Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**Patrimônio na agenda do desenvolvimento
e o PAC-CH em São Paulo:**
estratégias e debates nos anos 2000

Marina Chagas Brandão

São Paulo
2020

MARINA CHAGAS BRANDÃO

Patrimônio na agenda do desenvolvimento e o PAC-CH em São Paulo:
estratégias e debates nos anos 2000

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA

A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 30 de setembro de 2020

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de mestre em Arquitetura e
Urbanismo.

Área de Concentração: História e Fundamentos da
Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Prof^ª. Dra. Flávia Brito do Nascimento

São Paulo
2020

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.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Brandão, Marina Chagas

Patrimônio na agenda do desenvolvimento e o PAC-CH em São Paulo: estratégias e debates nos anos 2000 / Marina Chagas Brandão; orientadora Flávia Brito do Nascimento. - São Paulo, 2020.

202 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo.

1. Patrimônio Cultural. 2. Políticas Públicas. 3. Políticas Culturais. 4. São Paulo. I. Nascimento, Flávia Brito do, orient. II. Título.

BRANDÃO, Marina Chagas. Patrimônio na agenda do desenvolvimento e o PAC-CH em São Paulo: estratégias e debates nos anos 2000. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: 24 de agosto de 2020

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Flávia Brito do Nascimento
Instituição: FAU-USP
Julgamento: Aprovada

Prof.^a Dra. Lia Motta
Instituição: IPHAN
Julgamento: Aprovada

Prof.^a Dra. Simone Scifoni
Instituição: FFLCH-USP
Julgamento: Aprovada

São Paulo, 24 de agosto de 2020

Para minha família.

AGRADECIMENTOS

À Profª Drª Flávia Brito, a quem muito admiro, pela orientação cuidadosa durante todo esse processo.

À Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão da bolsa que viabilizou a realização desta pesquisa.

Ao Pedro, companheiro de mestrado e da vida, por toda ajuda, pelas conversas e pela paciência, nessa jornada e em todas as outras.

Aos meus pais, Genira e Adeilton, pelo incentivo, carinho e por todas as oportunidades.

À minha irmã Luiza, com quem compartilho o gosto pela pesquisa, por todas as palavras de conforto e sabedoria. Estendo o agradecimento à pequena Aurora, que mesmo sem saber, me motiva e me acalma, deixando tudo mais leve.

Aos amigos do grupo de estudos *Patrimônio Cultural: história e crítica* da FAU-USP, pelas trocas durante a pesquisa.

À Yasmin Darviche, companheira de visitas e projetos mirabolantes, pela amizade e parceria nos últimos anos.

À Genira e Francesca Tedeschi pela ajuda preciosa na reta final.

Aos professores Simone Scifoni e Paulo Garcéz pelas contribuições na banca de qualificação e nas disciplinas cursadas.

À todas as professoras da FAU-USP com quem tive o privilégio de ter aulas nesses dois anos de mestrado - Ana Lanna, Beatriz Kühl, Beatriz Bueno, Maria Lúcia Bressan.

Aos colegas do Departamento do Patrimônio Histórico.

Aos funcionários do Iphan, em Brasília e em São Paulo, e todos os entrevistados pela colaboração com a pesquisa.

Aos amigos queridos, por tudo.

RESUMO

O presente trabalho pretende estudar a inserção do patrimônio cultural e das políticas públicas referentes a ele na agenda do desenvolvimento do Brasil. Para tanto, estabelece-se como objeto de estudo o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC-CH), implementado em 2009 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em parceria com o Ministério do Planejamento. A pesquisa busca discutir as articulações do Programa no que tange duas questões fundamentais: a relação entre as diretrizes do governo federal e as políticas culturais, e a identificação das demandas internas ao IPHAN e como estas são oportunizadas nas políticas federais. A partir da bibliografia selecionada e da consulta à documentação oficial do PAC-CH, a pesquisa analisa a estrutura de funcionamento do Programa, atentando, principalmente, para a mobilização do discurso de desenvolvimento em cada uma de suas etapas de implementação. Considerando o maior destaque da atuação da Superintendência do IPHAN em São Paulo, a partir dos anos 2000, que incorpora diretrizes do escritório central, o trabalho discute a seleção dos municípios paulistas no PAC-CH em suas duas fases: a realização dos Planos de Ação, em 2009, e a escolha de três municípios paulistas, entre as 44 cidades elegidas para o investimento pelo governo federal a partir de 2013. Busca-se discutir, com base nas ações indicadas para a participação no PAC-CH, a relação entre patrimônio e desenvolvimento, considerando as estratégias e os debates protagonizados pelo IPHAN nos anos 2000.

Palavras-chaves: Patrimônio cultural; desenvolvimento; IPHAN; PAC-Cidades Históricas; São Paulo.

Title: Heritage as part of the development agenda and PAC-CH in São Paulo: strategies and debates in the 2000s

ABSTRACT

This work intends to study the insertion of cultural heritage and its public policies in the Brazilian development agenda. To this end, the Growth Acceleration Program - Historic Cities (PAC-CH) was selected as the object of study. This program was implemented in 2009 by the Ministry of Planning, in partnership with the National Historical and Artistic Heritage Institute (IPHAN). The research seeks to discuss the Program's orientations regarding two fundamental issues: the connection between the federal government's guidelines and cultural policies, and the identification of IPHAN's internal demands and how these were enabled in the federal policies. Based on the selected bibliography and the official documentation of PAC-CH, the research analyses the program's operating structure, while focussing on the mobilization of the development discourse in each of its implementation stages. Considering the relevant work output by the IPHAN's São Paulo office since the 2000s, which incorporates guidelines from the central office located in Brasília, the research examines the selection of São Paulo municipalities in PAC-CH in its two phases: from the realization of the "Action Plans" (Planos de Ação) in 2009 and the selection of three municipalities in São Paulo, among the 44 cities elected for investment by the federal government in 2013. This study seeks to investigate the connection between heritage and the development agenda, taking into account the strategies and debates carried out by IPHAN in the 2000s.

