução descentralizadora, a coordenação do PCH buscou articular, junto aos estados, a padronização das atividades dos programas, qualificando os recursos humanos, promovendo a implantação de entidades estaduais, e fortalecendo a administração local. É apontado que, em decorrência das exigências técnicas, as entidades eram incentivadas a qualificar suas equipes e tinham orçamentos crescentes (CORREA, 2016).

Segundo o IPHAN⁸, os resultados do PCH, em sua maior parte, traduziram-se em obras em monumentos; todavia, foram implementados projetos pautados pela oferta de cursos de qualificação de mão-de-obra, elaboração de planos urbanísticos, execução de obras em espaços públicos e ações de diversos tipos. O programa proporcionou o aumento de sítios urbanos tombados especialmente no Nordeste, de maneira que, no período compreendido entre 1970 e 1980, a maioria das operações de conservação do patrimônio edificado ocorreram graças ao PCH (SANT'ANNA, 2016).

⁸ Informações disponíveis em:
<http://portal.IPHAN.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/33/programa-de-cidades-historicas-pch> - Acesso em 10 jan. 2016.

Além das motivações econômicas, o governo tinha como objetivo a melhoria de sua imagem – diante do processo de abertura política –, o que coadunava com propostas que visassem a ampliação do acesso à cultura e a valorização da cultura popular brasileira. Contudo, não se pode deixar de lembrar que o contexto de modernidade e repressão, vivido nesse período, estava sujeito a censura e processos de investigação, inclusive de funcionários do governo, institucionalizados pelo Estado (CHUVA; LAVINAS, 2016).

De forma geral, a literatura aponta que a extinção do PCH deu-se em função da ausência de sustentabilidade econômico-financeira, posto que a maioria dos projetos, realizados pelo programa, não eram capazes de assegurar a conservação das imóveis beneficiados pelas intervenções; outro motivo decorre dos critérios políticos – pautados pelo clientelismo e dirigismo político – para a distribuição de recursos. Todavia, os aspectos negativos não são suficientes para apagar o legado do programa, que teve o árduo trabalho de tratar da complexa questão de promover preservação do PHAN (DUARTE JUNIOR, 2010).

Segundo Gusmão (2013), após estudos multidisciplinares estabeleceu-se uma ordem de priorização das cidades a serem contempladas pelo PCH, em 1973. Essa priorização deu origem a três categorias: a) “monumentos em situação de degradação”, b) “monumentos com imediata utilização turística”, e c) necessidade de infraestrutura. Olinda foi considerada integrante da categoria b., juntamente com Igarassu (PE), Itamaracá (PE), Jaboatão dos Guararapes (PE), Cabo de Santo Agostinho (PE), São Cristóvão (SE), Porto Seguro (BA), Cachoeira (BA) e Salvador (BA).

Em 1973, durante o governo de Eraldo Gueiros Leite, foi criada Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) e sua instalação se deu na cidade de Recife. Sua criação teve inspiração nos princípios do SPHAN, ou seja, assegurar o apoio à produção e conservação do patrimônio cultural, em Pernambuco. Além disso, sua criação – assim como a de outras instituições estaduais criadas no mesmo período – consistiu numa tentativa de mitigar o paternalismo do governo federal, em relação à proteção do patrimônio histórico e cultural, na medida em que constituiu bases institucionais para que o estado de Pernambuco formulasse políticas de preservação de seus bens culturais (MENEZES, 2008).

De acordo com Corrêa (2012), as fundações e institutos estaduais, criados a partir da década de 1970, tinham como objetivo flexibilizar, por meio desse tipo de personalidade jurídica, a execução dos projetos e, assim, proporcionar mais eficiência na utilização dos recursos. Além disso, o trabalho desenvolvido por essas organizações demandava por quadros de funcionários com conhecimentos técnicos, por isso, os servidores foram incentivados a participarem de cursos de capacitação – no Brasil e no exterior –, que foram financiados com recursos do PCH.

No que diz respeito às instituições, o processo de implementação do PCH, em Olinda, contou com a participação de diversas entidades, tais como: o Seplan/PR, o IPHAN, a Fundarpe, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Prefeitura Municipal de Olinda (PMO), o CNRC e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), conforme descritos no Quadro 3.

Quadro 3 - Projetos e Investimentos do PCH em Olinda.

Projetos	Entidades participantes	Monumento	Investimento em Cr\$ ⁹	Investimento em R\$ ¹⁰
Projeto PE-007 – 31/01/1975	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	-	200.000,00	475.867,25
Projetos PE-001, PE-002 e PE-003 - 26/06/1973	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Igreja da Divina Graça – Olinda/PE	114.000,00	394.253,58
		Igreja da Sé - Olinda/PE	1.206.000,00	4.170.787,87
		Palácio dos Bispos. Olinda/PE	1.640.000,00	5.671.718,17
Projeto PE-002	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Igreja da Sé (Matriz de São Salvador do Mundo) Olinda/PE	4.961.600,10	17.159.022,82
Projeto PE- 013, de 10/09/1976	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Deslizamento dos Morros de Olinda/PE	220.000,00	305.414,12
Projeto PE- 019, de 26/01/1978	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Casas nº. 646 a 700. Av. Sigismundo Gonçalves, Olinda/PE	8.805.200,00	7.976.462,35
Projeto PE-021, de 11/01/1979	SUDENE IPHAN UFPE FUNDARPE PMO	Estudos e serviços técnicos dos Morros de Olinda/PE	3.000.000,00	1.931.205,25
Projeto PE – 022, de 09/03/1979	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Casa nº 160 Rua de São Bento Olinda/PE	439.454,82	262.989,41
Projeto PE – 026, de 13/03/1979 a 31/12/80	SEPLAN/PR IPHAN FUNDARPE	Conjunto do Alto da Ribeira Olinda/PE	4.907.440,00	897.399,99
Projeto PE – 029	SEPLAN/PR IPHAN CNRC PMO	Igreja de São Sebastião e Largo do Varadouro Olinda/PE	15.726.370,00	2.875.805,76
Projeto PE-037	IPHAN PMO FUNDARPE	Agenciamento Alto da Sé – Olinda/PE	4.215.922,00	770.945,41
TOTAL			45.435.986,92	42.891.871,98

Fonte: Elaborada pela autora, com base em informação recebida, em 2017, do Arquivo Central IPHAN/PE

Também pode ser observado no Quadro 3, que o programa não contemplou somente obras de restauração, mas também financiou os estudos e serviços técnicos dos Morros de Olinda/PE. Além disso, é possível afirmar que o programa disponibilizou um montante de recursos substantivo para a área patrimonial, isto é, mais de 42 milhões de reais, em valores atualizados.

⁹ O Quadro 3 foi elaborado com base em informações, recebidas em 30 de novembro de 2017, por e-mail, após solicitação realizada junto ao IPHAN-PE.

¹⁰ Valores atualizados para o dia 18 de janeiro de 2018, pelo índice geral de preço (IGP-DI).

5.2 PROGRAMA MONUMENTA

A política de preservação dos anos de 1970, as quais foram representadas por iniciativas como o PCH e CNRC, tinham como objetivo promover o desenvolvimento econômico, por meio da restauração dos bens culturais protegidos, e de promover o aproveitamento desses bens em atividades como o turismo. Além disso, buscava-se promover a integração entre a União, estados e municípios, e ampliar o leque de manifestações culturais, que antes encontrava-se limitado à vertente luso-brasileira (BONDUKI, 2010).

Segundo Duarte Junior (2010), havia a demanda por políticas de preservação do patrimônio cultural capazes de superar os impasses relacionadas a exploração da atividade turística, abrigando em suas diretrizes mecanismos de incentivo à realização de parcerias entre agentes públicos e privados; a abordagem da preservação urbana sob a perspectiva do enfrentamento aos problemas socioeconômicos; e a utilização do patrimônio cultural como recurso.

Entre os anos de 1974 e 1999, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) assinou diversos acordos de cooperação com países latino-americanos, nos quais estavam previstos os investimentos em infraestrutura e ações público-privadas para ações de preservação de centros históricos. O Brasil foi um dos países que recebeu cooperação do BID, por meio do Programa Monumenta e que recebeu cinquenta milhões de dólares. Inicialmente, o programa priorizou ações nos municípios de Olinda, Ouro Preto, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro (SCHICCHI, 2012).

Assim, o Monumenta - Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano começou a ser concebido em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se deu mediante empréstimo entre o BID e o governo federal – pactuado por intermédio de contrato de empréstimo, assinado em 1999, o qual estipulava que o repasse dos recursos destinados ao desenvolvimento das atividades dos programas ocorresse mediante o atendimento dos critérios, regulamentos e modelos de implantação, indicados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Além da parceria entre MINC (coordenador do programa no Brasil) e BID, o programa contou o apoio técnico e legitimação da UNESCO, e com a participação do Banco Caixa Econômica

Federal, o qual ficou responsável pelo processo de gestão do financiamento dos projetos (MOSQUEIRA, 2007; BONDUKI, 2010; GASTAL, 2003).

Segundo Gastal (2003), a proposta do Programa Monumenta foi discutida fora do IPHAN sob o argumento de que havia a necessidade de se assegurar independência e autonomia aos técnicos e consultores do BID. Essa configuração não excluiu o IPHAN do programa, uma vez que o instituto – apesar do processo de desmonte institucional que sofreu e do número insuficiente de servidores para a demanda existente –, ficou responsável pela aprovação dos projetos e orçamentos.

O Programa Monumenta objetivava promover investimentos em ações em centros históricos, que assegurassem a realização de atividades e o uso daquele espaço. Nessa perspectiva, buscava-se alinhar o restauro ao desenvolvimento econômico, posto que os recursos gerados no núcleo restaurado, seriam empregados em sua manutenção. Desse modo, o programa não somente atuaria na restauração dos bens tombados, mas também se propunha a criar práticas de gestão sustentável para o patrimônio cultural brasileiro (BONDUKI, 2010).

Conforme Regulamento Operativo, as áreas de programa, ou seja, sítios e monumentos históricos nos quais o governo promoveria as intervenções consistiram em Sítios Históricos Urbanos Nacionais (SHUN) e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais (CUMN), devidamente, tombados pelo IPHAN (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2002). Segundo Schicchi (2012, p. 21): “(...) fica evidente que todas as premissas do programa MONUMENTA, do governo federal, gerenciado pelo IPHAN junto às municipalidades brasileiras foram, na verdade, condicionantes definidas *a priori* pelo BID”.

Também estava prevista a necessidade de que os municípios estivessem devidamente conveniados ao Ministério da Cultura para que recebessem o programa, e foi previsto o recurso de 125 milhões de dólares¹¹ a serem diluídos em projetos de 101 sítios e conjuntos urbanos (BONDUKI, 2010).

De início, o programa foi gerido por meio do Ministério da Cultura em parceria com a UNESCO e com o BID, no intuito de construir um programa de abrangência nacional voltado para a proteção e conservação de áreas, sítios e

¹¹ Valores não atualizados.

conjuntos históricos de monumentos urbanos tombados pelo IPHAN. A execução do programa se deu a partir de 2000, e em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Monumenta foi revisado e, em 2006, teve sua coordenadoria inserida na estrutura administrativa do IPHAN. (TADDEI NETO, 2003).

Segundo Taddei Neto (2003), o Programa Monumenta foi inspirado na experiência de Quito, no Equador, cujo centro histórico foi destruído por um terremoto, em 1987, e reconstruído com recursos obtidos por meio de financiamento junto ao BID. Esse projeto é tido como referência para a prática de preservação sustentável, pois promoveu à valorização dos imóveis e a autonomia financeira local, recorrendo a atividade de comércio e turismo atrelada ao patrimônio histórico edificado. Corroborando essa afirmação, é apontado que:

Em 1995, Francisco Iglesias, presidente do BID, ao visitar Olinda com membro do Ministério da Cultura e da UNESCO, teria ficado sensibilizado com a situação do patrimônio arquitetônico local – de alto valor cultural, mas em estado precário de conservação – e aquiescido em criar linhas de crédito específicas para a recuperação, utilizando, para tanto, o modelo da bem-sucedida experiência equatoriana (GASTAL, 2003, p. 79)

Segundo Diogo (2009), assim como o Programa de Quito, o Programa Monumenta apoiava-se em três pilares, a saber: a) habitabilidade; b) acessibilidade; e c) dinamização econômica. Nessa perspectiva, a sociedade civil, isto é, moradores, usuários e investidores, estavam inseridos no programa, por intermédio da capacitação de mão-de-obra local e da facilitação de condições para o financiamento de reformas nos imóveis, destinados à moradia e negócios.

A inserção de imóveis privados no escopo do programa estava alinhada a estratégia de promover intervenções nas Áreas de Projeto, articuladas ao desenvolvimento integrado à cidade. De modo que o Programa Monumenta objetivava: a) assegurar a permanência dos moradores nos centros históricos¹²;

¹² A discussão sobre o impacto econômico e social da revitalização dos centros históricos não será abordada aqui. Todavia, faz-se necessário apontar as consequências do processo de expansão do mercado imobiliário, o qual, historicamente, faz com que as famílias de baixa renda sejam obrigadas a deixar regiões centrais – em decorrência do aumento do custo de vida –, rumo às regiões periféricas. O adensamento populacional, nessas regiões, força o Estado a promover

b) apoiar o desenvolvimento de atividades econômicas nesses locais; c) promover a educação patrimonial; e d) reduzir a dependência municipal do governo federal, por meio do fortalecimento da administração local e pela criação de fundos municipais de preservação do patrimônio cultural (DIOGO, 2009).

A concessão de linhas de crédito destinados à recuperação de imóveis históricos privados para uso habitacional está ancorada na ideia de que o uso privado pode ocasionar a preservação de áreas urbanas por meio do compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e os beneficiados (BONDUKI, 2010).

Estava prevista também que, na implementação do programa, além dos recursos do empréstimo, a contrapartida de estados e municípios participantes e a atração de investimentos da iniciativa privada. O objetivo era induzir a sustentabilidade das ações estatais ao intervir na Área do Projeto, atribuindo novos usos aos imóveis, e promovendo a intensificação do fluxo de turismo (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2002; MOSQUEIRA, 2007).

Segundo Duarte Junior (2010), o programa buscava uma transformação conceitual do sítio histórico, antes entendido como cidade-monumento para a concepção de cidade-instrumento, deixando claro em suas diretrizes que essa visão não relegaria o patrimônio aos malefícios da especulação imobiliária, mas sim estimularia a ação do setor privado.

A implementação do programa decorreu de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, estados e municípios. O MINC era responsável pela coordenação e orientação das diretrizes do programa em âmbito nacional, por meio da Unidade Central de Gerenciamento (UCG); nos municípios e estados, havia a obrigatoriedade de formação de equipes técnicas para compor a Unidade Executora de Projeto (UEP), a qual era responsável por executar as ações do programa em nível local e em conjunto com o IPHAN (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2002; SCHICCHI, 2012).

investimentos de infraestrutura nas áreas periferias ocupadas, de modo que a valorização dessas áreas retroalimenta o processo de expulsão populacional e, consequentemente, promove a criação de novas periferias. Ressalta-se que, ao mesmo tempo em que ocorre a valorização de novas regiões, a área central passa a sofrer com os efeitos da decadência econômica e da falta de investimentos, o que culmina no aceleramento do processo de abandono e degradação do centro (DIOGO, 2009).

No caso de Olinda, o Programa Monumenta definiu seis setores de atuação, sendo que três deles foram considerados prioritário, a saber: a) o Carmo; b) área Prudente Moraes; e c) o Largo do Amparo (SCHICCHI, 2012). Segundo Bonduki (2010), a primeira obra do programa foi um muro de contenção em Olinda, no ano de 2000; nessa intervenção, já foram notadas debilidades na documentação técnica e demandas operacionais, que influenciaram a implementação do programa, ocasionando dificuldade no cumprimento do prazo previsto para a entrega da obra.

De acordo com Diogo (2009), o Programa Monumenta destinou, para Olinda, investimentos de R\$ 6,2 milhões, dos quais R\$ 458 mil seriam destinados à recuperação de imóveis privados. Ressalta-se que o município possui o maior volume de habitações, em área protegida, as quais estão ocupadas em sua maioria. Além disso, Olinda não se encontrava em avançado estado de degradação e arruinamento, como outros municípios beneficiados pelo programa. Diante desse cenário, é apontado que o programa não contou com a aderência dos proprietários de imóveis, sendo que o edital do ano de 2005, apresentou teve apenas 11 propostas classificadas; e, até o ano de 2008, apenas 2 contratos foram assinados, os quais totalizaram o valor de R\$ 271.741,48.

Os investimentos integrados, que vieram a seguir, foram pautados por manutenção da equipe técnica, elaboração de estudos, elaboração de projetos, obras de restauração e cursos de capacitação, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 - Relação de ações do Programa Monumenta em Olinda.

PROGRAMA MONUMENTA - OLINDA/PE
Implantação do Plano de Reabilitação do Sítio Histórico de Olinda/PE
Vigência do Convênio 045/2000 - 14/06/2000 a 04/12/2011

Meta	Ação	INVESTIMENTOS INTEGRADOS	VALOR DO CONTRATO	Gastos Realizados		TOTAL	Execução Em %
		Obras	Total	Concedente	Proponente	REALIZADO	
1	1.1	Manutenção de Equipe Técnica	241.968,48	-	241.968,48	241.968,48	100,00%
2	1.2	Estudos e Projetos	168.041,21	5.000,00	163.041,21	168.041,21	100,00%
Total Metas 1 e 2				5.000,00	405.009,69	410.009,69	
3	3.1	Estacionamento da Conceição	166.198,14	145.829,20	-	145.829,20	87,74%
	3.3	Estacionamento e Reurbanização do Fortim	2.065.855,25	1.482.209,29	636.226,61	2.118.435,90	102,55%
	3.5	Desapropriações	324.109,08	-	324.109,08	324.109,08	100,00%
	3.7	Requalificação de Calçadas	80.305,45	48.825,03	15.596,30	64.421,33	80,22%
	3.8	Praça do Carmo e Sítio de seu Reis	951.825,25	850.195,15	108.130,84	958.325,99	100,68%
	3.9	Beco Bajado	33.306,85	33.306,85	-	33.306,85	100,00%
	3.10	Largo do Cruzeiro	24.106,44	24.106,44	-	24.106,44	100,00%
	3.12	Requalificação do Largo do Varadouro	425.730,48	340.584,38	85.146,10	425.730,48	100,00%
	3.14	Igreja do Carmo	231.131,26	185.021,49	55.930,73	240.952,22	104,25%
	3.15	Igreja de N. S. do Rosário e Estacionamento do Rosário	683.764,86	558.207,38	139.551,86	697.759,24	102,05%
	3.17	Observatório da Sé	87.792,17	84.974,45	-	84.974,45	96,79%
	3.18	Museu Regional	20.957,92	20.957,92	-	20.957,92	100,00%
	3.19	Edital de Imóveis Privados	1.073.469,20	353.271,09	-	353.271,09	32,91%
Total Meta 3				4.127.488,67	1.364.691,52	5.492.180,19	
5	5.1	Capacitação de Gestores Privados	1.359,70	-	1.359,70	1.359,70	100,00%
Total Meta 5				-	1.359,70	1.359,70	
TOTAL GERAL METAS 1 - 2 - 3 - 5			6.579.921,74	4.132.488,67	1.771.060,91	5.903.549,58	-
% total execução				70,00%	30,00%		

Fonte: IPHAN/Escritório Técnico de Olinda¹³

Para além de obras, o Programa Monumenta patrocinou os projetos “Projeto Arte em Toda Parte de visitação dos ateliês”, “Projeto de Exposição de Artes Plásticas”, “Projeto Folia Real de espetáculos musicais gratuitos de

¹³ Quadro de informações obtido mediante solicitação de informações através da plataforma “Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão”, disponível em <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>.