Key-words: Cultural Heritage; development; IPHAN; Growth Acceleration Program - Historic Cities; São Paulo.

LISTA DE IMAGENS

figura 1	Final da apresentação sobre o PAC-CH realizada em 2011
figura 2	Início de apresentação sobre o relançamento do PAC-CH a partir do balanço das ações do programa Monumenta, realizada em 2014
figura 3	Quitandeiro de Goiás
figura 4	Funcionamento previsto inicialmente para o PAC-CH/2009
figura 5	Vila Ferroviária de Paranapiacaba - Santo André (SP)
figura 6	Mercado Ver-o-Peso - Belém (PA)
figura 7	Reportagem do portal do jornal “Folha Sul” de 20/04/2019
figura 8	Paróquia São Pedro em Olinda-PE
figura 9	Reportagem do portal do jornal “O Globo” de 20/04/2019
figura 10	Igreja de São Miguel Paulista em São Paulo (SP)
figura 11	Casa-sede e capela do Sítio Santo Antônio em São Roque (SP)
figura 12	Capela de São João Batista em 1937 na Aldeia de Carapicuíba (SP)
figura 13	Etapas de elaboração dos Planos de Ação
figura 14	Reunião realizada em Iguape (Planos de Ação/2009)
figura 15	Reunião realizada em Santo André (Planos de Ação/2009)
figura 16	Reunião realizada em Carapicuíba (Planos de Ação/2009)
figura 17	Cia. Cinematográfica Vera Cruz nos dias de hoje.
figura 18	Imagens de divulgação das cidades selecionadas no PAC-CH/2013 em São Paulo
figura 19	Tombamento do CONDEPHAAT em Iguape.
figura 20	Setores do perímetro do tombamento de Iguape pelo Iphan em 2009
figura 21	Mapa identificando o conjunto das ações municipais somadas às propostas do PAC-CH
figura 22	Antiga Casa de Fundação de Iguape durante obras do PAC-CH/2013
figura 23	Edifício do Paço Municipal em Iguape
figura 24	Casa dos Toledos em Iguape
figura 25	Vista para São Luiz do Paraitinga
figura 26	Casa natal de Oswaldo Cruz
figura 27	Tombamento de São Luiz do Paraitinga pelo CONDEPHAAT
figura 28	Perímetro do tombamento de São Luiz do Paraitinga pelo IPHAN
figura 29	Projeto apresentado para Rua da Música pela prefeitura de São Luiz do Paraitinga
figura 30	“Cicatriz” na encosta resultado da obra realizada para a retenção
figura 31	Obras na Rua do Carvalho em 2019
figura 32	Canteiro de obras na Rua do Carvalho em 2019
figura 33	Recuperação dos imóveis do centro histórico de São Luiz do Paraitinga (2010/2011)
figura 34	Parte Alta de Paranapiacaba
figura 35	Parte Baixa de Paranapiacaba
figura 36	Tombamento do Complexo Ferroviário de Paranapiacaba pelo CONDEPHAAT
figura 37	Tombamento de Paranapiacaba pelo IPHAN

figura 38	Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (ZEIPP)
figura 39	Situação da Antiga Garagem de Locomotivas antes do restauro
figura 40	Fachada da Antiga Garagem de Locomotivas após o restauro
figura 41	Interior da Antiga Garagem de Locomotivas após o restauro
figura 42	Casas na Vila de Paranapiacaba
gráfico 1	Gastos diretos do IPHAN por ano
gráfico 2	Gastos diretos do Ministério da Cultura
gráfico 3	Orçamento Geral da União em 2016
gráfico 4	Categorias predominantes nas ações voltadas para intervenções em edificações
gráfico 5	Perfil dos executores por número de ações
gráfico 6	Tombamentos do IPHAN em São Paulo por décadas
gráfico 7	Diagnóstico de usos, serviços e infraestrutura urbana disponíveis, segundo levantamento dos municípios nos Planos de Ação.
gráfico 8	Linhas de Ação solicitadas pelos municípios paulistas nos Planos de Ação (global)
gráfico 9	Linhas de Ação solicitada pelos municípios paulistas nos Planos de Ação (por município)
gráfico 10	Linhas de Ação indicada por Iguape na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
gráfico 11	Linhas de Ação indicada por São Luiz do Paraitinga na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009.
gráfico 12	Linhas de Ação indicada por Santo André na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
quadro 1	Síntese do programa e sua relação com os acontecimentos do período
quadro 2	Ações e metas PAC-CH/2009
quadro 3	Balanço PAC-CH entre 2013 e 2018.
quadro 4	Características administrativas dos municípios de SP participantes dos Planos de Ação em 2009
quadro 5	Linhas de ação elegíveis segundo Cartilha de elaboração dos Planos de Ação
quadro 6	Ações indicadas por Iguape na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
quadro 7	Propostas da prefeitura de Iguape encaminhadas para o PAC-CH em 2013
quadro 8	Ações indicadas por S. Luiz do Paraitinga na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
quadro 9	Propostas da prefeitura de São Luiz do Paraitinga encaminhadas para o PAC-CH em 2013
quadro 10	Ações indicadas por Santo André na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
quadro 11	Propostas da prefeitura de Santo André encaminhadas para o PAC-CH em 2013
mapa 1	Cidades selecionadas para segunda fase do Monumenta a partir de 2005
mapa 2	Localização dos 173 municípios habilitados e dos 149 que assinaram os APPC.
mapa 3	Cidades contempladas pelo PAC-CH/2013
mapa 4	Cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 e os ciclos econômicos brasileiros
mapa 5	Cidades selecionadas pelo PAC-CH 2013 por ano de tombamento
mapa 6	Planos de ação em São Paulo
mapa 7	Linhas de Ação indicada por Iguape na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009
mapa 8	Ações indicada por Iguape em 2013 e ações selecionadas pelo PAC-CH/2013

- mapa 9** Ações indicadas nos Planos de Ação por São Luiz do Paraitinga e imóveis afetados pela enchente em 2010
- mapa 10** Ações indicadas por São Luiz do Paraitinga em 2013 e Ações selecionadas pelo PAC-CH/2013
- mapa 11** Linhas de Ação indicada por Santo André na terceira etapa dos Planos de Ação
- mapa 12** Ações indicadas por Santo André (2013) e Ações selecionadas pelo PAC--CH/2013.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APPC	Acordo de Preservação do Patrimônio Cultural
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CNRC	Centro Nacional de Referências Culturais
CONDEPHAPASA	Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio, História, Artístico, Urbanismo e Paisagismo de Santo André
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CONDEPASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos
Depam	Departamento de Patrimônio Material
DPE	Departamento de Projetos Especiais
DPH	Departamento do Patrimônio Histórico
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
ETGC	Escritório Técnico de Gestão Compartilhada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INRC	Inventário Nacional de Referências Culturais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MCidades	Ministério da Cidade
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-CH	Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas
PCH	Programa de Cidades Históricas
PNC	Plano Nacional de Cultura
PT	Partido dos Trabalhadores
SAI	Secretaria de Articulação Institucional

SICG	Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNPC	Sistema Nacional de Patrimônio Cultural
Sudene	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
UEP	Unidade Executora de Projeto
UNESCO	Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas

.

SUMÁRIO

Introdução	27
Capítulo 1	
Patrimônio e desenvolvimento: reflexões sobre o debate no Brasil	
1.1 Patrimônio e desenvolvimento: um binômio, múltiplas associações	35
1.2 O patrimônio e as “práticas compatíveis” com o desenvolvimento a partir da década de 1960	41
1.3 O Programa Monumenta e a sustentabilidade das ações	48
1.4 Patrimônio nos anos 2000 e as novas perspectivas para políticas setoriais	59
Capítulo 2	
Os Planos de Ação para as Cidades Históricas e o PAC-CH	
2.1. Como as “cidades históricas” se viabilizam no PAC?	69
2.2. Os Planos de Ação: objetivos, etapas e desafios	73
2.3. O PAC-CH a partir de 2013	84
Capítulo 3	
Municipalização da gestão do patrimônio: o PAC-CH no Estado de São Paulo	
3.1 O papel dos municípios na relação entre patrimônio e desenvolvimento	101
3.2 São Paulo no quadro do patrimônio nacional	104
3.3 Os Planos de Ação no Estado de São Paulo: o patrimônio como eixo estratégico para o desenvolvimento?	110
Capítulo 4	
São Paulo no horizonte do IPHAN: os casos paulistas no PAC-CH/2013	
4.1 As “cidades históricas” paulistas no PAC-CH	133
4.2 Iguape	136
4.3 São Luiz do Paraitinga	151
4.4 Santo André e a Vila de Paranapiacaba	165
Considerações Finais	183
Referências Bibliográficas	189

Introdução

A trajetória do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é marcada pela realização de programas de recuperação do patrimônio cultural com investimento, sobretudo, em obras de restauro de edificações e requalificação urbana. Os três principais programas realizados pelo órgão, em momentos diferentes do contexto político e econômico do Brasil, tiveram em comum um forte discurso associando o patrimônio cultural ao desenvolvimento, um conceito amplo que permite diversas interpretações. O Programa das Cidades Históricas (PCH), o Monumenta e mais recentemente o Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (PAC-CH) são exemplos de políticas públicas de patrimônio inseridas na construção de diferentes projetos para o Brasil, que possibilitam observar o papel do patrimônio nas diferentes agendas governamentais que marcam seus respectivos períodos de elaboração e implementação.

O presente trabalho trata das aproximações entre o patrimônio cultural e a agenda do desenvolvimento no Brasil, a partir do estudo do PAC-CH em São Paulo. Em 2009, o IPHAN, em parceria com o Ministério do Planejamento, lançou o PAC-CH durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). O programa foi criado como uma linha especial para a recuperação dos centros históricos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.

A “aceleração do crescimento” presente no nome do programa remete ao discurso desenvolvimentista que esteve presente no lançamento do PAC, ao ser estruturado como um plano de desenvolvimento nacional, integrando municípios, estados, empresas públicas e setor privado. Um dos principais objetivos do programa foi estimular o crescimento da economia nacional, por meio do investimento em obras de infraestrutura, com destaque para os setores de energia e infraestrutura social e urbana, incluindo a habitação e o saneamento. A inserção do patrimônio neste contexto de financiamento de obras de grande porte, por meio da criação da linha “cidade históricas” no eixo Infraestrutura Social e Urbana, possibilitou questionar como o patrimônio se viabilizou no PAC e o que este fato conta sobre o seu entendimento nas políticas públicas realizadas pelo IPHAN no período.