Maracatu”, “Apoio ao Núcleo de Formação de Artífices Restauradores – NUFAR” (DIOGO, 2009).

De acordo com Sant’Anna (2016), o Programa Monumenta foi mais efetivo em cidades de pequeno e médio porte, pois para elas, os recursos disponibilizados pelo programa representavam uma fonte de financiamento importante para a área patrimonial. Contudo, em grandes cidades, com maior potencial orçamentário, esse recurso não era expressivo para o orçamento municipal e, portanto, não foi capaz de produzir resultados relevantes para a política de preservação do PHAN.

5.3 O PAC - CIDADES HISTÓRICAS

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I foi instituído através da lei nº. 11.578 de 26 de novembro de 2007, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O programa tinha como objetivo a centralização de ações de planejamento na área de infraestrutura – logística, energética, social e urbana–, do desenvolvimento sustentável e regional. Nessa perspectiva, o programa busca promover ações integradas como, por exemplo, o uso de PPPs, no intuito de promover o crescimento econômico. O Balanço Completo do PAC, de 2007 a 2010, apontou que dos R\$ 619 bilhões previstos, foram investidos R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura, dos quais R\$ 219,20 bilhões foram investidos por estatais; R\$ 67,80 bilhões provenientes de recursos da União e da seguridade; e R\$ 216,9 bilhões advindos da iniciativa privada (JARDIM; SILVA, 2015; SILVA, 2016).

Esse programa foi relançado pela presidente Dilma Rousseff, sob a denominação de PAC 2; sua segunda versão previa o investimento de R\$ 955 bilhões no período de 2011 a 2014. Esses investimentos estavam distribuídos nos seguintes eixos: “Comunidade Cidadã”, “Água e Luz para todos”, “Cidade Melhor”, “Transportes”, “Minha Casa, Minha Vida” e “Energia”. No âmbito do PAC 2 e inserido no segmento “Comunidade Cidadã, a Portaria nº. 383 de 20 de agosto de 2013, instituiu o PAC Cidades Históricas. Esse programa consiste numa linha de financiamento de ações de intervenção destinadas à execução de obras em imóveis tombados pelo IPHAN. A portaria apresenta a lista de intervenções selecionadas, condiciona a execução das obras à aprovação do

IPHAN e assinala a fonte de recursos do programa, isto é, o Orçamento Geral da União (SILVA; MARTINS; NEDER, 2016; JARDIM; SILVA, 2015).

De acordo com o IPHAN (2013), estavam previstos mais de 1,6 bilhões de reais para obras em imóveis e espaços públicos e 300 milhões para a recuperação de imóveis privados, localizados em “(...) sítios urbanos reconhecidos como Patrimônio Mundial pela UNESCO; sítios portadores de grandes acervos em precárias condições de conservação; sítios ou conjuntos representativos do processo de ocupação do país; complexos ferroviários declarados de valor cultural”. Dentre os projetos previstos, serão priorizadas:

As ações priorizadas foram selecionadas nos municípios que tivessem finalizado a primeira etapa denominada pelo IPHAN de Plano de Ação das Cidades Históricas, os que possuísem bens com tombamento federal concluído, os que estivessem inscritos na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, os que fossem conjuntos urbanos marcos no processo de ocupação territorial, e/ou tivessem condição de urgência na salvaguarda de seu patrimônio (CARMO, 2016, p. 7)

Os recursos do programa foram distribuídos em 424 projetos a serem realizados em 44 cidades de 20 estados; não foram contemplados os estados do Acre, Amapá, Espírito Santo, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e o Distrito Federal. Em relação à distribuição de recursos, o gráfico da Figura 5 mostra que o Maranhão (R\$ 133,16 mi), Rio Grande do Sul (R\$ 151,22 mi), Pernambuco (R\$ 170,95 mi), Bahia (R\$ 202,09), Rio de Janeiro (R\$ 230,48 mi) e Minas Gerais (R\$ 257,16 mi) concentram a maior parte dos recursos, isto é, totalizam R\$ 1.145.060.000,00, o que representa 69,83 % do valor total disponibilizado.

Figura 5 – Gráfico: Distribuição dos recursos do PAC-CH por estado

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Tabela 1

Na Tabela 1, observa-se que o recurso, destinado ao estado do Pernambuco, foi dividido entre os municípios de Fernando de Noronha, Olinda e Recife. De modo que o valor disponibilizado a Olinda é de 61,77 milhões de reais, o que supera, por exemplo, os recursos destinados a todo o estado de São Paulo, por exemplo, que é de 54,68 milhões de reais.

Tabela 1 - Relação de cidades e investimentos previstos para o PAC Cidades Históricas¹⁴

Estados e municípios	Nº de ações	Valor em (mi) de reais
AL	19	29,85
Marechal Deodoro	8	8,96
Penedo	11	20,89
AM	10	33,77
Manaus	10	33,77
BA	40	202,09
Itaparica	5	13,17
Maragogipe	5	15,74
Salvador	23	142,1
Santo Amaro	7	31,08
CE	20	37,44
Aracati	5	8,33
Fortaleza	2	12
Sobral	13	17,11

¹⁴ Foram encontradas divergências na soma dos valores referentes ao estado do Maranhão, onde consta 133,75 mi em vez de 133,16 mi; no estado de Pernambuco, onde consta 170,96 mi, em vez de 170,95 mi; e no estado do Rio Grande do Sul, onde consta 151,21 mi, em vez de 151,22 mi. Em consequência disso, o valor total dos projetos também diverge, na planilha disponibilizada pelo Iphan o total geral é de 1.639,62 mi, enquanto o valor, aqui calculado, é de 1639,63 mi.

GO	8	49,75
Goiânia	2	22,85
Goiás	6	26,9
MA	44	133,16
São Luís	44	133,16
MG	93	257,16
Belo Horizonte	5	16,72
Congonhas	10	25,08
Diamantina	13	29,29
Mariana	15	67,28
Ouro Preto	15	36,46
Sabará	9	18,52
São João del Rei	15	41,42
Serro	11	22,39
MS	10	19,69
Corumbá	10	19,69
MT	16	10,49
Cuiabá	16	10,49
PA	15	47,6
Belém	15	47,6
PB	11	50,76
João Pessoa	11	50,76
PE	26	170,95
Fernando de Noronha	4	30,8
Olinda	14	61,77
Recife	8	78,38
PI	6	38,97
Parnaíba	6	38,97
PR	8	16,98
Antonina	8	16,98
RJ	20	230,48
Rio de Janeiro	12	203,63
Vassouras	8	26,85
RN	10	43,48
Natal	10	43,48
RS	29	151,22
Jaguarão	11	40,3
Pelotas	6	32,8
Porto Alegre	9	50,5
São Miguel das Missões	3	27,62
SC	13	38,54
Florianópolis	4	19,73
Laguna	9	18,81
SE	10	22,57

Aracaju	2	11,47
São Cristóvão	8	11,1
SP	16	54,68
Iguape	3	8,41
Santo André	9	42,42
São Luiz do Paraitinga	4	3,85
Total Geral	424	1639,63

Fonte: Elaborada pela autora com base na planilha do Anexo A: Investimentos por cidade

O Quadro 4 apresenta os 14 projetos selecionados pelo PAC Cidades Históricas, em Olinda. Observa-se que apenas 02 dos projetos estão sob a responsabilidade do IPHAN, mais especificamente do Escritório Técnico de Olinda¹⁵. Além disso, quadro mostra que os projetos de intervenção consistem em projetos e obras, isto é, não contemplam ações de capacitação profissional ou estudos, como ocorreu no PCH e no Programa Monumenta.

¹⁵ Em Pernambuco, há três escritórios técnicos do IPHAN, a saber: a) Escritório Técnico de Igarassu; b) Escritório Técnico de Olinda; e c) do Escritório Técnico Parque Histórico Nacional dos Guararapes.

Quadro 4 - Relação de projetos de intervenção do PAC Cidades Históricas, em Olinda

Responsável pela intervenção	Nº da Ação	Descrição	Tipo	Valor ¹⁶ aprovado em R\$	Status
Prefeitura de Olinda	288	Restauração do Casarão Hermann Lundgren - implantação do Centro de Memória de Olinda	Obra	5.447.047,60	Em fase de aprovação do projeto
Prefeitura de Olinda	289	Requalificação da área do Fortim - implantação do Mercado de Peixes, Moluscos e Crustáceos	Obra	2.933.061,81	Em fase de aprovação do projeto
Prefeitura de Olinda	290	Restauração do Cine Teatro Duarte Coelho - implantação da Escola de Cine Animação	Obra	4.766.253,20	Projeto aprovado, aguardando autorização para licitação
Prefeitura de Olinda	291	Requalificação do Largo do Amparo e São João	Projeto e obra	10.613.806,54	Projeto paralisado. Prazo não renovado
Prefeitura de Olinda	292	Restauração da Igreja do Bonfim	Obra	3.250.000,00	Em obra. Previsão de entrega para entrega: julho de 2018
Prefeitura de Olinda	293	Restauração da Igreja de São Pedro	Obra	2.200.000,00	Em fase de aprovação do projeto
IPHAN	294	Restauração do Mosteiro de São Bento - Contratação de Projeto de Arquitetura, Restauração ...	Projeto e obra	15.000.000,00	Em análise pelo IPHAN, para finalização do contrato com a empresa
Prefeitura de Olinda	295	Restauração das Bicas de Olinda - dos 4 Cantos, do Rosário e São Pedro	Obra	500.000,00	Aguardando resultado da licitação
Prefeitura de Olinda	296	Restauração do Fortim de São Francisco	Projeto e obra	406.144,55	Projeto paralisado. Aguardando aditamento de prazo do termo de compromisso
Prefeitura de Olinda	297	Restauração do Palácio dos Governadores - etapa final	Projeto e obra	1.250.500,92	Em fase de elaboração de projeto
Prefeitura de Olinda	298	Requalificação do Largo e Adro da Igreja de N. S. do Monte	Projeto e obra	5.985.984,42	Solicitação de aditamento de prazo para a ação
Prefeitura de Olinda	299	Restauração do Sobrado do Arquivo Público Municipal Antonino Guimarães	Projeto e obra	5.910.794,00	Em fase de elaboração de projeto
IPHAN	300	Requalificação do Adro do Convento Franciscano	Obra	792.400,00	Em obra. Previsão de entrega para entrega: março de 2018
Prefeitura de Olinda	301	Requalificação da Praça do Museu de Arte Contemporâneo - MAC e área das ruínas do Senado de Olinda	Projeto e obra	3.002.000,00	Em fase de elaboração de projeto
TOTAL				62.057.993,04	

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de informações recebidas do IPHAN/Escritório Técnico de Olinda, em 2017.

De acordo Sant'Anna (2016), embora o PAC Cidades Históricas tenha tido a pretensão de revisar os equívocos cometidos pelo PCH e Programa Monumenta, e, assim, aprimorar os acertos passados, fica claro que as lições não foram devidamente aprendidas, na medida em que o financiamento da conservação de imóveis privados foi cortado, os planos de ação tornaram-se

¹⁶Valor não representa o valor total gasto com o programa, pois ao longo do processo o orçamento pode sofrer alterações em razão de projetos serem descontinuados e/ou serem parcialmente implementado.

obras desconexas com a realidade local, e não foram apresentadas propostas efetivas para a dinamização econômica e uso do patrimônio urbano.

Assim sendo, os resultados – ainda que parciais – do PAC Cidades Históricas têm mostrado que as intervenções nos sítios históricos mostram-se incapazes de promover a conservação integrada do PHAN. Além disso, o programa cortou a disponibilização de recursos para a conservação de imóveis privados e os planos de ação previstos foram convertidos em uma série de obras desconectadas de seu ambiente socioespacial (SANT'ANNA, 2016).

6 RESULTADOS

Esse capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da revisão de literatura, de entrevistas, de visitas *in loco* e de registros fotográficos. De modo que os resultados encontrados foram organizados de acordo com as dimensões financeira, de planejamento, da implementação e da política.

6.1 DIMENSÃO FINANCEIRA

Encontra-se na dimensão financeira, questões relacionadas à obrigatoriedade de apresentação de contrapartida dos municípios – e/ou estados –, para que possam ter tido acesso ao PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas, no valor correspondente a 20%, 30% e 20%, respectivamente, sobre o valor dos projetos. Diante disso, tanto na literatura quando nas entrevistas, foi pontuado que Olinda conseguiu cumprir essas cotas de participação nos programas, mas não sem dificuldades. Dentre os fatores que influenciam os recursos financeiros do município, pode-se citar: a) baixa dinâmica econômica representada principalmente por áreas residenciais, prestação de serviços e equipamentos culturais; b) alta densidade demográfica; e c) baixa capacidade de extração de recursos.

De acordo com o servidor municipal (Entrevista 6, realizada em 17 de julho de 2017), a economia de Olinda apresenta limitada capacidade de gerar receitas, em decorrência de sua economia pouco dinamizada, isto é, com pouco atividade do comércio e ausência expressiva do setor industrial; aliado a isso, a cidade apresenta alta densidade demográfica, que se concentra em território reduzido. Assim sendo, a receita própria do município não é capaz de sustentar suas atividades, e, por tanto, Olinda depende de recursos externo para se manter.

Além disso, servidor(a) da SEPAC (Entrevista 08, realizada em 14 de julho de 2017), aponta que os recursos já possuem destinação específica e, portanto, não há orçamento para a área de patrimônio, posto que sua distribuição ocorre da seguinte forma:

53% da arrecadação é para pagar a folha, 5% para câmara e 42% para toda a cidade (incluindo 15% para a saúde e, 25% para a educação), sobram 2% para tudo que você imaginar (limpeza pública, tapar buraco e investir no patrimônio histórico). Tapar buraco e limpeza pública são prioridades nesse município. Então, vai sobrar o quê para patrimônio histórico? (Entrevista 08, realizada em 14 de julho de 2017).

No que tange a conservação dos monumentos, servidor(a) municipal (Entrevista 8, realizada em 14 de julho de 2017) informou que não há previsão de orçamento com essa destinação, mas que as ações de manutenção podem ser executadas com a verba da Secretaria de Serviços Públicos, desde que os imóveis sejam públicos, os quais são poucos e que, atualmente, quase todos foram contemplados pelo PAC Cidades Históricas.

Diante das dificuldades financeiras que o município enfrenta, o orçamento municipal não dispõe de recursos para empregar na área da preservação do patrimônio cultural. Vale ressaltar, que esse tipo de intervenção é bastante onerosa ao poder público, o que pode gerar grande impacto no orçamento municipal, quando se compara o PIB de Olinda e o valor necessário para a realização dos projetos de restauração, como pode ser observado na Figura 6.

Figura 6 - Gráfico: Evolução dos investimentos dos programas em Olinda

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Quadro 3, Figura 4¹⁷ e Quadro 4.

¹⁷ O valor do Programa Monumenta foi atualizado até o dia 18 de janeiro de 2018, pelo índice geral de preço (IGP-DI).

Assim sendo, os programas federais proporcionaram recursos adicionais, que viabilizam a elaboração dos projetos e a execução das obras. Nessa perspectiva, o PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas constituem fontes alternativas de recursos para financiar as ações de restauro e requalificação e, por isso, a administração municipal se empenhou para atender os requisitos do governo federal e, dessa forma, participar dos programas.

Mais especificamente em relação ao PAC Cidades Históricas, foram levantadas questões sobre a dificuldade das empresas contratadas em elaborar os projetos. No caso do PCH, essa incumbência cabia às instituições públicas, como a Fundarpe. A dificuldade em compreender os requisitos legais do programa ocasionam não só atraso na entrega dos projetos – que não recebem a aprovação do IPHAN, e são devolvidos para retificações, quando não geram a necessidade da elaboração de termos de aditivos nos contratos –, mas também incorporam o custo relativo ao lucro das empresas.

Nesse sentido, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 8, realizada em 14 de julho de 2017) argumenta que a gestão dos projetos e obras, de forma centralizada na SEPAC, seria vantajoso, posto que traria maior economicidade e agilidade para as intervenções, na medida em que todos os processos estariam alinhados sob o mesmo objetivo; não seriam incorporados os custos da iniciativa privada; e os profissionais especialistas – engenheiro, arquiteto, o mestre de obra, etc. – estariam inseridos no quadro de funcionários da prefeitura.

O argumento dessa fala é que a “terceirização” dos projetos para a iniciativa privada, juntamente com a ausência de servidores públicos concursados e com conhecimento técnico específico para o campo da restauração, culmina na elaboração de projetos com baixa qualidade. No que diz respeito ao custo, além da contabilização do lucro empresarial, há também a questão da compreensão da burocracia dos programas e do conhecimento de seus prazos, que implica em demora para o recebimento do pagamento por parte da iniciativa privada, o que pode ocasionar na desistência do contrato.

Por fim, a Figura 6 mostra a trajetória dos valores investidos pelos programas, em Olinda. Por meio do gráfico, é possível observar que não há uma ordem crescente de investimentos, mas que o PAC Cidades Históricas apresenta volume de recursos superior aos programas anteriores. Pondera-se, no entanto, que o programa federal mais atual não foi completamente implementado e, portanto, o valor representado no gráfico pode ser alterado.

6.2 DIMENSÃO DE PLANEJAMENTO

O planejamento trata de questões relativas à gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros. Integram também essa dimensão aspectos relativos à lógica de formulação e implementação dos programas, bem como o arranjo institucional que estabelece os vínculos relacionais entre os atores.

A importância do PCH para a estruturação dos órgãos estaduais de preservação do patrimônio cultural esteve presente em 7 das 10 entrevistas, o que demonstra sua legitimação enquanto programa e como criador de condições básicas para o desenvolvimento de políticas de preservação – por meio de investimentos em cursos de especialização, da criação de órgãos voltados para a política cultural, da elaboração de projetos, da execução de obras, etc. – em nível subnacional.

Nesse sentido, o(a) servidor(a) federal (Entrevista 4, realizada em 13 de outubro de 2016), que foi coordenador nacional do PCH, avalia que a experiência reverbera até os dias atuais, uma vez que o programa suscitou a criação de instituições estaduais e municipais destinadas a preservação do patrimônio. Segundo ele, hoje, todos os estados possuem secretaria da cultura e servidores da área do patrimônio.

Na ótica do planejamento, o relacionamento entre os atores deve ser levando em consideração, pois o diálogo entre os diferentes órgãos públicos pode contribuir para a formulação de políticas integradas, o que diminuiria a ocorrência de ações que compartilham os mesmos fins – ainda que tenham objetivos distintos –, e que são formuladas e implementadas de forma sobrepostas, isto é, que competem entre si.

De maneira geral, foi exemplificado o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e do Programa Monumenta. Segundo

o(a) servidor(a) do governo federal (Entrevista 2, realizada em 14 de outubro de 2016), ambos os programas disponibilizaram recursos para a recuperação do patrimônio histórico e, inclusive, contavam com recursos do BID, provenientes de contrato de empréstimo.

A similaridade de objeto da política pública entre esses programas demonstra a falta de integração de informações e, mesmo, de objetivos no governo federal. Entende-se, aqui, que os ministérios poderiam ter atuado de forma conjunta ou, ainda, que poderia ter havido o diálogo mais aprofundado no momento de formulação dos programas.

Um dos aspectos negativos da ausência de planejamento integrado é que, no intuito de garantir o recurso para a área patrimonial, há relatos de que alguns governos municipais passaram a apresentar projetos para os dois programas, ocasionando a reserva de recursos tanto no MINC como Ministério do Turismo. Nesse cenário, o município aguardava a aprovação em ambas as instituições, optando por executar suas ações, por meio do programa que mais rápido disponibilizasse a aprovação do projeto.