Minha primeira aproximação com o PAC-CH foi durante a realização do curso na modalidade EAD “Reabilitação Urbana com foco em Áreas Centrais”, organizado pelo Ministério das Cidades e o Instituto Lincoln, que abordou pontualmente o programa no contexto das políticas

de recuperação dos centros históricos. No curso, o PAC-CH foi apresentado como integrante de:

...uma estratégia de preservação do patrimônio cultural articulada às demais políticas públicas, especialmente àquelas de caráter social e econômico, como a educação, a saúde, o turismo e a geração de empregos e oportunidades econômicas. Esta estratégia é, sobretudo, comprometida com o desenvolvimento local e sustentável, proporcionando incentivos à melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura.¹

A definição do PAC-CH como um programa articulado a outras políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento associado com a qualidade de vida se constituiu como um fator motivador para a pesquisa, que visou discutir de que formas esses processos foram percebidos nas diferentes fases de estruturação e implementação do programa.

O PAC-CH vem sendo objeto de pesquisa em diferentes áreas de estudo. Márcia Santa'Anna, arquiteta e pesquisadora que apresenta uma extensa produção sobre as políticas de patrimônio no Brasil, em seu artigo *A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois*² analisa o PAC-CH e o programa Monumenta como em paralelo ao PCH, identificando as lições aprendidas, ou não, na implementação dos programas anteriores. Entre as pesquisas sobre o PAC-CH realizadas no âmbito da arquitetura, destacam-se também os trabalhos de Sarah Floresta Leal, dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, em 2017, e de Barbara Helena Carmo, mestrado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP - São Carlos.

As abordagens dos trabalhos de ambas as pesquisadoras são distintas. Sarah Leal aborda o processo de elaboração e implementação do PAC-CH e aprofunda as questões referentes ao programa a partir de estudo das ações selecionadas no Estado de Minas Gerais. A aproximação ao PAC-CH na dissertação de Bárbara Carmo se dá em paralelo aos outros dois grandes programas de investimento em recuperação do patrimônio cultural no Brasil: o PCH e o Monumenta. Segundo Carmo, o objetivo de estudar os três programas em paralelo se dá a partir da inquietação de compreender o papel do patrimônio cultural no âmbito das políticas públicas, entendendo as particularidades dos contextos em que foram concebidos. As questões apresentadas em seu trabalho aparecem também no artigo *Os Programas de Preservação do Patrimônio Cultural (PCH, Monumenta e PAC-CH) e a esfera municipal: aproximações em Ouro Preto*³, publicado nos anais do XVII Enanpur 2017, tendo o município de Ouro Preto como articulador para compreender as principais questões presentes nos três programas: a articulação do IPHAN na esfera do governo federal, o papel do turismo e a presença do planejamento urbano como tema relacionado às políticas de patrimônio.

Ainda no campo da arquitetura e do urbanismo, destacam-se as pesquisas de Catherina Pissato, em sua dissertação de mestrado, e o doutorado de Vanessa Gayego Bello Figueiredo⁴,

1 Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, *Material Didático do Curso Reabilitação De Áreas Centrais. Programa Nacional de Capacitação das Cidades*, 2017.

2 Márcia Sant'Anna, *A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois*, 2016.

3 Bárbara Helena Almeida Carmo, *PCH, Programa Monumenta e PAC-CH: o patrimônio cultural na perspectiva de política pública*, 2019.

4 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b.

ambas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pissato, ao estudar o tombamento e a gestão de Iguape (SP) nos anos 2000, aborda a influência do PAC-CH na gestão do patrimônio do município. Figueiredo discute o PAC-CH ao abordar a trajetória das políticas de preservação no Brasil, e sua ampliação de conceitos, significados e instrumentos, com ênfase para a chancela da Paisagem Cultural e o caso de Paranapiacaba (SP).

O PAC-CH aparece também em pesquisas de áreas de políticas públicas, como no trabalho de Rilciane de Souza Bezerra⁵, que visa estudar as capacidades estatais do governo federal para a preservação do patrimônio cultural no âmbito do PAC-CH em Olinda. Ainda analisando o PAC-CH, a partir da ótica das políticas públicas, destaca-se a dissertação de Elide Xavier de Lima, que analisa as etapas de implementação do programa na cidade de Manaus, verificando o “processo de tomada de decisão” na perspectiva do autor Leonardo Secchi⁶.

Cabe apontar, ainda, os trabalhos de Paula Porta, *Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil: Diretrizes, linhas de ação e resultados*⁷, e os artigos *A execução das obras do PAC cidades históricas nos sítios Patrimônio da Humanidade* de Juno Carneiro⁸ e *PAC Cidades Históricas – oportunidade para a conservação integrada?*, de Leonardo Castriota, em coautoria com Guilherme Araújo, Kelly Cardoso e Vilmar de Sousa⁹. O trabalho de Porta, ao abordar as novas áreas de atuação e de gestão, ressalta os significativos avanços nas políticas de preservação do patrimônio cultural, na qual o PAC-CH é inserido com relativo otimismo. Já o artigo de Carneiro estuda as obras selecionadas em 2013, que fazem parte do conjunto de sítios reconhecidos como patrimônio da humanidade pela UNESCO, explorando a repartição dos recursos orçamentários, os estágios de execução e o quantitativo de ações distribuídas entre os executores. Por fim, o artigo de Castriota (et al.) discute a ideia de conservação integrada em uma abordagem teórica, utilizando-se de princípios e metodologias, para então analisar a elaboração dos Planos de Ação no município de Sabará (MG).