Por outro lado, foi apontado em outras entrevistas, que Olinda também utilizou-se dos recursos do Prodetur, isso não é apontado como um problema, uma vez que havia demanda pelo recurso, e que o programa trouxe benefícios ao município. O que se busca demonstrar, aqui, é que os programas compartilhavam objetivos similares, e utilizavam a mesma fonte de recursos, contudo estavam alocados em instituições distintas, o Prodetur no Ministério do Turismo e o Programa Monumenta, no MINC.

Feito o apontamento anterior, faz-se necessário apresentar um dos aspectos positivos do Programa Monumenta no processo de planejamento das intervenções, que é sua abordagem democrática, no sentido de incluir diversos atores sociais. Como pode ser observado no trecho a seguir:

Tudo se iniciava com uma oficina ZOPP, que é uma base alemã. Era feita uma reunião com o pessoal do município, que era um grupo bem equilibrado. Não tinha só gente da prefeitura, tinham empresários e pessoal da comunidade. Então, se opinava muito, mas se chegava a um consenso do que era necessário fazer na cidade. Evidentemente, tinham algumas indicações prévias, porque para a cidade fazer parte **[do programa]** ela precisa ter alguns bens tombados em nível federal (Entrevista 3, concedida em 14 de outubro de 2016).

Percebe-se, que houve o esforço do governo federal em formular projetos, legitimados pela participação de diversos atores sociais, contudo, é preciso ter em mente que a aprovação dos projetos dependente de parecer técnico do IPHAN, instituição que pode ser considerada uma ilha de excelência na área do patrimônio cultural brasileiro, posto que detém conhecimento especializado, especialmente nas áreas de arquitetura e cultura.

Ressalta-se, que em razão da especificidade da área de atuação, isto é, da necessidade de profissionais com conhecimento técnico, os recursos humanos são de suma importância para o planejamento dos programas. No entanto, nota-se que a gestão de recursos humanos é o ponto sensível na área do patrimônio cultural, posto que há a dificuldade em compor os quadros de servidores, em nível federal, estadual e municipal. Isso ocorre por vários fatores, a saber: a) remuneração abaixo do valor praticado no mercado; b) exigências de qualificações específicas, tais como, cursos especializados em patrimônio, mestrado e experiência prévia na área do patrimônio; e c) aposentadorias de servidores concursados.

Essas dificuldades não são novidades, tendo sido diagnosticadas já na época de implementação do PCH. Não é à toa que esse programa investiu na capacitação profissional, na criação de instituições estadual e na disponibilização de recursos para a área do patrimônio construído. Nesse sentido, o(a) servidor(a) federal (Entrevista 2, realizada em 14 de outubro de 2016) aponta que – mesmo após os cursos de formação do PCH e do incentivo a elaboração dos projetos técnicos – o problema de recursos humanos, na área de recuperação do patrimônio histórico, ainda persiste.

No caso do Programa Monumenta, a UEP tinha como objetivo o fortalecimento da administração municipal. Para tanto, essa estrutura era composta por uma equipe técnica instalada na prefeitura, e os servidores dela integrantes, recebiam gratificação salarial por atuarem no programa. De acordo com o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 9, realizada em 29 de julho de 2017): “Quando havia uma demanda de serviços maior do que a capacidade da UEP, técnicos eram contratados para serviços específicos”. Essa estruturação era importante porque garantia a permanência dos servidores no quadro de funcionários, bem como facilitava a gestão dos processos burocráticos, de

acesso aos recursos desse programa e de outros, como, por exemplo, o Prodetur 1 e 2.

Apesar dos esforços dos PCH e do Programa Monumenta em promover a capacitação de servidores e estruturar da administração municipal, ainda é perceptível a carência de profissionais da área do patrimônio, em Olinda. Nesse sentido, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 8, realizada em 14 de julho de 2017) aponta a ausência de concursos públicos, bem como a aposentadoria de vários técnicos da SEPAC, como fatores que corroboram para o reduzido contingente de servidores efetivos da secretaria, o qual conta com um engenheiro e um arquiteto, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Servidores lotados na SEPAC

Lotação	Cargo	Servidores	Salário Base
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Goo-Aux.Serviços Gerais	5	R\$ 7.151,11
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Goo-Motorista	1	R\$ 1.392,62
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Goo-Aux. de Manutencao Obras	17	R\$ 24.309,21
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gota-tec.Administrativo	6	R\$ 8.275,91
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gons-arquiteto 6hs.	1	R\$ 3.425,81
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gons-engenheiro 6hs.	1	R\$ 2.559,96
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gons-químico 6hs.	2	R\$ 7.698,48
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gons-tec.Niv.Sup.6hs.	3	R\$ 11.124,29
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Goo-aux.Acao Educativa	1	R\$ 1.220,33
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gota-tec.Em Cultura	2	R\$ 2.063,00
Diretoria-Sec. Patrimonio e Cultura	Gons-analista Em Cultura	1	R\$ 2.278,35
Totais			R\$ 71.499,07

Fonte: site da Transparência da Prefeitura de Olinda (2018)¹⁸

Na Tabela 2 é possível identificar a incompatibilidade do salário base com o piso salarial da categoria, posto que o salário base do engenheiro é de R\$ 2.559,96 e o do arquiteto é de R\$ 3.425,81, enquanto que a remuneração mínima sugerida para engenheiros e arquitetos é de R\$ 5.724,00¹⁹. O desnível salarial acarreta na evasão de servidores, e em baixa atratividade de profissionais qualificados e com experiência.

No caso do PAC Cidades Históricas, a defasagem no quadro de funcionários – tanto no Escritório Técnico de Olinda, quando na SEPAC–, ficou evidente e, por isso, na ocasião do programa foi lançado concurso para o preenchimento de vagas no IPHAN. Segundo o(a) servidor(a) estadual

¹⁸ Disponível em: < <http://transparencia.olinda.pe.gov.br> > Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁹ De acordo com a Lei nº. 4.950-A, de 22 de abril de 1966, a remuneração para diplomados em arquitetura e engenharia é de seis vezes o salário mínimo. Conforme Decreto nº. 9.255, de 29 de dezembro de 2017, o valor do salário mínimo, atualmente, é de R\$ 954,00.

(Entrevista 7, realizada em 11 de julho de 2017), o concurso público abriu vagas para arqueólogos, arquitetos, administradores.

Em relação à SEPAC, a demanda por engenheiros e arquitetos já foi percebida pelo secretário e há a indicação para a contratação desses profissionais. Além disso, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 6, realizada em 17 de julho de 2017) informou que foi solicitada a transferência de um engenheiro, de outra secretaria para a SEPAC. Na entrevista também foi mencionado que a atual gestão da prefeitura possui a intenção de compatibilizar a remuneração do cargo de engenheiro com o piso salarial da categoria, no intuito de assegurar a contratação e permanência desse profissional na administração municipal.

6.3 DIMENSÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

Na dimensão da implementação, a qualidade dos projetos, isto é, o teor técnico e relativo ao campo da arquitetura, bem como sua adequação aos preceitos burocráticos de contratação com a administração pública, são elementos importantes para a execução das intervenções propostas.

Assim sendo, a atuação dos especialistas da área de preservação do patrimônio cultural deve ser considerada. Por meio da análise das entrevistas, notou-se que os profissionais – em nível municipal, estadual e federal –, demonstravam grande apreço pela política de preservação, de modo que a maioria dos entrevistados possuem características em comum, a saber: a) são graduados em arquitetura ou engenharia; b) possuem mestrado e/ou especializações relativas a política e/ou ao restauro; e c) assumiram um tom de preocupação com o futuro dos bens tombados face às dificuldades que o Estado encontra para promover ações de salvaguarda do PHAN.

Esse perfil de colaboradores é importante em razão da situação de precariedade de recursos que a área cultural enfrenta, de modo que esse interesse pessoal motiva os agentes de implementação a procurarem a capacitação por meios próprios como, por exemplo, a participação em eventos da área, cursos de especialização, mestrado e doutorado.

Dito isso, faz-se necessário compreender o contexto organizacional no qual esses servidores estão inseridos. No caso do PCH, foi percebida a ausência

de condições para a execução do programa por duas causas: a) a grande maioria dos Estados e municípios não possuíam instituições capazes de elaborar projetos com qualidade; e b) havia demanda por mão-de-obra com qualificação técnica para executar as obras de restauração. Diante disso, o programa tomou medidas voltadas para a capacitação desses profissionais e a criação de uma rede de aprendizagem, ou seja, possibilitou a existência de um ciclo virtuoso de transmissão de conhecimento técnico dentro da estrutura do governo.

Nesse sentido, o(a) servidor(a) federal (Entrevista 4, realizada em 13 de outubro de 2016) apontou que a capacitação não foi apenas um treinamento aos servidores, mas sim consistiu numa forma de gerar projetos viáveis. O(a) servidor(a) estadual (Entrevista 7, realizada em 11 de julho de 2017), por sua vez, fez menção ao tipo de contratação e sua influência na criação de redes de aprendizagem. De acordo com a Entrevista 7, no PCH não se contratava a empreiteira, em vez disso, contratava-se o artífice, o entalhador, o dourador, o pintor, etc. Essa conformação fazia com que os profissionais permanecessem na estrutura do Estado, ou seja, sedimentava o “saber-fazer”. Além disso, não raro, criava condições para a transmissão do conhecimento de pai para filho.

A seu tempo, o Programa Monumenta também foi responsável por ações de capacitação, porém elas eram mais específicas e de caráter temporário. O(a) servidor(a) municipal (Entrevista 9, realizada em 29 de julho de 2017) menciona a existência de treinamentos de curto período, mas sem a efetiva capacitação. Pondera-se que, em razão do programa, o IPHAN disponibilizou os cadernos técnicos²⁰ de temas variados, que ainda são utilizados pelos operadores do PAC Cidades Históricas.

Uma segunda demanda de conhecimento técnico refere-se aos procedimentos de acesso e gestão do programa, ou seja, as diretrizes que coordenam as ações dos burocratas. De acordo com o(a) servidor(a) federal (Entrevista 3, realizada em 14 de outubro de 2016), o regulamento operacional

²⁰ Estão disponível ao público, os seguintes cadernos técnicos: “Vol. 1 - Manual de Elaboração de Projetos de Preservação do Patrimônio Cultural”; “Vol. 2 - Cadernos de Encargos”; “Vol. 3 - Sítios Históricos e Conjuntos de Monumentos Nacionais”; “Vol. 4 - Sítios Históricos e Conjuntos de Monumentos Nacionais”; “Vol. 5 - Análise de Risco de Incêndio em Sítios Históricos”; “Vol. 6 - Madeira: uso e conservação”; “Vol. 7 - A Documentação como Ferramenta de Preservação da Memória: Cadastro, Fotografia, Fotogrametria e Arqueologia”; “Vol. 8 - Conservação e Intervenção em Argamassas e Revestimentos à Base de Cal”; e Vol. 9 - Mobilidade e acessibilidade urbana em centros históricos”, o quais estão disponíveis em formato digital no site: <<http://portal.iphan.gov.br/publicacoes/lista?categoria=29&busca=>>

do Programa Monumenta era considerado complexo, pelos usuários. Ademais, as normas eram rígidas e qualquer alteração só poderia ser executada mediante a reunião entre o IPHAN e o BID. Nesse sentido, O(a) servidor(a) municipal (Entrevista 9, realizada em 29 de julho de 2017) aponta que: “como o programa estava atrelado às exigências do BID, foi difícil moldar o Regulamento Operativo e demais normas burocráticas”.

Nesse sentido, é preciso ter em mente que o perfil de profissionais que atuou nesse programa é de engenheiros e arquitetos. Decorre disso, a necessidade de promover capacitação aos profissionais, no intuito de fazê-los compreender a burocracia do processo de obtenção de recursos do Programa Monumenta, que exigia o cumprimento de uma série de exigências burocráticas da administração pública e do BID.

No caso da utilização dos recursos em imóveis privados havia, ainda, um outro ator, a Caixa Econômica Federal, a qual também apresentava exigências específicas como, por exemplo, a documentação cartorial do imóvel. A questão da documentação foi colocada como um ponto crítico durante a entrevista, pois foi mencionado que há dificuldade em fazer a regulamentação de documentos de imóveis antigos pelos seguintes motivos: a) erros cartoriais; b) questões relacionadas a transmissão do bem para herdeiros; c) dívidas junto a órgãos públicos; e d) comprovação de capacidade de pagamento dos requerentes de empréstimo.

De acordo com o(a) servidor(a) estadual (Entrevista 7, realizada em 11 de julho de 2017), a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente de financiamento, exigia projetos minuciosos, inclusive para pequenas intervenções como, por exemplo, o restauro de uma fachada de imóvel. O alto grau de exigência de documentação somado à obrigatoriedade de apresentar projetos de intervenção detalhados, fez com houvesse muita desistência, por parte dos proprietários de imóveis privados.

No âmbito da implementação do programa, a UEP figurou como uma estrutura administrativa local obrigatória, que foi aparelhada para o desenvolvimento dos projetos e para a gestão dos recursos. No caso de Olinda, a UEP foi alocada na SEPAC, e contava tanto com recursos humanos quanto recursos materiais para a execução de suas atividades. No que diz respeito aos recursos humanos, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 9, realizada em 29 de

julho de 2017) e o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 5, realizada em 14 de julho de 2017) afirmam que os servidores integrantes da UEP-Olinda também recebiam gratificação de cargo pelo Programa Monumenta.

O PAC Cidades Históricas, por fim, ainda é operado pela equipe da SEPAC, porém não conta com uma estrutura administrativa como a UEP. Os projetos são geridos pela equipe da secretaria, e, diferentemente do PCH, no qual os projetos e obras eram elaborados e executados por servidores públicos, o PAC Cidades Históricas promove a contratação de projetos e obras junto à iniciativa privada. Devido a isso, há a preocupação, por parte dos servidores públicos, de seguir as diretrizes de orçamento para a contratação de serviços de engenharia e arquitetura, conforme decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, o qual dispõe sobre as regras para a elaboração de orçamentos para a contratação de serviços de engenharia, cujo pagamento seja efetuado por meio de recursos do governo federal.

No que diz respeito à implementação do PAC Cidades Históricas, a gestão dos projetos foi compartilhada entre a SEPAC e o Escritório Técnico de Olinda – Estrutura administrativa local do IPHAN –, de modo que, das 14 ações propostas pelo programa, as quais estão representadas pelas figuras 7 a 19, duas ficaram a cargo do IPHAN, a saber: a intervenção Mosteiro de São Bento (figura 13) e a requalificação do Adro do Convento Franciscano (figuras 16 e 17); as demais ações ficaram sob a responsabilidade da prefeitura de Olinda. Nota-se pelas fotos que há apenas duas obras iniciadas, a Igreja do Bonfim (figura 11) e o Adro do Convento Franciscano (figuras 16 e 17).

Figura 7 - Casarão Hermann Lundgren.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 8 - Fortim de São Francisco de Olinda

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 9 - Cine Duarte Coelho.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 10 - Largo do Amparo.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 11 - Igreja do Bonfim.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 13 - Mosteiro de São Bento.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 12 - Igreja de São Pedro

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 14 - Bicas de Olinda. Da esquerda para a direita: Bica de São Pedro, Bica do Rosário e Bica dos 4 Cantos.

Fonte: acervo pessoal (2017).

O projeto das bicas, representadas pela Figura 14, está na fase de aguardar o resultado de licitação. Segundo o(a) servidor(a) estadual (Entrevista 10, realizada em 12 de julho de 2017), o *status* avançado do processo de implementação se dá graças ao trabalho de arquiteta, técnica do IPHAN, que elaborou projeto durante seu mestrado, de modo que, posteriormente, o doou para a prefeitura. O interesse em restaurar as bicas não decorre apenas de seu valor enquanto patrimônio cultural, mas também porque possui elementos alinhados às questões sociais, posto que as bicas são utilizadas diariamente – para banho, lavagem de roupas, limpeza de animais, etc. – pela população em situação de vulnerabilidade social e que não tem acesso à água encanada.

Figura 15 - Palácio dos Governadores.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 16 - Adro do Convento Franciscano - Foto 1

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 17 - Adro do Convento Franciscano - Foto 2.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 18 - Sobrado do Arquivo Público Municipal.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Figura 19 - Museu de Arte Contemporânea – MAC.

Fonte: acervo pessoal (2017).

Observa-se que o Casarão Hermann Lundgren (figura 7), o Cine Duarte Coelho (figura 9) e as bicas (figura 14) estão marcados por pichação e acúmulo de lixo, o que não é visualizado nos imóveis de uso religioso, e nem nas construções que abrigam serviços públicos.

Nota-se também, por intermédio das fotos, que ao final do ano de 2017, isto é, decorridos 4 anos desde o início do programa, há apenas duas obras com previsão de entrega, o que representa apenas 14% do total de ações previstas. Outro dado importante é que 3 ações estão paralisadas, por motivos diversos, inclusive em função do contexto político econômico do país, que será abordado na dimensão política.

6.4 DIMENSÃO POLÍTICA

Essa dimensão busca analisar a área de interesse que permeia as políticas culturais. Aqui, foram encontrados elementos relativos às motivações pessoais dos agentes implementadores e o contexto político nacional e municipal, no qual o PCH, o Programa Monumenta e o PAC Cidades Históricas estão inseridos.

Um dos principais elementos que comprometem esse tipo de programa diz respeito ao limitado interesse político – que poderia ser traduzido como baixo interesse em investir recursos numa política tida como elitista e que, conseqüentemente, apresenta baixo potencial para angariar votos –, de modo que os programas podem até entrar na agenda política e desenvolver ações pontuais, mas não atendem à lógica de planejamento no longo prazo, ou seja, as ações de restauro ocorrem, porém não são elaborados, concomitantemente, planos que assegurem a preservação do patrimônio construído.

Nesse sentido, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 7, realizada em 11 de julho de 2017) sugere que um dos grandes problemas desse tipo de programa é a falta de continuidade, somada à falta de recursos para a manutenção das áreas e edifícios restaurados. O(a) servidor(a) estadual (Entrevista 10, realizada em 12 de julho de 2017), por sua vez, aponta a importância da educação patrimonial e de seu papel fundamental em fazer com que a sociedade civil colabore no processo de defesa e preservação do patrimônio cultural. Esse pensamento está alinhado a fala de o(a) servidor(a) federal (Entrevista 1,

realizada em 14 de outubro de 2016), que defende que a preservação urbana demanda por comprometimento e investimento da sociedade civil, e não somente dos esforços do poder público.

Vale notar, que esse apoio advindo da sociedade civil esbarra nos interesses econômicos individuais. Nessa perspectiva, o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 7, realizada em 11 de julho de 2017) indica que um dos grandes desafios para a política de preservação do PHAN é promover a compatibilização entre rentabilidade e patrimônio histórico.

No que tange aos atores institucionais, a dimensão política pode ser fundamental para compreender a rede de interações que possibilitam a implementação dos programas. Em nível municipal, alternâncias de gestão de prefeitos podem causar ruídos no andamento dos processos, em decorrência da alteração do quadro de funcionários comissionados. Essa mudança causa prejuízo de: a) tempo, na medida em que o novo prefeito precisa formar uma nova equipe; e, b) informacional, pois há processos em andamento que carecem de informações específicas da convivência e organização cotidiana como, por exemplo, a fiscalização das obras.

No caso de Olinda, há ainda uma terceira categoria, a saber, o Carnaval. Nos primeiros meses do ano, a prioridade da SEPAC é o planejamento e, posteriormente, a prestação de contas das festividades carnavalescas. Essas atividades envolvem todos os servidores da secretaria, e, por isso, as ações relativas ao PAC Cidades Históricas ficaram em segundo plano, no início do ano de 2017.

Segundo o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 6, realizada em 17 de julho de 2017), dada a importância cultural e econômica do Carnaval para o município de Olinda, o governo municipal incumbiu a SEPAC de realizar as ações de planejamento e organização dessa festividade, as quais demandaram a participação de todos os servidores da secretaria e, mesmo, de outros setores da prefeitura. Ressalta-se, aqui, que tais atividades perpassaram o período de Carnaval, em razão de obrigações institucionais pós-evento como, por exemplo, a prestação de contas.