Dentre as produções recentes que abordam o PAC-CH encontra-se, ainda, o artigo *Políticas públicas de preservação do patrimônio histórico no Brasil. Três estudos de caso (1973-2016)*¹⁰, de Fania Fridman (et al), publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. O trabalho, assim como a dissertação de Carmo, olha para o PAC-CH em paralelo ao PCH e ao Monumenta, identificando rupturas e continuidades na elaboração e implementação dos programas, considerando as particularidades de seus contextos de concepção.

O presente trabalho pretende contribuir com as discussões sobre o PAC-CH a partir da reflexão sobre a inserção do patrimônio na agenda do desenvolvimento, considerando a participação

5 Rilciane de Souza Bezerra, *Capacidades estatais e programas federais: o processo de implementação de programas de preservação do patrimônio cultural, no município de Olinda, Pernambuco*, 2018.

6 Elide de Souza Xavier de Lima, *Políticas públicas de requalificação de áreas centrais de cidades: o processo de requalificação do centro histórico de Manaus*, 2016.

7 Paula Porta, *Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil: Diretrizes, linhas de ação e resultados (2000-2010)*, 2012.

8 Juno Alexandre Vieira Carneiro. *A execução das obras do PAC Cidades Históricas nos sítios patrimônio da humanidade*, 2016.

9 Leonardo Castriota (et al.), *PAC-Cidades Históricas – oportunidade para conservação integrada?*, 2010.

10 Fania Fridman (et al.), *Políticas públicas de preservação do patrimônio histórico no Brasil. Três estudos de caso (1973-2016)*, 2019.

do Estado de São Paulo nas etapas do programa. Buscou-se, dessa forma, observar as articulações do PAC-CH no que tange duas questões fundamentais: a relação entre as diretrizes do governo federal e suas políticas setoriais, e a identificação de demandas internas ao IPHAN e como elas são oportunizadas nas políticas federais. Desse modo, este estudo visa analisar as disputas de sentidos do patrimônio na construção de suas políticas públicas, a partir de sua associação com o conceito de desenvolvimento.

Para tal, a metodologia foi composta por duas frentes. A primeira refere-se a construção de um corpo bibliográfico, considerando os diversos temas abordados na pesquisa. Um primeiro conjunto consistiu na reunião de autores que tratam do patrimônio cultural brasileiro, embasando as discussões sobre a atuação do IPHAN entre a década de 1960 e os anos 2000, atentando para as aproximações entre patrimônio e desenvolvimento no trajetória do órgão. A relação entre os dois temas, fio condutor que orienta esta pesquisa, se evidenciou de diversas maneiras na trajetória do IPHAN, em contextos diferentes. Autores como Claudia Baeta Leal, Ana Clara Gianecchini, George Alex da Guia, Sandra Rafaela Correia Magalhães e Marcia Sant’Anna¹¹ abordam em seus trabalhos sobre as políticas de patrimônio no Brasil. A partir da contribuição destes autores, o primeiro capítulo desta dissertação buscou analisar como, no caso brasileiro, em diferentes momentos, ocorreu essa associação.

Consultou-se, também, a literatura capaz de auxiliar a compreensão do PAC-CH no âmbito das políticas culturais desenvolvidas durante o governo. Desse modo, foi possível analisar o PAC-CH em um contexto específico de circulação de ideias e elaboração de políticas públicas, identificando seus avanços metodológicos e as bases para sua formulação. Para tal, mobilizou-se as contribuições de Laura Carvalho, Lia Calabre, Antônio Canelas Rubim¹². Cabe ressaltar, entre a bibliografia consultada, aquela que diz respeito a participação de São Paulo nas políticas de patrimônio, com destaque para a produção de Flávia Brito do Nascimento, Simone Scifoni, Vanessa Bello Figueiredo, Catherina Pissato, Danilo Pereira e José Antônio Zagato¹³.

A segunda frente consistiu na pesquisa de fontes primárias: entrevistas, processos de tombamento, publicações oficiais do IPHAN, documentos relacionados ao PAC-CH, disponíveis nos sites do IPHAN e do Ministério do Planejamento e na documentação existente no escritório central do órgão em Brasília, no Departamento de Projetos Especiais (DPE/IPHAN). Por se tratar

11 Claudia Feierabend Baeta Leal, *Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio cultural nos anos 1960*, 2016.; Ana Clara Gianecchini, *Programa Monumenta: O patrimônio cultural como recurso para o desenvolvimento?*, 2019; George Alex da Guia, *Trajetórias do desenvolvimento: o BID e o financiamento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe*, 2018.; Sandra Magalhães Correa, *O programa de Cidades Históricas (PCH): Por uma política integrada de preservação do Patrimônio Cultural – 1973/1979*, 2012.; Marcia Sant’anna, *Cidade atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil nos anos 1990*, 2017;

12 Laura Carvalho, *Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico*, 2018; Lia Calabre, *Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula*, 2014; Antonio Albino Canelas Rubim (org.), *Políticas culturais no governo Lula*, 2010.

13 Flávia Brito do Nascimento (et.al), *O tombamento de Iguape como patrimônio nacional: novas práticas e políticas de preservação*, 2015; Vanessa Gayego Bello Figueiredo, *Op. cit.*, 2014b.; Catherina Sarantto P. Pissato, *Tombamento e gestão em Iguape/SP: políticas do patrimônio cultural nos anos 2000*, 2018; Danilo Celso Pereira, *Cidade patrimônio: uma geografia das políticas públicas de preservação no Brasil*, 2015; José Antônio Chinelato Zagato, *Governos locais, participação social e patrimônio cultural: análise da experiência de Iguape na preservação de seu conjunto urbano tombado*, 2017.

de um programa recente, a documentação disponível não estava, até o momento desta pesquisa, sistematizada no Arquivo Central, encontrando-se de forma dispersa nas mesas dos técnicos do DPE/IPHAN, o que contribuiu para a dificuldade de acesso. Ainda assim, as fontes primárias pesquisadas, embora compreendam um universo restrito de pesquisa, possibilitaram identificar fatores referentes às etapas de implementação do programa.

Constituiu como importante fonte entre o material consultado aquele referente à participação dos doze municípios paulistas no PAC-CH, na etapa de elaboração dos Planos de Ação para as Cidades Históricas, que foram analisados de forma inédita no terceiro capítulo deste trabalho. Foram eles: Cananéia, Carapicuíba, Cotia, Iperó, Itu, Iguape, Santana de Parnaíba, São Bernardo do Campo, Santos, São Luiz do Paraitinga, Santo André e São Sebastião. Além destas fontes, também foram consultados os processos de tombamento, pelo IPHAN, de Iguape, de São Luiz do Paraitinga e de Paranapiacaba, municípios paulistas selecionados para participação no PAC-CH a partir de 2013.

As discussões fruto da pesquisa, considerando seus objetivos e metodologia, são apresentadas nos quatro capítulos que compõem esta dissertação. O primeiro capítulo busca compreender os sentidos possíveis para o termo desenvolvimento, desde a década de 1950, destacando o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como um importante agente deste processo. A partir dessa aproximação inicial ao tema, partiu-se para o levantamento de algumas das políticas paradigmáticas realizadas a partir dos anos 1960, que contribuem para o entendimento da questão central da pesquisa, chegando até a primeira década dos anos 2000, período de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento-Cidades Históricas (PAC-CH).

Procurou-se, desse modo, compreender a estruturação do PAC-CH no processo de renovação do IPHAN observado a partir dos anos 2000. Nesse período, o conceito de desenvolvimento foi amplamente utilizado no discurso oficial do governo federal, orientando também as políticas culturais, entre as quais se inclui o patrimônio. A pesquisa busca relacionar o PAC-CH às políticas implementadas pelo governo Lula, no eixo socioeconômico e cultural, considerando o conceito de “tridimensionalidade da cultura”¹⁴ e sua relação com as políticas de patrimônio.

O segundo capítulo buscou identificar as diversas fases do programa, atentando para as rupturas e continuidades do processo de elaboração e implementação da política, no que diz respeito aos agentes, ao esquema de funcionamento, a sua territorialização, aos recursos disponíveis e, sobretudo, a seleção das ações, em suas duas fases. A primeira delas tem início com o lançamento oficial do PAC-CH, em uma cerimônia realizada em Ouro Preto, no dia 21 de outubro de 2009, e contou com a elaboração dos Planos de Ação como um instrumento de gestão do território. A segunda fase tem como marco a seleção de 44 municípios, já no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), em agosto de 2013, com o “relançamento” do PAC-CH no âmbito do PAC2¹⁵.

14 Ministério da Cultura. *Cultura em três dimensões*, 2010.

15 IPHAN, *Ações selecionadas*, 2013a.

Foi possível observar, na estruturação inicial do programa, efetivado com o lançamento das Chamadas Públicas para a elaboração dos Planos de Ação de 2009, uma primeira proposta lastreada em diversas iniciativas mais abrangentes do IPHAN. Tal proposta se concretizou apenas parcialmente com os Planos de Ação, mas não realizou o formato de financiamento previsto para as ações, que contemplaria um universo de 162 municípios. A partir de 2013, o programa passou a financiar as obras, com base em novo critério de seleção das ações e de definição de prioridades. Atentou-se, neste processo, para a mobilização do discurso de desenvolvimento, amplamente associado ao PAC-CH, em suas diferentes etapas de funcionamento.

Nas duas fases de implementação do programa o papel dos municípios é reforçado. O processo se insere dentro das perspectivas de compartilhamento da gestão do patrimônio, previstas pela Constituição Federal de 1988, mas que ainda se configura um desafio para o IPHAN. Este tema é abordado no terceiro capítulo, uma vez que é importante para possibilitar a compreensão do funcionamento do programa a partir da relação dos municípios com o órgão, nas suas diferentes fases, e também para o entendimento de que a ligação entre desenvolvimento o patrimônio deva se dar a partir de uma perspectiva local.

A fim de discutir o PAC-CH com base na elaboração dos Planos de Ação para as cidades históricas, elegeu-se os municípios paulistas participantes do programa como estudo de caso. A escolha de São Paulo se justifica pelo destaque dado a este Estado na atuação do IPHAN nos anos 2000 e sua relação com as diretrizes do órgão no que tange a agenda do desenvolvimento. Neste período, São Paulo foi alvo, pela primeira vez, de tombamento de conjuntos urbanos pelo órgão federal, com a proteção de Iguape, São Luiz do Paraitinga e Santo André, décadas após sua preservação pelo CONDEPHAAT, órgão estadual. Cabe ressaltar que estes municípios foram os mesmos elegidos para a participação no PAC-CH a partir de 2013, em um universo de 44 cidades selecionadas, representando assim um reposicionamento de São Paulo no horizonte da atuação do IPHAN.