Assim sendo, no período de janeiro a abril de 2017, coube ao PAC Cidades Históricas o cumprimento dos termos aditivos de prazo e realização de reuniões com as empresas contratadas. O intuito de buscar atender aos prazos

do programa e manter a documentação dos projetos em ordem foi o de assegurar a viabilidade dos projetos, para que pudessem ser implementados, posteriormente, num contexto político-econômico mais favorável.

Em relação ao contexto atual, temos que, a política cultural não possui recursos fixados pela Constituição Federal, o que a torna suscetível às instabilidades político-econômicas. Essa fragilidade reflete diretamente nos programas federais, por meio do contingenciamento de verbas. Ademais, segundo o(a) servidor(a) municipal (Entrevista 6, realizada em 17 de julho de 2017), em razão do desmonte do MINC e da diminuição de recursos, as ações do PAC Cidades Históricas encontram-se contingenciadas, ou seja, não podem ser liberadas.

O “momento do Brasil” acima mencionado refere-se ao conturbado momento político brasileiro, isto é, ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, substituída pelo vice-presidente Michel Temer, o qual, ao assumir o cargo, extinguiu, dentre outras instituições, o MINC, por meio da medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, de modo que a pasta da cultura foi incorporada ao Ministério da Educação.

Essa medida foi revogada, e o MINC foi recriado sob o comando do Ministro Marcelo Calero, o qual pediu demissão do cargo sob a justificativa de divergências com o governo, e foi substituído por Roberto Freire, que também renunciou. João Batista de Andrade, por sua vez assumiu o ministério, mas também pediu demissão, e foi substituído pelo atual ministro da cultura, Sérgio Sá Leitão, que tomou posse em 25 de julho de 2017.

A alteração da configuração do MINC deve ser levada em consideração, posto que o IPHAN figura como entidade vinculada, no organograma do ministério, de modo que mudanças na cadeia de comando do órgão influenciaram as atividades do instituto. Soma-se a isso, um ambiente politicamente instável, com baixa popularidade, envolto em uma série de escândalos relacionados à corrupção.

Em relação ao orçamento, em 2017, foi noticiado o contingenciamento de verbas, por parte do governo federal, de R\$ 44,9 bilhões com a justificativa de equilibrar as contas públicas, em razão da diminuição da arrecadação. Esse corte de orçamento trouxe grande impacto na disponibilização de recursos para programas como o PAC (ESPOSITO, 2017). Em entrevista, Kátia Bogéa,

presidente do IPHAN, apontou que o orçamento previsto para o PAC Cidades Históricas, em 2017, era de 250 milhões de reais, mas que ocorreu o contingenciamento de 61%; e mais, que o orçamento finalístico para esse mesmo ano foi de 17,6 milhões, em contrapartida a demanda estava acima dos 100 milhões de reais (ABDALLA, 2018).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta a síntese dos conceitos discutidos pela revisão de literatura, em contraposição aos resultados obtidos, por meio das entrevistas e coletas de dados secundários.

7.1 CONTRIBUIÇÕES À ANÁLISE DE POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O município de Olinda possui um conjunto de bens materiais e imateriais – que resistiram ao tempo, ao incêndio, à especulação imobiliária etc. – incontestavelmente enriquecedores para o PHAN brasileiro, esse valor é reconhecido nacional e internacionalmente. Em âmbito local, o valor do patrimônio cultural é internalizado e defendido por organizações da sociedade civil.

Contudo, a atividade econômica de Olinda é relativamente baixa, o que influencia diretamente sua capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, a receita do município. De modo que o governo municipal apresenta dificuldades em financiar intervenções de alto custo, como ocorre no caso das restaurações de imóveis antigos, não à toa os recursos são buscados no governo federal.

Nesse sentido, programas federais com fins específicos como o PCH, o Programa Monumenta e o PAC Cidades Históricas configuram-se como oportunidades para elaborar projetos e/ou executar obras de restauração. Essa dependência de ordem financeira, dos municípios em relação ao governo federal, decorre do contexto histórico e das condições político-econômicas que se estabeleceram no Nordeste brasileiro ao longo de sua trajetória de limitado desenvolvimento econômico. Dito isso, de acordo com as entrevistas, esses programas são tidos como necessários e imprescindíveis à preservação de bens imóveis tombados, ainda que apresentem falhas de concepção e problemas na implementação.

Na perspectiva de poder infraestrutural (MANN, 1986), isto é, na construção de mecanismos que permitam ao governo federal promover intervenções dentro de seu território, pode-se observar que os programas analisados foram capazes de cumprir – em maior ou menor grau – com o objetivo

de promover as intervenções propostas pela União, por meio da criação de diretrizes de ação, contratos de convênio e de legislação específica. Tal formatação institucional, advinda do poder centralizado da União, permitiu a implementação desse tipo de política que, de outra forma, muito provavelmente, não angariariam capital eleitoral para adentrar a agenda política.

Ressalta-se, que a proposta de análise, aqui, não é mensurar os números de imóveis restaurados, mas sim compreender de que forma o governo federal formulou mecanismos voltados a execução das ações dos programas, e entender de que forma o município se estruturou para executar as atividades programadas.

O PCH²¹ foi um programa pioneiro, e, como tal, percebeu os gargalos que a política de preservação enfrentava, isto é, a ausência de profissionais capacitados para elaborar projetos e mesmo atuar no canteiro de obras. Diante desse cenário, promoveu-se a criação de instituições estaduais e a capacitação da mão-de-obra. Olinda beneficiou-se desse programa de várias formas, a saber: a) o município recebeu recursos para a implementação dos projetos; b) a Fundarpe colaborou na produção de projetos para o programa; e c) os servidores foram capacitados e, posteriormente, aproveitaram a experiência para atuar no Programa Monumenta.

Na mesma década no PCH, iniciou-se a criação de órgãos municipais, para a preservação do sítio histórico, o que representou um avanço do ponto de vista da gestão pública na área da cultura, pois assegurou um compromisso do poder público com o objetivo de promover políticas públicas de preservação do conjunto de bens tombados, e propiciou a existência de uma estrutura administrativa para que as ações fossem geridas e implementadas. Como aponta Corrêa (2012), não podemos relacionar diretamente o PCH a esse processo de institucionalização, mas há indícios de que as diretrizes nacionais, em conjunto com o apoio da população local propiciaram que o tema fosse alçado à agenda política.

²¹ Corrêa (2012, p. 123), sugere que Olinda pode ter sido uma das inspirações para a criação do Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste e que pode ter tido origem em viagem do, então, secretário João Paulo dos Reis Velloso, o qual teria se sensibilizado com o estado de degradação do centro histórico. Ressalta-se que não foram apresentadas provas documentais que, de fato, vinculem o programa ao município.

O Programa Monumenta apresentou preceitos de sustentabilidade, e incorporou imóveis privados no âmbito de suas ações. Sua contribuição à administração pública local reside na criação da UEP, a qual era composta por profissionais com experiência em política de preservação. Nos relatos, a estrutura do programa é avaliada como rígida, por servidores de todos os níveis de governo, em razão da burocracia exigida pelo BID; e, no caso dos imóveis privados, acrescida pelas exigências da Caixa Econômica Federal, a qual solicitava comprovação de capacidade de pagamento, por parte dos proponentes, e a regularização da documentação cartorial dos imóveis.

Entretanto, essa estrutura trazia aos integrantes da UEP as seguintes garantias: a) uniformidade de procedimentos; b) capacitação, inclusive de questões relativas à administração; c) material didático, representados pelos cadernos técnico; e d) gratificação salarial aos integrantes da equipe.

Por fim, o PAC Cidades Históricas surgiu como a grande promessa do campo da preservação do patrimônio construído, por meio de uma plataforma alinhada ao crescimento econômico, e oferecendo um volume de recursos, não suficientes para sanar a demanda, mas considerado generoso para ser investido em uma política de baixa visibilidade.

Aqui, faz-se necessário lembrar que o PAC Cidades Históricas ainda está em progresso, e, portanto, o resultado do programa não pode ser devidamente mensurado. Dito isso, foram identificados fatores que dificultam a implementação do PAC Cidades Históricas, a saber: a) na eleição municipal de 2016, houve mudança de gestão, o que implicou na modificação do quadro de funcionários; b) ausência de concursos para a prefeitura, combinada com sucessivos pedidos de aposentadoria e demissões, deixaram o quadro de profissionais incompleto; e c) o contexto político-econômico nacional não está favorável a disponibilização dos recursos ao programa.

Percebe-se, dessa forma, que os programas não representam uma trajetória linear e coesa de uma política nacional a ser desenvolvida em nível subnacional, mas sim programas que comungam objetivos similares, quer dizer, que buscam empreender ações de elaboração de projetos, obras de restauração, capacitação etc.

Conforme aponta Fukuyama (2013), há também que se considerar, as diferenças estruturais das instituições que participam e/ou participaram dos

programas –, isto é, os recursos técnicos, operacionais, financeiros e humanos –, nos diferentes níveis de governo. Nesse sentido, quando comparadas as instalações dos IPHAN-DF, IPHAN-PE, Escritório técnico de Olinda e a SEPAC, ficou evidente que na instância municipal há maiores limitações estruturais (condições de trabalho, materiais de escritório, banco de dados, equipamento de tecnologia da informação, acesso à internet de qualidade e disponibilidade de recursos humanos), do que em instituições estaduais e de nível federal.

Em relação à estrutura dos programas, de fato, todos eles apresentam composição sob a forma de arranjos complexos, verticais e horizontais. Como por ser observado no esquema simplificado da Figura 20, o qual não apresenta todos os atores participantes do programa, mas permite visualizar que os programas apresentam arranjos institucionais bastante similares.

Figura 20 – Esquema simplificado do comparativo entre os arranjos institucionais do PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas

Fonte: Elaborada pela autora

O PCH²² foi concebido por meio da ação interministerial que envolvia o planejamento, a educação e a cultura. Contudo, sua gestão deu-se de forma efetiva, por meio da Seplan-PR, da Fundarpe, da Sudene, da PMO, do CNRC, da UFPE e do IPHAN. O arranjo do programa Monumenta, decorre da relação entre MINC, onde estava alocada a UCG, vínculos institucionais com o BID, com o IPHAN, com o banco Caixa Econômica Federal e com a PMO. O PAC Cidades Históricas, além dos vínculos verticais – União, estado e município –, conta com

²² De 1973 a 1979, o PCH esteve alocado na estrutura da Seplan-PR, tendo sido realocado para o Iphan, no período de 1980 a 1983.

o apoio do Escritório técnico de Olinda e da SEPAC, os quais compartilham entre si responsabilidades relativas a gestão dos projetos e fiscalização das obras, executadas por meio da iniciativa privada.

No que diz respeito às capacidades estatais, e levando em consideração a definição de Hau (2012), o governo federal obteve êxito na busca por aderência dos municípios aos programas e na promoção de políticas de preservação do PHAN. Em Olinda, especialmente no caso do PCH, seja por coincidência, seja por inspiração, houve a institucionalização de uma política municipal de preservação.

Aqui, cabe mencionar, o papel indutor do PCH na criação da Fundarpe, bem como na estruturação do Sistema Municipal de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda. Essas iniciativas consistem em importantes avanços institucionais voltados para o aumento da capacidade estatal no segmento da cultura.

No âmbito do governo federal, a capacidade política, fica mais evidente no caso do PAC Cidades Históricas, que devido às condições político-econômicas adversas que o país enfrenta, optou por diminuir o grau de priorização das ações programadas e promoveu o corte do volume de recursos orçamentários do PAC, comprometendo, assim, diretamente os meios pelos quais seria possível implementar o programa no município.

No que tange à administração municipal, as principais preocupações decorrem de questões relativas a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros. De modo que, não se pode ignorar, aqui, o que Fukuyama (2013) denomina “capacidade extrativa” – a qual faz referência a capacidade do Estado em extrair recursos, por meio de impostos –, assim sendo, pode-se afirmar que Olinda apresenta baixa capacidade extrativa, e, conseqüentemente, encontra-se dependente de recursos advindos do governo federal para implementar intervenções estatais.

Além da questão econômica do município, foi pontuado nas entrevistas a questão política, a qual esteve associada a “boa relação” entre os diferentes níveis de governo e entidades participantes dos programas. Nesse tópico, pôde-se observar que a homogeneidade do perfil dos profissionais da área de preservação do patrimônio cultural – que em sua maioria é composta por engenheiros e arquitetos e, que demonstram interesse em advogar e

salvaguardar o PHAN –, auxilia no processo de implementação, posto que: a) os profissionais podem ser aproveitados por outros programas similares; b) propicia a comunicação mais fluída entre os atores, que detém conhecimento técnico específico; e c) o interesse pessoal pela preservação, no sentido de vocação, torna os profissionais da área mais resilientes às dificuldades do processo de implementação das políticas de preservação.

Cabe destacar, que compreender as dimensões que envolvem o processo de implementação proporciona condições para diagnosticar possíveis falhas de formulação e adequação aos objetivos do Estado, diante da capacidade estatal que o município dispõe. Nesse sentido, avaliações detalhadas dos programas poderiam contribuir para a tomada de decisão nos próximos programas, o que não ocorreu.

É bem verdade que o Programa Monumenta herdou estruturas administrativas criadas na época do PCH, assim como o PAC Cidades Históricas também as recebeu. No entanto, é preciso ter em mente que avaliações dos programas poderiam proporcionar o conhecimento mais acurado dos processos e produtos, que cada um dos programas apresentou ao longo de sua implementação, além, é claro, de apresentar os limites operacionais dos respectivos programas.

Vale ressaltar, a importância da produção de avaliações internas, cujos resultados possam ser utilizados para o aprimoramento dos programas, conforme apontou Garcia (2001). Em relações aos processos de avaliação dos programas, não foi localizado nenhum relatório oficial²³, que apresentasse uma análise aprofundada das ações do programa, indicadores de desempenho e/ou a mensuração dos impactos gerados pelos projetos. De modo que as informações apresentadas sobre os resultados de todos os programas foram: a) a descrição dos projetos; b) as entidades participantes e c) o valor executado.

A dificuldade em se promover a sistematização e divulgação de dados não é novidade, um exemplo claro disso é que a tradução do importante relatório *“Protection et mise en valeur du patrimoine culturel brésilien dans le cadre du*

²³ Sandra Rafaela Magalhães Corrêa informou que o IPHAN promoveu a avaliação do financiamento das ações de recuperação de imóveis privados, contemplados pelo Programa Monumenta, mas a divulgação do relatório ocorrerá, provavelmente, no segundo semestre de 2018.

développement touristique et économique” (1968), de Michel Parent, que somente foi publicada em 2008, ou seja, 40 anos depois da versão original. Esse lapso informacional não é uma exclusividade do campo da cultura, mas serve para evidenciar a carência de ferramentas de gestão na implementação de políticas públicas, que poderiam ser exploradas no âmbito do planejamento.

Nesse sentido, o uso da teoria do programa poderia beneficiar a política de preservação do PHAN, na medida em que o apurado conhecimento do funcionamento do programa promoveria a análise dos objetivos do programa em consonância com sua implementação, admitindo, a possibilidade de alterações de paradigmas, mediante a demanda por mudanças no direcionamento das ações do programa. Ainda na perspectiva da avaliação, McLaughlin e Jordan (2010) pontuaram a importância de se mensurar os impactos líquidos do programa, ou seja, isolar variáveis diretamente atrelas as ações empreendidas e, assim, estabelecer nexos de causalidade que permitam ao Estado estabelecer boas práticas.

De modo que a produção de relatórios (parciais e finais) com maior qualidade informacional – do contexto das ações, do mapeamento das atividades, dos resultados pretendidos e do balanço geral dos beneficiados pelo programa –, poderia ser utilizado como ferramenta de aprimoramento das ações na vigência do programa e, mesmo, aproveitado para subsidiar decisões acerca das demandas para programas futuros.

Dito isso, percebe-se que os programas, aqui analisados, ainda que de forma superficial, utilizaram-se das experiências e das estruturas institucionais que seus antecessores lhes forneceram. Todavia, o cerne da questão, isto é, a preservação dos imóveis tombados pelo poder público não foi, de fato, resolvida em sua completude, haja visto a demanda por novas ações de restauração nos núcleos históricos, que impulsionam a formulação de novos programas destinados à recuperação do PHAN.

Tal constatação evoca a necessidade de se refletir acerca de alternativas mais eficientes e viáveis de se conter o processo de degradação dos centros históricos e, assim, formular políticas públicas voltadas à preservação do PHAN, sob a perspectiva do planejamento de longo prazo, pautado por metas factíveis, atreladas a objetivos devidamente delineados e cujo os resultados sejam

constantemente sistematizados, divulgados e avaliados, no intuito de produzir dados que possibilitem o aprimoramento na prestação dos serviços públicos.

Assim sendo, o processo de implementação de programas federais de alcance nacional, demanda a mobilização de diversos atores, que atuam em vários níveis de governo, na iniciativa privada e na sociedade civil. De maneira que o governo federal necessita coordenar esse complexo emaranhado de atores e ações, especialmente em relação ao governo municipal, que é responsável pela execução das ações programadas.

Diante disso, as capacidades estatais perpassam as quatro dimensões propostas, e, também ferramentas de gestão, pautadas pela lógica do planejamento e monitoramento, que permitam o aprimoramento constante das políticas públicas no campo da preservação do PHAN, não só de Olinda, mas também em nível nacional.

7.2 LIMITES DA PESQUISA

O estudo acerca do PCH, do Programa Monumenta e do PAC Cidades Históricas apresenta um amplo espectro de possibilidades de análise, dado seu teor multidisciplinar. Diante disso, optou-se, aqui, por promover o recorte analítico voltado ao campo das políticas públicas, e não para o campo da cultura e da arquitetura. Tal conformação permitiu o compreender e sistematizar as estruturas institucionais dos programas, mas reduziu o escopo de informações pertinentes ao tema da política de preservação do PHAN.

Outra dificuldade advém do distanciamento temporal dos programas, especialmente no caso do PCH, pois os arquivos são muito antigos – e não estavam disponíveis em formato digital –, e em razão dos servidores públicos que atuaram no programa já estarem aposentados. O distanciamento temporal também traz indícios de distorções de percepção em relação aos programas como, por exemplo, esquecimento, imprecisão e saudosismo exagerado.

Ademais, há o distanciamento espacial, pois, o município analisado localiza-se no Nordeste, enquanto o estudo foi realizado em São Paulo, o alto custo da viagem permitiu apenas uma viagem *in locu* ao Distrito Federal, ao Recife e a Olinda. De modo que dúvidas posteriores e coleta de material (que

não estavam disponíveis durante o período das viagens), tiveram que ser resolvidas por meio de telefonemas e *e-mail*.

No que diz respeito aos limites da pesquisa em si, a análise não levou em consideração que os programas sofreram alterações tais como: a) mudança de subordinação administrativa; b) volume de recursos; e c) revisão de objetivos. A observação das diferentes fases, que cada programa cada apresentou, poderia apresentar um panorama mais completo acerca do contexto de formulação e implementação dos programas.

Além disso, o estudo concentrou esforços na análise dos atores estatais, de modo a não contemplar elementos importantes como, por exemplo, a sociedade civil e a iniciativa privada. A inclusão desses atores poderia trazer uma nova perspectiva acerca das ações do Estado (debilidades e pontos fortes) e, assim, possibilitar a compreensão mais acurada dos programas e da administração municipal, especialmente no caso de Olinda, que conta com uma sociedade civil organizada e atuante no campo da preservação de seu sítio histórico.

Por fim, optou-se por analisar o caso do município de Olinda, em detrimento de análise comparada com outros municípios, que participaram ou não dos programas. A comparação entre municípios diferentes permitiria o isolamento de variáveis constantes, inseridas em contextos distintos, no intuito de identificar elementos de “boas práticas”.

REFERÊNCIAS

ABAD, Gisela (Org.). **Linda Olinda**. Recife: Caleidoscópio, 2011.

ABDALLA, Sharon. **Colapso do IPHAN põe em risco patrimônio histórico do país**: Falta de investimento e de mão de obra especializada põem em risco a existência do IPHAN e a preservação do patrimônio histórico nacional. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/haus/estilo-cultura/colapso-do-iphan-poe-em-risco-patrimonio-historico-do-pais-2/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2017.

BEARFIELD, Domonic A.; ELLER, Warren S. Writing a Literature Review: The Art of Scientific Literature. In: YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J. (Org.). **Handbook of Research Methods in Public Administration**. New York: M. Dekker, 2008. cap. 5, p. 61-72.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. **State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National State**: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. 2013. 1-32 p. Artigo apresentado no The Latin American Studies Association Conference Washington D.C., DC, 2013. Disponível em: <http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro; SCHWARTZMAN, Simon. **Tempos de Capanema**. São Paulo. Editora FGV, 2000.

BONDUKI, Nabil. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília: IPHAN, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 jul. 2017

CANCLINI, Nestor Garcia Reconstruir políticas de inclusão na América Latina. In: **Políticas Culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília: UNESCO Brasil, 2003. cap. 1, p. 21-38.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. 35 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5134>. Acesso em: 04 abr. 2017.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

CHUVA, Márcia; LAVINAS, Laís Villela. O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo. **An. mus. paul.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 75-09, Apr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672016v24n0103>>. Acesso em 30 jun. 2017.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series, Maastricht University**, 2013-053, p.1-52. Disponível em: <<https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em: 31 out. 2016.

CONFERÊNCIA GERAL, 17ª., 1972, Paris. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural...** Paris: UNESCO, 1972. 19 p. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbs_dap/_arquivos/convpatrimoniomundial.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. **O Programa de Cidades Históricas (PCH): por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979**. 2012. 343 f. Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/12372>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CORRÊA, Sandra Rafaela Magalhães. O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano **An. mus. paul.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 15-58, Apr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672016v24n0101>>. Acesso em 10 jul. 2017.

CURY, I. (org.). **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995.

DENZIN, Norman.K., LINCOLN, Yvanna S. Preface. In: _____, **Handbook of Qualitative Research**, 2. edição, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000a.

DENZIN, Norman.K., LINCOLN, Yvanna S. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: _____, **Handbook of Qualitative Research**, 2. edição, Thousand Oaks, Sage Publications, 2000b.

DIOGO, Érica (Org.). **Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos**. Brasília: Iphan, 2009. 304 p.

DUARTE JUNIOR, Romeu. **Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil**. Revista CPC, n. 10, p. 49-88. São Paulo, 2010.

ESPOSITO, Ivan Richard. **Governo anuncia contingenciamento de R\$ 5,9 bi; PAC terá bloqueio de R\$ 5,2 bi**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-07/governo-anuncia->

contingenciamento-de-r-59-bi-pac-tera-corte-de-r-52-bi>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. v. 35. n. 1. Revista de Administração Pública. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364/4949>> Acesso em 23 ago 2017.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. 60 p. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em Processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. 2ª ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MINC – IPHAN, 2005.

FONSECA, Maria Cecília Londres. A invenção do patrimônio e a memória nacional. In: **Constelação Capanema**: intelectuais e políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 26, No. 3, Julho, 2013 (p. 347-368). Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592> Acesso em 10 abr 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios Para Organizar Avaliações Da Ação Governamental. In: GARCIA, Ronaldo Coutinho et al. **planejamento e políticas públicas ppp**. 2001. ed. Brasília: Ipea, 2001. p. 7-70. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

GASTAL, Susana. **Projeto Monumenta**: filosofia e práticas em interface com o turismo. In: Revista Turismo em análise, São Paulo, v. 14, nº 2, p. 77-89, nov. 2003. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63646>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 1, p. 15-28. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066&Itemid=1>. Acesso em: 15 jun. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais Para O Desenvolvimento No Século XXI. In: **Repositório do**

Conhecimento do Ipea. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fabio de Sá e; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais E Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. cap. 10, p. 232-246. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3612?locale=pt_BR>. Acesso em: 19 out. 2016.

GRINDLE, Merilee Serrill. **Challenging the state: A decade of crisis.** 1996. HUBERMANS, M.; MILES, M. Data Management and Analysis Methods. In: DENZIN, Norman.K; LINCOLN, Yvanna S. (Org.). **Collecting and Interpreting Qualitative Materials.** Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

HAU, Matthias Vom. **State capacity and inclusive development: new challenges and directions.** Barcelona: Ibei, 15 Fev. 2012. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a9e40f0b652dd000802/esid_wp_02_mvomhau.pdf> Acesso em: 15 Jun. 2017

IPHAN. **PAC2: Cidades Históricas.** Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PAC_2_Cidades_Historicas.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?.** São Paulo: UNESP, 2015. 199 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

KING, Nigel. Using templates in the thematic analyses of text. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (Org.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research.** London: SAGE, 2004. p. 256-270.

KÖHLER, André Fontan. **GUIA ELETRÔNICO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL: Região Metropolitana de São Paulo e municípios de Santos e São Vicente.** São Paulo: USP, 2014. 283 p.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta. **As Missões da UNESCO no Brasil:** Michel Parent. [tradução de Rejane Maria Lobo Vieira]; organização e texto de Claudia Feierabend Baeta Leal. Rio de Janeiro: IPHAN, CoPEDoC, 2008.

LE MOS, C. A. C. **O que é patrimônio histórico.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política.** 2016, vol.24, n.57, pp.49-65. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>> Acesso em: 10 jul 2016.

MAGALHÃES, Aloísio. **E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil**. Rio de Janeiro Fundação Roberto Marinho, 1997.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. In: J. A. Hall (ed.) **States in History**. Basil: Blackwell. p.109-136, 1986. Disponível em < <https://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/Doc1.pdf>> Acesso: em 08 ago. 2016

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.) **Planejamento e Orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006, p. 115 – 144.

MCLAUGHLIN, John A.; JORDAN, Gretchen B. Using Logic Models. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Org.) **Handbook Of Practical Program Evaluation**. 2010. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010. cap. 3, p. 55-80.

MENEZES, José Luiz Mota. **Ainda chegaremos lá: história da fundarpe**. Recife: Fundarpe, 2008.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política**. Saúde soc. 2006, vol.15, n.2, pp. 72-87. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n2/08.pdf>> Acesso em: 08 ago. 2016.

MICELI, Sérgio. (org.) **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MILET, Vera; ZANCHETI, Silvio Mendes. Gestão e Conservação do Sítio Histórico de Olinda: **1936-2006**. In: Texto para Discussão – Série 1: Gestão da Conservação Urbanas. Olinda, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Unidade Executora do Projeto. Monumenta** – São Paulo. Sumário Executivo Preliminar. São Paulo: 2002. V. 01.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Regulamento Operativo Monumenta: Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano**. Brasília: 2006.

MOSQUEIRA, Tatiana Meza. **Reabilitação da região da Luz - Centro Histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção**. FAU-USP (Dissertação de Mestrado). São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-28052010-113207/pt-br.php>> Acesso em: 08 jun. 2016.

MOTTA, Lia. O SPHAN em Ouro Preto: uma história de conceitos e critérios. **Revista do Patrimônio**, n. 22, 1987, p. 108-122.

TADDEI NETO, Pedro. Preservação sustentada de sítios históricos: A experiência do Programa Monumenta. In: CANCLINI, NESTOR CANCLINI et al. (Org.) **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília: UNESCO, 2003. cap. 7, p. 105-115.

NEWCOMER, Kathryn E; HATRY, Harry P; WHOLEY, Joseph S. Planning And Designing Useful Evaluations. In: _____ (Org.). **Handbook Of Practical Program Evaluation**. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010. cap. 1, p. 5-30.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

OLINDA (município). Lei nº. 5.984 de 2016. **Plurianual do Município de Olinda para o período de 2014/2017**. Poder Executivo.

OLINDA (município). 5.985 de 2016. **Lei Orçamentária Anual: LOA – 2017**. Poder Executivo.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **Cultura é um patrimônio – Um guia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais. In: **10º Fórum de Economia da FGV**, São Paulo, 2013. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16891>> Acesso em: 10 jul 2016.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 229-270. v. 1. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/808>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

PEREGRINO, Miriane. SPHAN / **Pró-Memória: abertura política e novos rumos para a preservação do patrimônio nacional**, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21726/rccult.v1i1.69>>. Acesso em 10 maio 2016.

RICCUCCI, Norma M. The Logic of Inquiry in the Field of Public Administration. In: YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J. (Org.). **Handbook of Research Methods in Public Administration**. New York: M. Dekker, 2008. cap. 1, p. 3-12.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Publifolha, 2013.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. A implementação de políticas públicas. In: **Para Aprender Políticas Públicas: Conceitos e Teorias**. Vol. 1. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. 2013. p. 3-74. Disponível em: < http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_09.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

SANTOS, Andréia Rodrigues. **A teoria do programa e seus múltiplos usos**: construindo referências para a avaliação de desempenho do PRONATEC. 2013. 98 p. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) - Instituto

Serzedello Corrêa, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-teoria-do-programa-e-seus-multiplos-usos-construindo-referencias-para-a-avaliacao-de-desempenho-do-pronatec.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Cengage, 2013.

SCHICCHI, Maria Cristina da Silva. O Programa Monumenta e o modelo de centro histórico das cidades brasileiras. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 3, n. 1, p. 17-35, jun. 2012. ISSN 1980-6809. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8634573>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SANT'ANNA, Marcia. A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois. **An. mus. paul.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 59-74, Abr. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672016v24n0102>>. Acesso em 30 junho 2017.

SILVA, Guido Vaz. Avaliação de Satisfação em Intervenção Pública Realizada em um Aglomerado Subnormal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 4, p. 212-224, 2016. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1065#.WocedqjwblU>>. Acesso em 17 ago 2017.

SILVA, Guilherme Jonas Costa da; MARTINS, Humberto Eduardo de Paula; NEDER, Henrique Dantas. **Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 36, n. 4, p. 840-863, Dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572016v36n04a10>>. Acesso em 30 junho 2017.

SILVA, Fernando Fernandes da. **As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade**. São Paulo Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery (Org.). **Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania**. Brasília: Ipea, 2010. 148 p. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3304> >. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, Pedro Luiz Silva, MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, 2000. n. 48, p. 1-16. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 10.dez.2017.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SMITH, Laurajane. Uses Of Heritage. Nova York: Routledge, 2006. **Capítulo 2: Heritage as a cultural process**, p. 44-84.

SOIFER, Hillel; HAU, Matthias vom. **Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power**. Studies in Comparative International Development. 2008. Disponível em: <
<https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:7870&datastreamId=POST-PEER-REVIEW-PUBLISHERS-DOCUMENT.PDF>> Acesso em 13 jun. 2017.

WILDAVSKY, A. e PRESSMAN, J. (1973). **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All**. Los Angeles: University of California Press, Cap. 1 e p. 87-124.

TILLY, Charles. **Democracy**. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

TOZI, Desirée Ramos. **Primavera de Estações: O Programa Monumenta e as Políticas Públicas de Preservação do Patrimônio Cultural na região do bairro da Luz/ São Paulo**. 2007. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Capilarização dos programas em território nacional:

- a) De que forma o governo federal transferiu responsabilidades voltadas para a implementação do PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas?
- b) Na sua opinião, o governo obteve sucesso em coordenar o(s) programa(s), no qual o(a) senhor(a) participou?
- c) Qual o nível de autonomia das unidades subnacionais na implementação desse(s) programa(s)?

2. Aspectos técnicos:

- a) Quais as principais formas/mecanismos de controle das ações de estados e municípios na gestão do(s) programa(s)?
- b) Esses mecanismos foram construídos de forma *top-down* ou *bottom-up*?
- c) Houve a participação dos estados e municípios no processo de formulação do(s) programa(s)?

3. Arranjos Institucionais:

- a) Quais os principais órgãos (públicos e privados) responsáveis pela implementação do(s) programa(s)?
- b) A sociedade civil dialogou com o governo federal no processo de formulação do(s) programa(s)?
- c) Como se dá/deu o relacionamento entre o governo federal, estados e municípios para a implementação do(s) programa(s)? E com o setor privado?
- d) Há grupos de pressão que influenciaram a formulação, implementação e gestão do(s) programa(s)?

4. Opiniões gerais:

- a) O(s) programa(s) contribuíram para a preservação e restauração do patrimônio cultural? De que forma?
- b) A formulação e implementação do PCH, Programa Monumenta e PAC Cidades Históricas foram influenciadas pelas experiências anteriores?
- c) O que poderia ser feito para aprimorar aspectos da gestão desse tipo de programa?
- d) Foi observado o aprendizado institucional e técnico em Olinda, após a implementação das ações do(s) programa(s)?