Além dos três municípios selecionados pelo programa em 2013, o terceiro capítulo analisou o caso dos nove municípios paulistas que participaram exclusivamente da primeira fase do programa, com a assinatura dos Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC). Pretendeu-se, desse modo, compreender, a partir dos produtos entregues na primeira fase do PAC-CH, o quanto estes municípios acataram a orientação do IPHAN, que propôs um olhar ampliado para o patrimônio a partir de sua identificação como eixo para o planejamento das ações no território. Atentou-se, desse modo, para a forma como o conceito de desenvolvimento, que permeou o discurso de elaboração e implementação do PAC-CH, apareceu mais objetivamente nas ações propostas pelos municípios paulistas em 2009.

O quarto capítulo abordou os três municípios paulistas que foram selecionados para o investimento do PAC-CH a partir de 2013. O trabalho discutiu a relação entre sua patrimonialização nos anos 2000 e as ações indicadas nas duas etapas do programa. Investigou-se, assim, de que forma os temas e os valores atribuídos aos conjuntos nos respectivos tombamentos apareceram nas etapas do programa, considerando também em que medida as ações selecionadas se relacionam com

as demandas solicitadas na primeira etapa. Por fim, analisou-se neste trabalho, como os projetos selecionados foram articulados no território, e de que forma o tema do desenvolvimento apareceu nas ações contempladas pelo PAC-CH nessas cidades, a partir de 2013.

Segundo Paula Porta, o “patrimônio cada vez mais passa a ser visto como uma oportunidade ao desenvolvimento e isso se deve à ampliação e à diversificação, no últimos anos, dos instrumentos e recursos para sua preservação e promoção”¹⁶. O presente trabalho se estrutura a partir da compreensão desses “instrumentos e recursos”, que permitem discutir as associações entre patrimônio e desenvolvimento a partir das políticas realizadas pelo Iphan nos anos 2000. O PAC-CH foi o instrumento escolhido como objeto central da pesquisa, não só por sua relevância como fonte de investimentos na recuperação dos centros históricos, mas também pelo discurso associado à suas diretrizes, que se inserem no contexto de atualização do IPHAN como instituição no Brasil.

Capítulo 1

Patrimônio e desenvolvimento: reflexões sobre o debate no Brasil

1.1 Patrimônio e desenvolvimento: um binômio, múltiplas associações

Figura 1: Final da apresentação sobre o PAC-CH realizada em 2011, em Santa Marta, Colômbia.

Fonte: Iphan, 2011b

Figura 2: Início de apresentação sobre o relançamento do PAC-CH a partir do balanço das ações do programa Monumenta, realizada em 2014. Fonte: Iphan, 2014a

As duas imagens selecionadas para abrir este capítulo inicial foram retiradas de apresentações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) sobre o seu mais recente programa de financiamento de recuperação de centros históricos, em parceria com outros órgãos do Governo Federal: o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC-CH).

Na figura 1, em primeiro plano, observa-se uma criança acompanhada de outras duas com menos destaque, no que parece ser uma praça, em Alcântara, no Maranhão. As casas coloniais pintadas com cores fortes aparecem em segundo plano e cortadas. A frase que acompanha a imagem coloca a preservação como uma questão importante para o futuro: “preservar não é apenas olhar o passado”.

Já na figura 2, parte de um balanço institucional do Monumenta no contexto de apresentação do PAC-CH em sua segunda fase, a partir de 2013, tem-se uma vista geral da cidade de Penedo, em Alagoas, sem a presença de transeuntes. Um mar de arquitetura colonial, com seus telhados alaranjados, contrasta com o azul do rio São Francisco ao fundo. O foco são as construções, com destaque para a igreja, emolduradas pela paisagem natural, composta pelo rio e pela vegetação: um autêntico cartão-postal.

O olhar para as imagens selecionadas pode contribuir para a interpretação de dois aspectos possíveis da associação entre patrimônio e desenvolvimento presente nos dois programas abordados, o Monumenta e o PAC-CH: de um lado, o morador em primeiro plano, representando a vida cotidiana e, do outro, a restauração como “produto acabado”, remetendo à visualidade de um “cartão postal”. Apesar da identificação destes aspectos não esgotar a possibilidade de interpretação deste binômio, as imagens selecionadas contribuem para a reflexão de como a mesma associação entre patrimônio e desenvolvimento pode articular diversas questões, que aparecem muitas vezes sobrepostas nos discursos dos programas. Em síntese, a problematização central trazida pelas imagens, que será explorada pelo trabalho, é o entendimento de uma visão alargada de desenvolvimento, que incorpora ao crescimento econômico uma dimensão social, ilustrada pelo cotidiano, em contraponto a uma visão mais estreita, que no campo do patrimônio tem como consequência sua limitação no tratamento do bem cultural como um produto acabado.