APÊNDICE B – ANÁLISE DOS TRECHOS

Quadro 5 - Análise dos trechos

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
RM	Financeira	Então nós não temos essa receita, vamos dizer assim, uma receita própria para essa manutenção. Essa manutenção é feita, quando se trata de manutenção urbana, pela secretaria de serviço público, dentro do orçamento da própria secretaria, né, e, quando se trata de monumentos que são nossos, que são poucos, quase todos estão inclusive contemplados pelo PAC a gente vai buscar sempre recursos externos para essas manutenções.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RM	Financeira	Olinda é uma cidade que sobrevive praticamente de dinheiro externo, né, porque ela é uma cidade que tem uma densidade demográfica muito alta, né, nós temos um território pequeno para a quantidade de habitantes e nós não temos áreas de indústria, então, a receita própria do município não mantém a cidade. Aliás, ela mantém, mas para o trabalho de restauração a gente tem que buscar fora. Então, qualquer programa, qualquer recurso maior que seja apresentado para a cidade a gente faz um esforço grande para poder se habilitar e receber; por que é importante para a manutenção da cidade. A cidade tem essa dificuldade financeira e esses recursos externos são fundamentais	Municipal	PAC Cidades Históricas
RM	Financeira	Todas as obras de intervenção sítio-histórico, elas são intervenções caras. Por quê? Porque exigem pessoas especializadas. Eu não posso pegar qualquer pedreiro e mandar restaurar o mosteiro e São Bento. Entendeu? Porque ali exige um conhecimento de técnicas, exige um saber fazer que os pedreiros não sabem. Exige um cuidado, de às vezes a	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		gente tirar um piso com muito cuidado pra não quebrar, pra depois reassentar. Então são obras mais cara.		
RM	Financeira	Eu gosto do sistema do PAC, acho bastante importante. Acho que é um... Das grandes iniciativas do federal, né? Do governo federal, é... Em prol do patrimônio. Porque a gente tem dificuldade né? De certo modo, o dinheiro é pouco.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RM	Financeira	A dificuldade da gestão é essa, quando você consegue fazer tudo no mesmo lugar, as coisas andam. (...) muito melhor, muito mais barato, você tem o funcionário – engenheiro, arquiteto, o mestre de obra –, de cara, você já está economizando o Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de 25%, o lucro da empresa.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RM	Financeira	Antigamente, antes da constituição de 1988, a gente recebia 5% do fundo, FPM, para ser investidos na preservação do sítio histórico (pessoal, insumos e materiais para a gente pudesse fazer isso). Isso com a C/F 88 foi proibido. Então, hoje, quando o dinheiro chega na prefeitura todos os 100 % são redistribuídos e sobra praticamente 0% para patrimônio. Imagina, antes a gente tinha 5% e agora não tem mais nada. Então muita coisa foi feita até 1990, com recursos dessa rubrica. A partir de 1990, isso foi ficando mais difícil e a gente teve que ir atrás de recursos da União, isso feito na década de 1990, com recursos de Prodetur 1 e 2.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
RM	Financeira	Baixa arrecadação, quadro de funcionários enxuto – cerca de 3.000 funcionários – ganha-se relativamente mal, abaixo do mercado. 53 % da arrecadação é para pagar a folha e o restante 5 % para câmara e 42 % Toda a cidade (incluindo 15% para a saúde e 25 para a educação), sobram 2% para tudo que você imaginar (limpeza pública, tapar buraco e investir no patrimônio histórico), tapar buraco e limpeza pública é prioridade nesse município, então vai sobrar o que para patrimônio histórico?	Municipal	PAC Cidades Históricas
I	Implementação	nós temos uma câmara técnica que analisa qualquer projeto, que seja feito na cidade e temos o conselho de preservação, que também é um conselho bastante atuante, esse sim, formado por vários arquitetos, engenheiros, pessoas que são da área a muito tempo e que engloba tanto o pessoal da prefeitura quanto da sociedade civil	Municipal	PAC Cidades Históricas
IE	Implementação	O centro histórico tem um problema de internet e nós trabalhamos no centro histórico, então não temos uma internet de qualidade, ela é muito fraca realmente e tem dia que ela está funcionando bem – o que é raro – e nos outros dias tem que ser realmente com muita paciência, né. Mas a gente conta com um quadro pequeno, mas muito animado até porque o que a gente ouve dos antigos é que a muito tempo não havia boa vontade da prefeitura para resolver as coisas, e, agora, a gente está tendo pelo menos essa boa vontade, de tentar resolver as pendências e atender as necessidades até de condições de trabalho – como você mesma colocou – não só dos engenheiros, mas de todo o quadro da prefeitura.	Municipal	PAC Cidades Históricas
I	Implementação	Uma característica forte de Olinda em relação a outras cidades é que nosso patrimônio é eminentemente residencial e	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		essa característica é que a lei até nos obrigada a preservar		
CTEPR	Implementação	Recebemos. Mas era bem local. A capacitação que eu recebi foi dentro do IPHAN. As orientações né, que me davam. Porque o Monumenta era o seguinte: o governo tinha feito... Contratado junto com a Prefeitura alguns projetos. E o governo federal financiava. A Prefeitura fazia fiscalização das obras e o IPHAN atestava e fiscalizava do ponto de vista da qualidade da obra. E aí a gente... A capacitação que a gente tinha, na verdade eles já faziam as exigências na seleção. Eles já faziam exigências, algumas. “Tem que ter tido tantos anos de experiência”; “Tem que ter tido mestrado na área de... Nessa área”	Municipal	PAC Cidades Históricas
TCCR	Implementação	O PAC nós fizemos concurso né? E foi um concurso diferente, não era uma seleção. Foi um concurso e o PAC, é... Deu prepara... Preparou mesmo a gente. Fizemos duas ou três capacitações.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBLRF	Implementação	o PAC é mais aprofundado. Porque assim, a gente contrata obra, a gente contrata projeto.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBLRF	Implementação	Muito referentes a parte do... De como fazer nas obras. Era mais na parte administrativa né, de como proceder. Porque nós como técnicos... Por exemplo, os arquitetos e os... Acho que... Não sei se teve aqui. Não teve engenheiro, só teve arquiteto. Como teve uma exigência no concurso que a gente tinha que já ter trabalhado, comprovado, currículo, que a gente tinha experiência na área – e eu tinha e as meninas também tinham. E inclusive mestrado também - então é... A maioria já tinha prática. De algum local. Então a necessidade foi entender como era administrativamente, coisa que a gente não sabia.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
PBLRF	Implementação	O PAC é bem mais complexo. É... Por exemplo, tinha obras que a... Que a Prefeitura era a coordenadora. Tem as ações que... O IPHAN é o coordenador, entendeu? Então há uma diferença entre pagamento, repasse financeiro. Então toda essa parte de... De burocrática, a gente teve que saber né? Porque até entã... Acho que nenhuma de nós sabia. Tinha essa experiência.	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	Tem vários locais. Olinda ainda não tem uma obra concluída. Nós tivemos alguns problemas de... Na verdade o que nos deu problema foram as empresas	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	houve um convite geral pro estado, pra Prefeitura e pro IPHAN, apresentarem ações pra integrarem o PAC das Cidades Históricas. E a Prefeitura muitas vezes já tem alguns projetos... Que já tinha alguns projetos e ela apresentou. Estão agora em fase de análise, falta isso... Complementações. Algumas foi contratação mesmo de projeto. E aí pra isso tem licitação e os projetos estão sendo desenvolvidos	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	O projeto das Bicas foi um projeto de uma técnica daqui do IPHAN. Arquiteta Vânia Velar, que ela fez isso durante o mestrado dela	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	a proposta dela foi de restaurar essas bicas e fazer um tratamento de água. E essa proposta foi aceita. Pronto. Então nessa fase agora a gente ta esperando que a Prefeitura feche a licitação... Feche a licitação pra começar a obra	Municipal	PAC Cidades Históricas
I	Implementação	Eu tinha me afastado do IPHAN porque fiz um concurso, fui trabalhar na Prefeitura. Passei, fui chamada, aí fui pra Prefeitura. Aí foi quando teve o concurso do IPHAN. E eu... A minha área né, que eu assim... Mais gosto de trabalhar é patrimônio. Aí eu disse: "Eu vou fazer o concurso".	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		Aí eu fiz e passei. Aí vim pra cá, trabalhar em Olinda		
I	Implementação	Então é uma intervenção no espaço público e as pessoas... Sempre tem reunião. E esse projeto é apresentado no Conselho. E o Conselho, quando aprova, o pessoal tem que concordar. Entendeu? Então não é uma coisa que demora, então... Que seja rápida! Porque não é, por exemplo, uma intervenção numa casa. Como essa. Né? É uma intervenção num espaço público, então todo mundo, é... E hoje a política de... De gestão e das pessoas... Olinda tem muito isso, das pessoas participarem. E eles participam mesmo. A gente até gostaria que partissem mais... Participasse mais também. Mas eles participam bastante.	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	O projeto tem todo um procedimento. Né? Pra... Pra ter o projeto aprovado tem que ter: identificação e conhecimento do bem, estudos de arqueologia. É... Anteprojeto, projeto básico e projeto executivo. Então até chegar a licitação. Então é um procedimento longo. E na onde a gente... Todos os critérios legais, que a gente tenta atender e exige que atenda né, a Prefeitura... Se for a Prefeitura ou se for uma empresa que eles licitaram né, que ganhou, a gente faz as mesmas exigências	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBLRF	Implementação	Depois que o projeto ta aprovado, então se assina um termo de compromisso para a realização da obra. E é agora o que ta são dois novos ciclos. Eles... A obra... A ação foi aprovada e... Já teve... Já tinha projeto né? Todo. E agora ta na fase de assinatura de termo de compromisso para fazer a licitação e a obra. Estamos	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		nessa fase agora. Então depois disso, né... Então depois a licitação, e depois obra.		
CTEPR	Implementação	a dificuldade não foi nem do IPHAN nem da Prefeitura. A dificuldade foi... Foram as empresas que não se... Não estão preparadas para atender às exigências de obras de restauro	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	Os projetos. Empresas que não... Não atendem as normas de... Exigidas por lei. Entendeu? E quando se trata de obra de restauração, aí é muito pior! Entendeu? Porque exige toda... Exige uma pesquisa histórica, exige uma pesquisa arqueológica, exige prospecção. Exige que... Realização de mapa de danos. Então... Nisso... Nesses projetos, a gente já passou mais de um ano. Pedindo. Faz as exigências, a Prefeitura faz exigência, aí manda pra gerência, também faz. Então enquanto não se atende, a gente não pode aprovar. Até porque depois dessa análise toda aqui, esses projetos ainda vão pra Brasília. Eles vão ser analisados na diretoria do PAC.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBLRF	Implementação	Burocracia! É grande. Certo? Mas na verdade, o que a gente viu claramente foi isso. Esses... Esses... Essas ações que eu te falei não foram aprovadas porque as empresas não entregaram os trabalhos como exige. Nós temos uma lista no projeto básico. A planta baixa deve ser entregue com isso, isso, discriminado. A lei também diz. Nós temos normas técnicas. A ABNT, ela exige: projeto básico deve ser entregue com isso, com isso, com isso, com isso. Só que ninguém entendia.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		E a gente não pode aprovar assim. Tem que... Tem que atender		
I	Implementação	Olinda precisa de grande investimento na área de educação patrimonial. Por quê? Porque as pessoas, elas têm que se apropriar dos bens. Entendeu? Então Olinda, ela não só pode ser... Ela é uma cidade patrimônio mundial da humanidade. Mas ela não é só no Carnaval. Ou não é só pra... Um evento aqui que tem de... De música ou de livro	Municipal	PAC Cidades Históricas
TCCR	Implementação	O direcionamento do PAC indica a... Os procedimentos do... Do programa dos cadernos técnicos do programa Monumenta	Municipal	PAC Cidades Históricas
CTEPR	Implementação	A Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda, foi pensada em 1979, com a criação do Conselho de Preservação, você sabia disso? Então, m 1980, foi montada a Fundação Centro de Preservação dos Sítios Históricos de Olinda, primeiro órgão de preservação municipal do Brasil, né, com uma equipe própria composta por engenheiros, arquitetos e artífice. Então nós fazíamos o projeto, o orçamento e com recursos próprios, no início, a gente operava as obras. Então, tudo era feito aqui, discutindo a melhor forma de você conduzir a restauração, conservação e preservação dos monumentos e dos espaços públicos. Até o ano de 2000 funcionava dessa forma, quando a gente não tinha dinheiro, a gente capacitava recurso, mas todos os projetos eram feitos aqui.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
CTEPR	Implementação	De 2000 para cá, houve o sucateamento da máquina pública, não houve concurso público, os técnicos foram se aposentando e as pessoas que assumiram a secretaria de patrimônio optaram por fazer as contratações, dos projetos fora.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBLRF	Implementação	O IPHAN burocratizou muito, as coisas demoram muito sair, é uma quantidade muito grande de documento, que você precisa atender e, que é certo, por que quando você tá trabalhando com um monumento tombado, você deve levar em consideração muitas coisas.	Municipal	PAC Cidades Históricas
IE	Implementação	Equipamentos – computador, digitalizador de imagens, internet, impressora – precários, utilização de equipamentos dos próprios funcionários.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBAP	Planejamento	atualmente a gente está tentando destravar os projetos que são 14, que a cidade foi contemplada, mas desses 14 projetos, quando a gente assumiu a gestão – em janeiro passado – apenas 1 estava em andamento, que foi uma obra assumida pelo IPHAN que é o do largo do São Francisco e essa obra é a única que está em andamento, os outros estavam todos com problemas de projeto, de planilha, teve projeto que perderam o prazo de adiamento, né.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	O que aconteceu nos últimos anos foi que houve a aposentadoria de vários técnico que eram antigos na cidade, então, quando nós assumimos mesmo, tinha um dificuldade muito grande de engenheiros, né, e ainda temos.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
GRH	Planejamento	Hoje nós conseguimos contratar um engenheiro e deslocar uma engenheira, que estava no quadro de outra secretaria para vir para cá, mas só para você ter uma ideia, a cidade inteira – não é só a secretaria aqui – todo o quadro funcional da cidade tem 4 arquitetos. Então você tem centenas, dezenas de projetos para serem analisados e, eu estou falando a nível de cidade, e no quadro da cidade só tem 4 arquitetos. Um deles, está aqui conosco, mas é uma situação de equipe que a gente tem muita dificuldade. Hoje a secretaria de patrimônio não chega a ter uma dezena de funcionários trabalhando em relação ao patrimônio, se juntar com o estagiário não tem 10 servidores.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	o problema é que houve ... hum ... uma desvalorização muito grande dos profissionais, né, os salários pagos pela prefeitura a nível de cargo comissionado são baixos para você atrair esse tipo de profissional; e o salário pago no concurso, para o servidor efetivo, está com uma defasagem muito grande em relação ao piso nacional.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	Para você ter uma ideia o engenheiro, aqui em Olinda, hoje[1], ele tem um salário de R\$ 1.800,00. Então o que aconteceu com o nosso quadro foi que as pessoas foram se aposentando; outras que fizeram concurso – o último que teve – salvo engano, já faz mais de 10 anos, e desse não ficou quase ninguém, eu não posso te dizer precisamente quantos porque é o quadro inteiro da prefeitura, mas a última notícia que eu tive desse concurso dizia que só ficou um ou dois, porque os outros saíram para o mercado, né, porque não compensa você ter uma salário inicial de R\$ 1.800,00, com todas as vantagens os engenheiros ganham muito pouco. Então o prefeito	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		encomendou um estudo na procuradoria e junto com a associação dos engenheiros da cidade eles chegaram a uma jurisprudência que permite que a prefeitura faça o reajuste desse profissional para atender ao piso e, esse reajuste, vai ser feito, já foi decidido e já foi anunciado para os engenheiros.		
RA	Planejamento	(...) a gente tem tido uma boa vontade do IPHAN muito grande, depois que nós assumimos, a gente ouvia muito que o IPHAN complicava muito e não é isso que a gente tem visto, a gente tem visto que o IPHAN está colaborando, o IPHAN preocupado também e, infelizmente, a gente está com esse problema de contingenciamento financeiro, que a presidente do IPHAN, em Pernambuco, ela nos passou que a informação que foi dada pelo MINC é que não sai mais nada novo, e inclusive o que está andando é para tirar o pé o acelerador, o que não está iniciado é para não iniciar, até ordem expressa do governo federal para poder tocar	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	A principal dificuldade é recurso operacional mesmo, equipe (que é pequena e o volume de projetos é muito grande). As principais dificuldades são essas, a dificuldade financeira mesmo.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PBAP	Planejamento	Eu acho que material do PAC é muito bem elaborado, mas ele é específico, ele não é para leigos, é feito para pessoas que trabalham na área, realmente. E, como eu disse, a gente não tem tido dificuldade em relação a isso, a dificuldade está na aprovação dos projetos, na maioria das vezes por distorções de orçamento e financeiras; e, na liberação de recursos, mas isso em relação a elaboração não tem tido não.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
NAEA	Planejamento	o Monumenta foi muito importante, na época dele e o PAC tem sido, apesar da morosidade, mas tem sido. E, com certeza, a cidade sem esses programas, não teria condições de manter e preservar. Isso é líquido e certo! Por que são obras muito caras, para você ter ideia tem obra do PAC, especificamente, se a gente somar duas obras dá mais do que o orçamento da secretaria inteira para o ano inteiro. Então é um recurso fundamental para a cidade.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Do trabalho né, de... De cooperação técnica entre o IPHAN e a Prefeitura. Pelo menos no Monumenta eu via muito isso. Já no PAC eu vejo as três esferas envolvidas. A federal, a estadual e a municipal. Então, é... Essa forma de cooperação é muito boa né, pra gente e é uma coisa que precisa ainda... Ainda tem um caminho grande pra ser atingido, até porque os quadros de funcionários da Prefeitura, do IPHAN, ainda precisam ser aprimorados. A gente tem um quadro reduzido de técnicos e isso atrapalha né, o desenrolar. O desenvolvimento, análise. Porque são várias etapas que a gente tem dentro desse processo. É mais ou menos por aí.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
GRH	Planejamento	<p>Inicialmente o IPHAN era bem... Muito só com arquitetos. Poucos engenheiros, poucos historiadores. Eu acredito que agora o IPHAN tenha ampliado esse... Esse quadro, justamente pra suprir. Né? Com a ampliação do... Do conceito de patrimônio, né? Pra o de patrimônio histórico ou patrimônio arquitetônico pra o de patrimônio cultural, então há essa necessidade. Houve essa necessidade de termos mais historiadores, antropólogos, arqueólogos. E isso realmente ampliou. Hoje a gente trabalha com um corpo técnico maior. No período do Monumenta – quando trabalhei aqui em Olinda -, eu trabalhei de 20... 2006 a 2012 com contratos. E nesse período, é... Contratávamos arqueólogos também. Aí foi quando houve um concurso e aí o IPHAN fez o concurso já com... Pra arqueólogo. Alguns... Alguns... Eu acredito, eu não sei dizer ao certo, mas eu acredito que em alguns estados tinha arqueólogo. Mas aqui, em Olinda não tinha, assim nem Recife. Então teve que fazer essa contratação, mas aí depois veio o concurso e o arqueólogo assumiu. Hoje tem os... Tem um Departamento de Arqueologia do IPHAN.</p>	Municipal	PAC Cidades Históricas
PA	Planejamento	<p>A fiscalização, ela é feita por todos os técnicos. Assim, sai uma portaria. Então eu sou responsável pelas ações do PAC. Então eu, de certo modo, eu sei de todas. Eu acompanho todas as obras e todas as ações. Mas os fiscais, tem os outros técnicos aqui do IPHAN, então a fiscalização, ela se divide</p>	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	<p>O Monumenta teve uma seleção simplificada e ele exigia ou mestrado ou que você tivesse feito uma especialização na área.</p>	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	<p>É Brasília que sempre seleciona. Você manda seu currículo e eles</p>	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		fazem essa seleção, por tempo determinado.		
GRH	Planejamento	Eram três do Monumenta em Olinda. Mas também tinha menos técnicos. Tinham menos arquitetos. Aí quando entraram mais dois arquitetos, aí o número reduziu. Ficaram só dois técnicos. E pro PAC ficou só eu. Porque foi um concurso.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	Mais especificamente pro PAC. E... É por cinco anos. E cada ano é renovado, até cinco anos. Não sei como é que vai ser pela frente	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Não, a gente não... Não tinha... Fazia nenhuma interface com o BID	Municipal	PAC Cidades Históricas
PA	Planejamento	Fiscalização, ela é feita de diversas maneiras. Você vai fiscalizar pra ver se a obra tá num andamento correto. Né? A fiscalização é feita do ponto de vista de você observar se o patrimônio está sendo... É... Se tá havendo algum dano ao patrimônio. Se as técnicas construtivas estão sendo atendidas adequadamente. Então, se as intervenções... Por exemplo, restauração de bem integrado, se ele tá sendo feito como deve ser feito. Então são diversos níveis, dependendo do que cada... Obra. Do que cada obra exige	Municipal	PAC Cidades Históricas
PA	Planejamento	Imediatamente, dependendo do que for... A fiscalização, se for da Prefeitura, a gente imediatamente comunica ao fiscal, porque cada ação dessa tem um fiscal da Prefeitura. A gente comunica o fiscal: "Olha, aqui não tá acontecendo corretamente" e caso o fiscal não tome nenhuma atitude né, a gente manda parar. A gente pede pra parar a obra e vai conversar.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	A gente pede pra parar a obra e vai conversar. Mas nada assim. A gente procura sempre ter essa... Esse bom diálogo, pra	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		que as coisas aconteçam... Corretamente né?		
GRH	Planejamento	Os técnicos da Prefeitura, também aqui da... Da Secretária de Patrimônio, a maioria... A grande maioria, pelo menos os que eu conheço, eles também tinha já a experiência em fiscalização de obra e patrimônio.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Então o primeiro cuidado que a gente tem que ter é na licitação com a empresa que vem. Porque se ela for uma empresa, que ela não saiba trabalhar com patrimônio, provavelmente vai ter muito problema, certo? Então essa fiscalização é dentro de... De todo o contexto do patrimônio. Tudo que envolve patrimônio histórico, ou artístico ou paisagístico. Parte de fiscalização de obra É sempre nesse sentido.	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Temos também. Todo o projeto, quando ele está sendo desenvolvido – Olinda é uma das cidades que tem o Conselho de Preservação dos Sítios Históricos. Então todas as ações do PAC, quando a empresa apresenta uma proposta, ela é apresentada também ao Conselho de Preservação. Então a câmara técnica... Que na verdade, o Conselho é dividido. Tem a câmara técnica, que só os técnicos, arquitetos e engenheiros analisam. Ou engenheiros né? No caso agora, eu acho que só tem arquitetos lá. E a câmara toda tem pessoas da... Daqui da cidade, pode... Tem da FUNDARPE, vem todo mundo. Quem quiser participar, a sessão é aberta né? Pro público que ta... A associação aqui de Olinda, ela participa. Então, todas as ações do PAC, elas foram discutidas no Conselho de Preservação.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
RA	Planejamento	A Prefeitura de Olinda, IPHAN, é... Trabalha... Trabalha junto. Em alguns momentos, a Secretaria de Turismo, ela também é... Entra em contato. Eu... Eu, pessoalmente, não. Mas o chefe do escritório, ele sempre ta nessa... Mais quando... A parte das reuniões, ele sempre que participa mais	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Então assim, tem as conexões que a gente sempre faz. Não tem problema. Assim, diretamente não. Claro que agora a gente passou por uma fase mais complicada, porque mudou a Prefeitura...	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	Tinham mais técnicos. O que complicou, foi porque muitos técnicos se aposentaram. Muitos não, alguns de lá. Acho que uns três arquitetos. É... Se aposentaram	Municipal	PAC Cidades Históricas
RA	Planejamento	Esse projeto passa pela análise da Prefeitura e do Conselho. Normalmente, como o conselho tem técnico da Prefeitura, de controle urbano; técnico da SEPAC, é... Técnico da FUNDARPE e técnicos de... Os próprios moradores de Olinda. É... E tem técnico do IPHAN, então quando sai o parecer do Conselho, esse parece já... Já são as diretrizes. E aí a empresa já sabe que ela tem que cumprir. Ela cumprindo, o projeto é aprovado. Tanto pelo Conselho, pela Prefeitura e pelo IPHAN.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	De 2000 para cá, houve o sucateamento da máquina pública, não houve concurso público, os técnicos foram se aposentando e as pessoas que assumiram a secretaria de patrimônio optaram por fazer as contratações, dos projetos fora.	Municipal	PAC Cidades Históricas
GRH	Planejamento	Nós tínhamos, aqui, em 1980, 12 arquitetos e 7 engenheiros da casa. Hoje, você tem 1 arquiteto da casa. Entende porque as coisas não andam.	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
IP	Política	ainda estão muito devagar porque existe um desmonte muito grande do Ministério da Cultura, né, e, não existem recursos disponibilizados para isso e a informação que nós temos de lá de Brasília e que todas as ações do PAC estão contingenciadas, elas não podem ser liberadas, não podem ter nada novo, mas nós estamos trabalhando no sentido de manter essas ações ativas, não perder os prazos, fazer a nossa parte, nosso dever de casa, estar com os projetos prontos para no momento que o Brasil é mudar de fase, ou melhorar de fase e descontinência esses recursos, a gente poder executar as ações, né, então tá mais o menos nesse pé.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PNR	Política	planejamento conjunto com o IPHAN, todas as nossas ações dependem da aprovação do IPHAN – Olinda é patrimônio mundial da humanidade, tem uma área tombada muito grande –, e todas as ações executadas aqui dentro tem que ser alinhadas com a legislação federal do patrimônio e com a legislação local, que é a lei 4849	Municipal	PAC Cidades Históricas
PNR	Política	Os monumentos foram escolhidos a partir do tombamento da cidade, né, nós temos um perímetro tombado, que é perímetro do centro histórico, mas nós temos alguns elementos fora do perímetro histórico, que também são tombados, né, e, por exemplo, a Igreja de Santana em Rio Doce, que é uma área um pouco distante daqui, o convento de Santa Tereza, da Casa Rosada, onde funciona o centro de educação musical, são elementos que são tombados também, mas que estão fora do perímetro histórico. Então o plano diretor leva em consideração tudo isso, toda essa situação, todo o perímetro que é tombado, do que	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		chamamos de cidade alta, mas tem a parte baixa que também tem elementos tombados e os elementos isolados que são esses que eu lhe falei e que ficam fora do perímetro histórico, todos eles fazem parte do plano diretor da cidade.		
PNR	Política	Então nós temos vários conflitos dentro da cidade, né, porque somos uma cidade cultural, é uma cidade que as pessoas veem e esperam ver cultura na rua o dia inteiro, todos os dias, mas ao mesmo tempo a maioria dos imóveis são residenciais. Então você tem que conciliar, você não pode ter show acontecendo toda semana, toda hora, na cidade porque você está incomodando o morador, ao mesmo tempo, quem vem de fora quer ver o show. Então é uma conciliação meio difícil, que demanda de muita paciência, muita conversa, muita articulação com moradores, com comerciantes e que vai demandar inclusive uma revisão da legislação, porque pela legislação que nós temos hoje, que é a 4849, tem 25 anos e não foi revisada, pela lei as restrições são muito rigorosas e uma parte da população quer que a lei seja respeitada, mas também quer que a cidade não fique calada, uma cidade em silêncio.	Municipal	PAC Cidades Históricas
PNR	Política	temos uma legislação que regula o uso das residências durante o carnaval, porque você não pode, numa cidade onde moram 30, 40 mil pessoas, num espaço de 30,	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		40 mil pessoas e recebem 2 milhões de pessoas no carnaval		
PNR	Política	A legislação que regula, é, nós não permitimos que usem essas residências como camarotes privados, que tenham equipamento de som de alta frequência e que possa abalar a estrutura e a gente procura – graças a Deus – não conheço nenhuma agressão ao patrimônio e esse ano foi tranquilo em relação a isso. Passado o carnaval nosso patrimônio está preservado.	Municipal	PAC Cidades Históricas
IP	Política	a secretaria é de patrimônio e cultura – como eu já falei – e nós chegamos com o carnaval em cima e sem um planejamento definido. Então vamos dizer que de janeiro, quando nós chegamos, a abril – porque o carnaval acabou em 1º de março, mas aí vem o pós evento que não é fácil, leva meses, são as prestações de conta, os pagamentos, tudo isso – nós estávamos todos concentrados no carnaval, até março principalmente, toda a equipe da secretaria estava concentrada no carnaval. Quase toda a prefeitura. Ai o que que nós fizemos, em relação ao PAC, nos procuramos preservar as ações, vamos dizer assim, é como se estivéssemos com o paciente doente, mas que a gente tem que manter ele até ele se curar, por que nós procuramos preservar as ações do PAC, cumprir os termos aditivos de prazo, recuperar o que estava perdido, conversar com quem já estava contratado, para você ter uma ideia tem duas empresas que já estavam contratadas pelo PAC para fazer os projetos e desistiram, de tanta demora que é, por que você contrata uma empresa para fazer os projeto, mas quem aprova o	Municipal	PAC Cidades Históricas

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		projeto é o IPHAN, aí o IPHAN manda para o escritório do Pac em Brasília, aprova lá e depois volta para cá. Então demora muito esse tramite. Então a gente fez aquilo que eu te disse: manter esses projetos vivos, adequar as planilhas para a gente poder, no momento em que o Brasil, viver um novo momento, uma nova fase, que possa começar a liberar os recursos, a gente está com os projetos.		
IPP	Política	E essas bicas, elas têm uso cotidiano. Porque aqui em Olinda é uma cidade que tem também um... Um número de pessoas muito pobres. E quem não tem acesso ao serviço de água encanada, vem pra cá. Lavam roupa, tomam banho. Então é um... Sociabilidade, digamos, enorme!	Municipal	PAC Cidades Históricas
IPP	Política	as pessoas precisam entender que elas precisam cuidar também. Têm algumas pessoas que entendem aqui. Mas a grande parte não existe... Não tem. E o que eu sempre... E nesse ponto eu sempre acho, é que os governos, eles é... Acho que é menos de 1% da... Do dinheiro nacional, ele é colocado na cultura. Então é muito pouco. Então... E isso dificuldade muito.	Municipal	PAC Cidades Históricas
I	Implementação	gente tinha um interesse muito grande, um grupo que, inclusive, viajava muito para cidades históricas e defendíamos e tal	Federal	PCH
CTEPR	Implementação	Velloso, ele notou que o projeto não estava indo bem, não tinha projeto, só no Ceará que era o Teatro uns dois ou três projetos só que andaram, em Recife andaram, dois ou três a Casa Modelo, mas parou. E, nós encontramos a situação de que não existe projeto e não existe arquiteto, o grande problema	Federal	PCH
CTEPR	Implementação	Não tem arquiteto especializado na área e não tinha pessoas que se dedicassem a essa área e quem fazer, a não ser o próprio pessoal do IPHAN	Federal	PCH

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
TCCR	Implementação	a gente liberou um dinheiro para fazer um treinamento, para você ter mais artesões para poder trabalhar com essas pedras e fazer pisos e outras coisas.	Federal	PCH
CTEPR	Implementação	a gente não só criou condição de treinar pessoas, como de gerar projetos novos, ou seja, as duas coisas que estavam acontecendo do programa eram essas, né!? Estava parado, porque não tinha para gerar projetos e nenhuma instituições para isso	Federal	PCH
CTEPR	Implementação	grupo e o curso aconteceu em Recife, Minas, Bahia, repetiu Bahia, repetiu Bahia de novo e aí a universidade topou e virou o CECRE, era um curso. Chegou num momento que a gente estava fazendo muitos acordos com a América Latina e tinha um programa de restauração com recursos do BID e a UNESCO, aí tinha o curso de Cusco, por exemplo, então a América Latina estava muito entrosada com a gente, e aí eles pediram para mandar um pessoal para o curso daqui, porque tinha muita gente que fazia o curso em Cusco.	Federal	PCH
CTEPR	Implementação	na área de planejamento urbano e ele tinha o convenio com duas entidades alemãs e eles começaram a trazer gente para dar cursos e ele começaram a levar gente para estágios e cursos de curta duração para ver casos específicos e aí eu pedi para entrar gente do programa. Mas também eu verifiquei que o curso na Itália era o que todo arquiteto queria fazer, era de meio expediente, seis meses, as vezes mais. Então uma maravilha, maravilhoso para passeio para aprender arquitetura românica trabalhar com a pedra de lá, etc	Federal	PCH
AL	Implementação	A execução da obra era totalmente deles e o IPHAN fiscalizava	Federal	PCH

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
TRF	Planejamento	Nós pagamos o projeto para o programa... Eles fizeram a proposta de projeto e a gente mandou liberar o dinheiro, e eles colocaram no projeto, assistentes, meninos de Olinda, que trabalhavam com madeira, se treinaram lá e se tornará restauradores de madeira do IPHAN.	Federal	PCH
RA	Planejamento	o estado tinha a obrigação de apresentar um programa de restauração, inclusive, para não fugir ao original, ele tinha que dar um roteiro ao trabalho de forma que você pudesse restaurar paulatinamente e tivesse um roteiro de visita "turística", mas com obras de restauração que pudesse ser fiscalizado pelo IPHAN	Federal	PCH
PBAP	Planejamento	Uma das coisas que ficou bastante clara é que não havia projetos e nem arquitetos, ninguém que tivesse especialização em projetos de restauração. Aí surgia a ideia de se criar um curso, primeiro em Recife, junto com a universidade, que inicialmente era de quatro meses e depois passou para seis. Isso porque quatro meses você faz o curso com professores especializados e a gente tinha um acordo grande com a UNESCO trouxéssemos para poder fazer parte específica do curso e trazendo novos conhecimento, com a obrigação de que o estado colocaria as pessoas que trabalhavam nas instituições, eles tinham que fazer o curso, pois a partir de certo momento sem a assinatura de alguém com qualificação não seria autorizada a liberação do recurso, em nome da liberação do dinheiro, a gente condicionava coisa dessa natureza	Federal	PCH
PBAP	Planejamento	para entrar no programa era necessário ter instituições que cuidassem da área do patrimônio e ter pessoas da área, essas pessoas tinha que ir	Federal	PCH

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		fazer o curso e levar o material para o anteprojeto para poder fazer.		
RA	Planejamento	Para você entender isso eu preciso te contar como funcionava: os estados faziam os pedidos, juntamente com o roteiro e/ou a obra e a comprovação que tinham 20% do valor proveniente de recursos próprios, isso subia para uma comissão que participa a Educação, a Embratur e nós, e se o plano estava em ordem, isso saía da mão da gente e ia para a secretaria de articulação entre estado e município, então ela entrava na rotina do Ministério, a secretaria de articulação entre estado e município faz o repasse de recursos, até hoje, de acordo com as fontes de recursos e planos de desenvolvimento que eles tem.	Federal	PCH
GRH	Planejamento	antes a estrutura era por estado e hoje está por região, então temos um gasto com estrutura de estado, mas não temos pessoas por que não se fez concurso, de modo que essa estrutura pronta teve que voltar atrás por que o IPHAN tem pouquíssimas pessoas, hoje.	Federal	PCH
PA	Planejamento	os estados eram obrigados a apresentar um relatório, de acordo com critérios prévios, que era checado pelo IPHAN e por nós [grupo de trabalho alocado no ministério] e a gente ficava com essas informações de cada projeto	Federal	PCH

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
PA	Planejamento	eu adotei no programa e fiz com que todos preenchessem em data mensal, então mensalmente, eu tinha a evolução do gasto, físico e financeiro e o indicador “quantas pessoas trabalhando em obra”, essa informação era significantes, pois para se criar um emprego em Recife você gastou “tanto”, e podia fazer a comparação entre outros estados e programas, no que diz respeito ao gasto para gerar um emprego. Ao fazer isso, eu tinha o benefício de ter verba no ano seguinte, por que o gráfico dava o valor de geração de emprego, que era muito mais baixo do que os outros programas. Dinheiro foi aplicado, havia a prestação de contas. O sistema de governo funcionava, eu só precisava fazer o acompanhamento.	Federal	PCH
RA	Planejamento	se o estado não estivesse no escopo do projeto, ele poderia entrar em contato com o ministério, se o estado se recusasse a apresentar o projeto do município, o município poderia, desde que tivesse estrutura, fazer o acordo direto com o ministério. Olinda foi assim, ele se apresentava, tinha pessoal e isso era uma coisa acompanhada pelo IPHAN.	Federal	PCH
NAEA	Planejamento	O estado ou o município tinham que ter uma instituição, e o pessoal cometa que o que seguiu a área de patrimônio hoje, foram as instituições criadas na época do programa. Antes [do programa], existiam poucas que eu me lembre só em Minas, São Paulo, eu não me lembro de todas, mas sei que não chegava a metade dos estados. Hoje, todos os estados têm secretaria de cultura e pessoal do patrimônio.	Federal	PCH

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
RA	Planejamento	São muito diferentes, o PAC é uma coisa a parte, você pega o dinheiro, especifico que você estabelece. Já o Monumenta, ele tem uma estrutura pesada, cara e com pré-condições, como escritório, tem outra forma de licitar e trabalhar. É a estrutura do BID, que tem um custo muito alto.	Federal	PCH
IPP	Política	A conversa era turismo até que saiu a portaria nova, a qual não fala mais em turismo e mudou de nome, tirando a parte de reconstrução e colocando ênfase na restauração	Federal	PCH
PNR	Política	. Participou numa única reunião. Muitas vezes a gente transmitia as coisas para eles, mas a postura do pessoal de turismo nunca transpareceu para nós. Teve uma lei de área de interesse turístico, mas o pessoal do planejamento [Ministério] não assinou, mas a lei saiu e não funciona bem. Nessa linha que você está perguntando, a relação é harmoniosa, sempre foi	Federal	PCH
RM	Financeira	É impossível você gerir um programa desse nível, nas... Em cento e quarenta... Tava a princípio cento... Quarenta e quatro cidades o programa PAC. Mas se pensou em cento e quarenta e quatro em 2009. Cento e quarenta e quatro cidades estavam previstas! Por isso nós fizemos aqui em Pernambuco... São três hoje, mas eram oito! Ta? Eram oito! Na Bahia eram nove. Várias né. Mas o programa foi reduzido por questões, eu acho que, financeiras né? E capacidade operacional também.	Estadual	Programa Monumenta
RM	Financeira	A restauração, assim, esse campo de restauração e conservação é muito dependente do poder público. E o poder público, quando falta dinheiro... É a primeira que corta, entendeu? E a crise é imediata! Então esses artífices, eles vão ter que se virar de outra forma.	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		Então eles vão pra construção civil normal.		
RM	Financeira	Porque ainda há cidades em Minas, quer dizer no Brasil inteiro, onde não tem cadastro dos imóveis, eles não cobram IPTU ou cobra precariamente, entendeu? Tem lugar onde não se cobra água, por que lá uma lei lá do império era para não cobrar, uma coisa assim... Então, você tem muitos exemplos de coisas que dificultam a cidade a arrecadar.	Federal	Programa Monumenta
RM	Financeira	Então, nessas oficinas se definia o escopo do projeto, aí, eles planejavam os projetos, os orçamentos.	Federal	Programa Monumenta
RM	Financeira	E depois, tinha essa correção típica do programa, onde eles chegavam no valor pela capacidade de contrapartida dela, não se ia dar vinte milhões para uma cidade que não tinha condições de arcar com os vinte por cento do valor da contrapartida. Então, eram apresentadas as contas das prefeituras, as provisões para demonstrar que eles tinham capacidades. Por isso, havia um desequilíbrio entre cidade grandes e pequenas. A gente via isso, mas na execução já não dava para mudar. Numa cidade grande isso é uma gotinha, é difícil levar para uma câmara legislativa, para a criação de fundo.	Federal	Programa Monumenta
RM	Financeira	particularmente, acho assim, que enquanto a área da cultura não tiver orçamento. Tiveram a ideia de vincular um por cento do orçamento para cultura, nunca conseguiram aprovar. Tudo passa pelo recorte orçamentário, enquanto não tiver orçamento anual ... Muitos municípios, hoje, não tem dinheiro nem para	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		manter equipe, as vezes no setor não tem nem telefone		
RM	Financeira	Por que demora para assinar o convênio, depois você percebe que não tem projeto, não tem equipe, que o estado não consegue cumprir a contrapartida	Federal	Programa Monumenta
TRT	Financeira	fazer via convênio, né, só que os instrumento do financiamento tem instrumentos muito complexos, dentro de um programa, como foi o Monumenta, em que tinha uma equipe específica para tratar do financiamento, né, teve toda uma instrumentalização jurídica específica para o programa que não se configurava como instituição, enfim, com todas as responsabilidades legais que o IPHAN tem	Federal	Programa Monumenta
TRT	Financeira	a legislação é uma coisa que eu tô trabalhando agora, para destravar os financiamentos, né, pra, nesse primeiro momento, pra trazer mais a sociedade civil e a iniciativa privada pra área de preservação, que a gente, hoje, não fomenta nada. E a questão dos convênios é outra questão, né, do repasse, não é à-toa que o Pró-Cultura, esse é um ponto fundamental do Pró-Cultura, que é o repasse fundo a fundo, isso ajuda muito.	Federal	Programa Monumenta
PBLRF	Implementação	A Caixa Econômica Federal chegava a exigir projetos minuciosos de uma conservaçõzinha de uma fachada simples, entendeu? Então, a maior dificuldade... Teve muita gente que desistiu por causa do nível de exigência que a Caixa Econômica tinha. Então tem vários aspectos que você tem que analisar. Não é só a capacidade operacional governamental.	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
IF	Implementação	A partir de 2009 é que todos os estados da federação têm uma representação do IPHAN. Então essa descentralização foi provocada por esses programas. Ta? Eles foram sendo, acontecendo, a partir desses programas que são programas amplos, né? São programas amplos, mas que exige uma melhoria da capital. Teve concurso. Então você tem que verificar também que em 2005 foi o primeiro concurso.	Estadual	Programa Monumenta
IF	Implementação	Em nível municipal. Bom, a descentralização partiu exatamente daí... O governo federal tava colocando os municípios com a maioria do programa PAC das Cidades Históricas... Os projetos e a execução tão sendo feitas pelos municípios.	Estadual	Programa Monumenta
PBLRF	Implementação	Eles que fazem toda a operação. Parte de licitações, né? Eles fazem um projeto básico e nós aprovamos, ta? Só fazemos a aprovação. Então a autonomia é delimitada quando a gente vai a... Liberando as... As faturas. Ou seja, eles têm que apresentar um produto, atestado. A gente aprova e vê se ta de acordo com o... É que é da seguinte forma que funciona o PAC: É... Nós fazemos um termo de compromisso com o município, baseado num plano de trabalho. Certo? O município faz o projeto básico pra contratação	Estadual	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	o programa, ele foi lançado em Agosto de 2013. Entendeu? Nem um ano. E a gente tinha orçamentos. Precisou ser totalmente remodelados, ta? Nós não exigimos mais projetos é... Basiquinhos. Porque a gente usava... Exigia base... Projetos executivos, praticamente. Ta? Projeto executivo pra que a gente pudesse garantir o custo e a exequibilidade, né?	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
I	Implementação	Pô, o bem tombado é privado. Ela... De um modo geral eu não posso dizer que é um bom negócio tombar um edifício. Então os proprietários, eles precisam ter benefícios, precisam programas, precisam ter... É... Subsídios pra que seja... Tenha vantagens e que a própria população seja nossa aliada pra preservar o patrimônio. Entendeu? Se eles não tiverem esses benefícios, vai ser sempre um calo no sapato do proprietário, do bem que é protegido. Né?	Estadual	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	Eu acho que o PAC ta ajudando muito nisso, ta?! Os projetos tão vindo mais detalhados e mais de nível executivo, que foi obrigado a isso	Estadual	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	eu não sei se é o PAC ou a legislação, que foi imposta por essa 7983 que obrigou a gente a criar regras para... Para a aprovação desses projetos com recursos federais. Entendeu? Mas com certeza isso tem ajudado. Agora, se você me perguntar se a gente ta melhorando a capacidade técnica dos... Dos gestores, dos agentes de preservação... Eu sou de uma época que eu trabalhava... Quem fazia a obra era o poder público, era a Fundação Nacional Pró-Memória que recebia os recursos e fazia uma obra	Estadual	Programa Monumenta
IE	Implementação	A contrapartida era manutenção de equipe, compra de equipamentos para formar o ambiente de trabalho adequado (mesas, cadeiras, todos os recursos), os projetos e parte para obra	Federal	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	teve lugares que o programa parou porque eles não tinham dinheiro para fazer os projetos, que era o impulso inicial, o start. Sem projeto, você não consegue fazer obra. E ai como tinha que colocar dinheiro e eles não tinham ...	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
AL	Implementação	E, muitas vezes, tinha um imóvel que recebia recursos do Monumenta e um ano depois já estava começando a deteriorar e o BID obrigava o município, obrigava a gente a fazer a pintura, fazer a manutenção, dentro do plano que ele apresentou. Esse era o lado positivo, acabou o programa, acabou as exigências.	Federal	Programa Monumenta
AL	Implementação	O PCH estimulou muito a criação de institutos estaduais, claro, o Monumenta, por exemplo, em Cachoeira dos Lençóis está vinculado ao IPAC da Bahia, que foi criado na época do PCH, então, criaram institutos estaduais que foram aproveitados por experiências futuras. E a própria formulação, quem formulou o Monumenta, no início, vinha do PCH.	Federal	Programa Monumenta
PBLRF	Implementação	Tinha o marco lógico, que é difícil de fazer e a gente acompanhava junto com o BID. O BID obrigava a gente a ficar lá, permanentemente, ir lá em cada cidade	Federal	Programa Monumenta
PBLRF	Implementação	o Monumenta era muito difícil, tinha que seguir o regulamento operativo, qualquer mudança era uma reunião. O IPHAN tinha que fazer reuniões com o BID e fazer um acordo para se fazer uma revisão.	Federal	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	no Monumenta, como não se pagava projeto, ficava a cargo do município, muitas vezes chegou a inviabilizar, não se conseguia fazer, levar adiante, porque não tinha projeto e eles não tinham dinheiro para fazer os projetos, muitos, né, usaram recursos do estado, iam aqui e ali buscar noutro lugar, mas muitas cidades não viabilizavam, no entanto, a isso, foi uma premissa, no próximo programa todo mundo tem que ter dinheiro para projeto, como fazer isso, não sabemos. A ideia da gente era que tivesse um programa constante, uma verba que fosse possibilitando as prefeituras ou	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		IPHAN mesmo encabeçar os projetos, né, mas aí é, o programa nessa mudança do PAC, já se colocou projeto como um [inaudível], quer dizer, tem recurso para projeto.		
CTEPR	Implementação	o Monumenta, além de tudo, tinha a tal das atividades concorrentes, que ele tinha uma parte do dinheiro para treinamento, aperfeiçoamento de mão-de-obra	Federal	Programa Monumenta
IF	Implementação	o IPHAN está modernizando, vai ter o processo eletrônico, isso tá em curso para ser implantado. Tem também a criação o Sig-IPHAN. Ele começa lá no planejamento da obra, ele cadastra a obra e a gente tá finalizando já, para colocar em uso. Seria um monitoramento para o programa. Como tem o Simec, que acompanha todas as obras. Seria assim, você tem um sistema de monitoramento, eu cadastro a obra, ela tem todas as fases de - administrativa, técnica, de condição do contrato - então todos esses registros de documento vai estar lá dentro. Então, se eu quiser saber em que ponto está uma obra na 17ª medição, vai ter fotos e tal.	Federal	Programa Monumenta
AL	Implementação	o programa, ele vai se transformando ao longo do tempo, né, então, ele tinha a questão da descentralização, eu queria entender o contexto do governo federal que era justamente o de descentralização, que era uma descentralização no sentido de execução, ou seja, eu formulo (governo federal) e vocês	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		(estados e municípios) executam. No caso do PCH, ele teve uma implementação pelos estados, né, ele não chegou aos municípios.		
CTEPR	Implementação	Por que demora para assinar o convênio, depois você percebe que não tem projeto, não tem equipe, que o estado não consegue cumprir a contrapartida.	Federal	Programa Monumenta
CTEPR	Implementação	Documento orientadores, manuais, modelos de documento para entregar tanto para o programa como para licitações. Esses documentos orientadores, eles não são apenas de procedimento, eles são conceituais, né, então, eles trabalham com o conceito, que é uma coisa muito interessante, você consegue perceber a mudança ao longo do tempo do programa e isso é passado a todos que participam do programa	Federal	Programa Monumenta
AL	Implementação	Você pode deduzir que várias daquelas práticas passaram a ser as práticas da instituição, né, mas essa questão da manutenção, não foi devidamente tratada.	Federal	Programa Monumenta
PBLRF	Implementação	a gente já teve várias dificuldades do ponto de vista da capacidade, em especial, quando a gente tá falando dos municípios, os municípios tem baixíssima capacidade de operar questões complexas, né, é, enfim, a gente pode fazer uma série de avaliações sobre isso mas essa é uma entrada que bem importante que teve nas UEPs, né, foi um pouco o caso de São Paulo, com relação aos financiamentos, a UEP teve que uma baixa capacidade no processo de coordenação do financiamento e o Monumenta, em geral, e do financiamento em específico, né, e aí, a gente teve	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		que, é, pouca demanda apresentada nos editais, agora esse pouco interesse é porque? Essa pergunta é uma das coisas que a gente quer avaliar agora		
NAEA	Planejamento	<p>A Caixa Econômica Federal chegava a exigir projetos minuciosos de uma conservaçãozinha de uma fachada simples, entendeu? Então, a maior dificuldade... Teve muita gente que desistiu por causa do nível de exigência que a Caixa Econômica tinha. Então tem vários aspectos que você tem que analisar. Não é só a capacidade operacional governamental. Eu acho que os aspectos foram vários e foi um aprendizado. Desse aprendizado surgiu o PAC das Cidades Históricas. Mesmo assim a gente considera que o programa foi sucesso. Sucesso no sentido de você... Não só um aprendizado, mas também de você encarar um... Um problema, né? Que é um problema de ordem cultural, ou seja, pra população. Mas a gente ta trabalhando com imóvel privado do outro. Né? Então eu já não tenho esse poder de “vamo mudar isso”; “vai passar isso pra aquilo”. A gente não tem essa liberdade. O proprietário que tem que escolher o que é que ele quer do seu imóvel, afinal de contas, tombamento não tira a propriedade</p>	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
RA	Planejamento	<p>Eu acho hoje ainda, muito centralizado em determinadas... O próprio IPHAN eu acho muito centralizada a administração. Como é pouco dinheiro, a distribuição dos recursos, da reserva... A gente fica muito dependente do... Do poder central, tá? Mas isso é pra ter um melhor controle. Acho que a descentralização dos recursos, ele pra mim... Isso é fundamental! A gente uma hora trabalha numa federação, tem município e a grande meta do... Desse programa... Dos programas era a gente criar um sistema... Sistema de patrimônio cultural no Brasil. O que é isso? Que todos os órgãos e todos os estados e todos os municípios tivessem sua área cultural ou uma secretaria ou alguma coisa e eles trabalhassem em rede.</p>	Estadual	Programa Monumenta
GRH	Planejamento	<p>Por causa do PAC das Cidades Históricas, houve um concurso específico pra entrar arqueólogos, arquitetos, administradores, pra melhoria, porque muita gente se aposenta e tal, não sei o que, do órgão. Do nosso órgão. Então houve um esforço governamental pra melhoria da capacidade operacional dos nossos órgãos</p>	Estadual	Programa Monumenta
RA	Planejamento	<p>Então ainda existe uma questão paternalista muito grande, que o federal vai sempre cuidar do bem... Do bem tombado em nível federal. O próprio governo do estado se afasta! "Não, eu vou cuidar dos meus. Isso é do IPHAN, fica com o IPHAN!" e aí a gente fica nessa situação. E a gente é sempre aquele dito... Aquele que... Não pode, mas faz. Sabe? A gente tem uma visão muito autoritária. Porque a nossa legislação de 1937, ela foi feita na época da Ditadura! De uma Ditadura, a gente não pode esquecer isso.</p>	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
NAEA	Planejamento	O PAC eu acho que veio a partir de um aprendizado do Monumenta e tentando corrigir algumas falhas. Ta? E se deparou com outras. Ta? Operacionais.	Estadual	Programa Monumenta
NAEA	Planejamento	Na realidade, o Monumenta tinha uma intenção de criar essa unidade especial do programa, que é o UEP. Essa UEP era... Ela... Na realidade era criar... Criar um setor que concentrasse esses esforços. Isso aí foi difícil de você... No PAC você deixou a Prefeitura mais livre. Eles... É... São capacidades operacionais, mas são secretarias de cultura que faziam. Não criou um módulo específico para controlar... Executar. Pensa que era a unidade executora né? Unidade executora do programa. Era um setor do programa. Era contratar gente, era criar cargos, era tudo pra se concentrar pro programa. Como isso é feito... Isso foi exemplo de alguns programas do BID, de alguns programas de... De saúde e tal que tem umas unidades executoras e a tentativa era replicar isso pra patrimônio. O que aconteceu? As cidades maiores... Tinha... No início foi bem forte esse... Essa unidade, mas quando viu que o recurso era pouco, isso foi...	Estadual	Programa Monumenta
TRF	Planejamento	O PAC das Cidades Históricas tinha um programa – que não foi colocado a cargo -, que foi... Que eram 300 milhões de reais pra fazer financiamento de imóveis privados. Certo? Também. O PAC. Só que a Caixa Econômica não concordou em assumir essa responsabilidade, porque ela achava que não é interessante economicamente pra isso, ta? Então as regras não eram vantajosas pra Caixa Econômica, pra o... Pra o sistema de financiamento. Então isso não rolou. Certo? Estavam previstos 1 bilhão e 600 para	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		<p>obras com projetos específicos em todo o Brasil e 300 milhões pra financiamento de obras de... De imóvel privados, ta? Para essas seis cidades que estão contempladas. E a Caixa Econômica simplesmente recuou e não... Não... Isso não vingou. Então esse... O maior diálogo que ele teria era exatamente essa... Esse financiamento, porque... O proprietário do bem tombado, ele precisa de recursos, né? Pra poder fazer manutenção e conservação, é o que mais a gente... Mais almeja que o proprietário cuide do seu bem, que aí, né... Ajuda a preservar o patrimônio, né? E a população como parceira nesse time. E a gente teria que criar... A ideia era criar esse financiamento, essa parcialidade com os juros subsidiados para que o proprietário se inscrevesse e falasse: "Não, eu vou concertar o meu", como recurso. Tem que pagar, quitar o financiamento e tal. Outro... Outros benefícios que... Que poderiam ser feitos, era em bairro central... Tava fazendo... Era a isenção fiscal de imposto de IPTU, né? Que eu acho que é muito mal aplicado! Aqui em Recife, eu acho muito mal aplicado. Em Olinda eu acho que nem existe. Ta? Ele ainda também não foi aplicado. Então, se você acha... Se a população dialoga... Em Olinda a gente já tem a legislação, tem participação da sociedade.</p>		
RA	Planejamento	<p>Conselho municipal de Olinda. Ele funciona e tem participação da sociedade pra aprovar projeto. Eles aprovam aqueles projetos que são, é... Então se você dizer assim, "tem um diálogo com a sociedade"? Sim, a medida que a gente ta... É... Trabalhando com projetos que atendam as áreas históricas da cidade, né? Olinda é uma cidade patrimônio da humanidade e um dos grandes parceiros da gente</p>	Estadual	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		é a própria população. Cobrança, cobra e tal.		
PBAP	Planejamento	a gente sente a participação da sociedade nesse... Nesse... Nesse caminho. Existe alguns projetos que ainda reclamam da burocracia e tal, mas ainda tem o financiamento de vários	Estadual	Programa Monumenta
RA	Planejamento	Olinda com certeza, né? Até por causa do conselho. O conselho exige que tenha essa... O governo do estado federal pra aprovar projetos, ta? Então todo projeto que passa... Na área... Na área do militar né, protegida lá em Olinda, passa por esse conselho e passa... Passa pelo IPHAN e passa pelo conselho. Então ele tem uma... Nós aqui em Recife... Existe uma diretoria chamada... Chama DPPC – Diretoria de Patrimônio Cultural da Prefeitura – que passa os projetos na área cultural e quando é mandada... E quando é a área de patrimônio federal, eles mandam pra gente. Ta? A própria Prefeitura. Então, o proprietário da entrada pra aprovação de projeto na Prefeitura e se for na área de patrimônio, passa pra gente	Estadual	Programa Monumenta
RA	Planejamento	A maioria das empresas, elas fazem obras, de um modo geral. Ta? E aqui, acolá, quando existe uma obra elas fazem o trabalho de restauração e conservação. Então, não é específico, não é uma coisa específica. E... E o... O serviço de restauração e conservação exige uma especificidade, uma especialidade.	Estadual	Programa Monumenta
GRH	Planejamento	Era um grupo que era formado por coordenador que é um especialista de restauro, tinha uma pessoa ligada a obra e uma	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		ligada a parte administrativa, pelo menos uma estrutura mínima para poder tocar o projeto do programa. Então, a ideia era que esse grupo fosse gente ligada ao poder municipal, ou seja, tivesse vínculo com o poder municipal, geralmente o coordenador é cargo política, indicação de fora. Só que, na prática, a gente viu isso muito pouco, muitos caras eram gente de fora mesmo, indicação política, muitas vezes a pessoa trabalhou muito tempo, acabou o programa e a pessoa simplesmente saiu junto. Então não conseguiu internalizar essa ideia no município.		
GRH	Planejamento	a UEP podia ser executada numa secretaria, podia ser diretamente com o gabinete do prefeito, então eles sempre definiam quem que ia conduzir esses trabalhos	Federal	Programa Monumenta
TRF	Planejamento	por que a fundo perdido? Porque o governo pegou empréstimo com o BID, aí o governo repassava esse dinheiro para um proponente lá, que queria restaurar um imóvel, a fachada, a cobertura, e tal. Esse dinheiro não tem como voltar para o governo federal, por que o governo federal não é banco, então ele pegava o empréstimo e fazia o repasse desse dinheiro e tinha esse desenho de forma que ele tinha que voltar para o fundo municipal	Federal	Programa Monumenta
RA	Planejamento	Tudo se iniciava com uma oficina ZOPP é uma base alemã. Era feita uma reunião com um pessoal do município, era um grupo bem equilibrado, não tinha só gente da prefeitura, tinha empresários e pessoal da comunidade. Então, se opinava muito, mas se chegava a um consenso do que era necessário fazer na cidade. Evidentemente, tinha algumas indicações prévias, porque para a cidade fazer parte ela precisa ter alguns	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		bens tombados em nível federal, né		
RA	Planejamento	essa dependência do governo federal é muito danosa, a impressão que dá é que não há uma busca, algumas prefeituras sim, outras não. É claro, que há o baixo orçamento, mas a gente não vê nenhuma atitude, sabe? Mas a ideia era essa, a de despertar alguma autonomia.	Federal	Programa Monumenta
PA	Planejamento	Então, é, por que na época do recurso Monumenta, tinha essa vantagem, os municípios eram obrigados a mandar para gente a análise de progresso, semestralmente, para mostrar a evolução. E, anualmente, o relatório de manutenção e conservação.	Federal	Programa Monumenta
RA	Planejamento	quem mandava era o BID, é, não sabemos até onde chegou essa negociação. E ele faz isso com todos, o modelo é para todos.	Federal	Programa Monumenta
TRF	Planejamento	o Monumenta foi para estrutura do Ministério da cultura e depois voltou para o IPHAN, e não tinha orçamento para ficar com o Monumenta. Então, o que se falava na época é que o Monumenta era uma forma que o governo encontrou para colocar orçamento na área do patrimônio, ou seja, pegar um empréstimo, daí você é obrigado a pôr dinheiro, então, dizem que um dos objetivos era esse, pôr dinheiro. É claro que hoje o cenário é diferente, mas antes não tinha orçamento para o patrimônio.	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
TRF	Planejamento	É um convênio, uma parceria, onde os dois colocam dinheiro, mas quem coloca mais, dita as regras. O convênio, além de ser instrumento legal para repasse, ele também é instrumento para fortalecer a implementação da política que tá sendo implementada. O convênio é diferente do contrato por que não prevê multa. No convênio se você não quer mais, rescinde o convênio e presta contas do que cada um executou e acabou.	Federal	Programa Monumenta
RA	Planejamento	dois programas na área de patrimônio, um aqui e outro, no Ministério do Turismo que é o Prodetur, que é para o turismo e para o patrimônio também, então o que acontece, teve caso lá em ... São Cristovão, se eu não me engano, aconteceu assim: ele tinham o convênio com o prodetur e tava entrando o Monumenta – é prodetur, e também é recurso BID, inclusive – o caso é assim, semelhante, eles tocaram uma ação, eles tavam negociando o prodetur 2 deles lá na época, então tinha uma ação que tava pelo prodetur 2, só que eu não sabia se ia acontecer ou não, então, mesmo assim eles colocaram no Monumenta, aí resultado, aí reservou dinheiro nos dois lugares, aí saiu o do prodetur primeiro, aí ele deixou de acertar com o Monumenta, acontecia isso, às vezes, em vez de pensar no programa mais integrado, não, "Vamos garantir dinheiro em tudo que é lugar, depois a gente vê o que que faz".	Federal	Programa Monumenta
GRH	Planejamento	A diretoria tem a coordenação técnica e tem o pessoal da área administrativa, só que, aqui a gente faz mais a análise mesmo e faz o monitoramento assim, o programa é descentralizado, quem acompanha de fato mesmo, e quem fiscaliza é... são as superintendências do IPHAN, nesse aspecto, o PAC foi bom por causa disso. Agora tem	Federal	Programa Monumenta

Código	Tema primário	Trecho das entrevistas	Nível de governo	Programa
		outros problemas, poucos técnicos no IPHAN, tem gente aposentando, isso tudo é um problema de estrutura do governo federal		
RA	Planejamento	Então, o que eu digo que há uma certa modificação e que aquela questão de descentralização, que no começo ficou meio solta, ele começa a implementar mesmo, a ponto de que tem uma equipe de cinco pessoas em Brasília e que implementam um programa enorme. Então, uma das coisas que eu deduzo é justamente por essa força de construção coletiva com as equipes estaduais, que trazem mais força de trabalho para eles.	Federal	Programa Monumenta
PA	Planejamento	há um processo contínuo de avaliação, que eu acho que é fundamental e acho que é um diferencial do programa na política de preservação, infelizmente, nós não temos essa prática de fazer essa avaliação constante.	Federal	Programa Monumenta
PA	Planejamento	Semestralmente eles fazem, aliás, eles têm relatórios de acompanhamento né, e e anualmente, eles tem relatório de avaliação. Então todo ano eles avaliam quantitativa e qualitativamente. E apontam, todo ano eles tentam ir preenchendo lacunas.	Federal	Programa Monumenta

Fonte: Entrevistas

ANEXO A - INVESTIMENTOS POR CIDADE

Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

PAC Cidades Históricas

Resumo por cidade/UF

UF	MUNICÍPIO	Nº. AÇÕES	VALOR TOTAL (mil)
AL	Marechal Deodoro	8	8,96
	Penedo	11	20,89
	AL Total	19	29,85
AM	Manaus	10	33,77
AM Total		10	33,77
BA	Itaparica	5	13,17
	Maragogipe	5	15,74
	Salvador	23	142,10
	Santo Amaro	7	31,08
BA Total		40	202,09
CE	Aracati	5	8,33
	Fortaleza	2	12,00
	Sobral	13	17,11
CE Total		20	37,44
GO	Goiânia	2	22,85
	Goiás	6	26,90
GO Total		8	49,75
MA	São Luís	44	133,16
MA Total		44	133,75
MG	Belo Horizonte	5	16,72
	Congonhas	10	25,08
	Diamantina	13	29,29
	Mariana	15	67,28
	Ouro Preto	15	36,46
	Sabará	9	18,52
	São João del Rei	15	41,42
	Serro	11	22,39
MG Total		93	257,16
MS	Corumbá	10	19,69
MS Total		10	19,69
MT	Cuiabá	16	10,49
MT Total		16	10,49
PA	Belém	15	47,60
PA Total		15	47,60
PB	João Pessoa	11	50,76
PB Total		11	50,76
PE	Fernando de Noronha	4	30,80
	Olinda	14	61,77
	Recife	8	78,38
PE Total		26	170,96
PI	Parnaíba	6	38,97
PI Total		6	38,97
PR	Antonina	8	16,98

Ministério da Cultura
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UF	MUNICÍPIO	Nº. AÇÕES	VALOR TOTAL (mil)
PR Total		8	16,98
RJ	Rio de Janeiro	12	203,63
	Vassouras	8	26,85
RJ Total		20	230,47
RN	Natal	10	43,48
RN Total		10	43,48
RS	Jaguarão	11	40,30
	Pelotas	6	32,80
	Porto Alegre	9	50,50
	São Miguel das Missões	3	27,62
RS Total		29	151,21
SC	Florianópolis	4	19,73
	Laguna	9	18,81
SC Total		13	38,54
SE	Aracaju	2	11,47
	São Cristóvão	8	11,10
SE Total		10	22,57
SP	Iguape	3	8,41
	Santo André	9	42,42
	São Luiz do Paraitinga	4	3,85
SP Total		16	54,68
Total Geral		424	1.639,62

Ministério
da Cultura

Fonte: Iphan. Disponível em:
<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>>
Acesso em 11 jun. 2016