A associação entre patrimônio e desenvolvimento é trabalhada por alguns pesquisadores do campo do patrimônio, mas a discussão em torno do conceito não tende a aparecer de forma aprofundada. Nesse sentido, o trabalho de George Alex da Guia merece destaque, ao enfrentar a complexidade do tema, abordando questões conceituais sobre desenvolvimento, que costumam ser encontradas em bibliografias sobre economia. Em sua pesquisa, Guia analisa o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o patrimônio cultural na América Latina, tendo como estudo de caso o programa Monumenta, no Brasil, e os bairros históricos de Valparaíso, em Santiago, no Chile. Articulando temas como discurso, política, poder e memória, o autor observa de que maneira esses conceitos são apropriados como “formas de produção atuantes nos projetos de desenvolvimento”¹⁷. Com isso, Guia indica que a associação do discurso de desenvolvimento do

17 George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p.11.

BID para o financiamento de projetos na área do patrimônio cultural não deve ser compreendido como mero instrumento de financiamento, ou seja: não se trata de uma ação politicamente neutra¹⁸.

Segundo o autor, as políticas de financiamento do BID para o patrimônio cultural se ajustam a um ideal de desenvolvimento “em voga” à época, que se relaciona com os contextos sociopolíticos em escala nacional e global. Da visão mais restritiva associada ao crescimento econômico e industrialização observada nos anos 1950, até chegar aos anos 2000, quando o conceito se amplia e se “humaniza”, a transformação de significados atribuídos ao termo representa também novas possibilidades para o binômio “patrimônio cultural e desenvolvimento”¹⁹.

A noção de desenvolvimento é um projeto do século XX, idealizada no segundo período pós-guerra, cujo objetivo seria minimizar o atraso observado em alguns países em relação a outros mais industrializados com o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Para Bresser-Pereira, o termo passa a substituir a aspiração de progresso, originada no Iluminismo do século XVIII, mas com maior apelo econômico²⁰. No mesmo contexto foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU)²¹ e suas instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esta, fundada em 1945, atua em diferentes áreas, como a educação, a ciência, a comunicação e a cultura, na qual se inserem atividades para a salvaguarda do patrimônio cultural²².

Desta forma, nos anos 1950, a noção de desenvolvimento está diretamente associada ao crescimento econômico e a industrialização das nações. Paralelamente, nesse período a percepção de subdesenvolvimento passa a ser incorporada aos discursos dos países e das agências de cooperação internacional, para designar os países “atrasados” frente aos padrões de industrialização observados nos países capitalistas. O termo se populariza após o discurso do ex-presidente norte-americano Harry Truman, em 1949, que, segundo Guia, estabelece o desenho “geopolítico do pós-guerra”, ao colocar os países do hemisfério sul dentro da categoria de “áreas subdesenvolvidas”, achatando as particularidades do modo de vida e de produção.²³

Guia discute, ainda, como a ideia de “subdesenvolvimento adquire status de identidade”²⁴. A articulação entre esses conceitos é particularmente interessante ao patrimônio, sobretudo pensando nos programas de recuperação das cidades históricas e da participação de instituições como a UNESCO e o BID no reforço desses papéis, que permeia a trajetória do IPHAN desde os anos 1960, como será explorado mais adiante. Desse modo, nos anos 1950, o “que se observa é o aprofundamento da noção de desenvolvimento calcada no crescimento econômico e na percepção

18 George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p. 87.

19 Idem, ibidem.

20 Luiz Carlos Bresser-Pereira, Op. cit, 2014, p.34.

21 Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico*, 2014 e George Alex da Guia, Op. cit, 2018.

22 UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>> Acesso em 10 abr. 2020.

23 George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p. 27.

24 Idem, p. 125.

cognitiva da condição dos países como subdesenvolvidos”.²⁵

Nos anos 1960, designada como a “Década do Desenvolvimento” (1960-1970) pela ONU, já se observa no conceito, a partir da análise das campanhas internacionais – conferências gerais, reuniões e missões técnicas da ONU – realizadas por Guia em sua tese, uma ampliação da ideia de crescimento econômico. No texto de 1962, *The United Nations Development Decade : proposals for action : report of the Secretary-General*, que apresenta o Plano de Ação para a década, essa ideia fica evidente, destacando as “aspirações humanas” de forma alargada, contexto no qual a cultura passa a aparecer como uma possibilidade dentro do projeto de desenvolvimento:

Estamos aprendendo que o desenvolvimento não diz respeito apenas às necessidades materiais do homem, mas também à melhoria das condições sociais de sua vida e de suas amplas aspirações humanas. **Desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, é crescimento mais mudança.** À medida que nossa compreensão do desenvolvimento se aprofunda, pode ser possível, nos países em desenvolvimento, comprimir estágios de crescimento pelos quais os países desenvolvidos passaram.²⁶

A partir de 1970, esse processo se intensifica e o conceito é ampliação com a incorporação de temas como cultura. Para Guia, entre 1970 e 1990, a UNESCO e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁷ tiveram forte atuação “na formulação de políticas de cultura como instrumentos para o desenvolvimento capitalista”²⁸. O autor destaca o papel da ideia de desenvolvimento integrado a áreas como as cidades e cultura, ressaltando também o papel dos regimes ditatoriais nos diversos países da América Latina no período, para a afirmação dessa relação, que pode ser compreendida como uma forma de projetar uma imagem de “abrandamento”²⁹ por parte desses regimes, responsáveis também pela censura, tortura e desaparecimento de milhares de pessoas. Essa associação será abordada mais adiante no capítulo, considerando o caso brasileiro, com destaque para o papel que o patrimônio e o planejamento urbano ganha nas políticas do governo federal a partir dos anos 1970.

Entre 1970 e 1980, a UNESCO participa do processo de revisão do termo, interpretando algumas limitações dos paradigmas relacionados ao conceito. O processo de revisão culmina

25 Idem, p.122.

26 ONU, Recomendações da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Recomendações de Paris), 1962 APUD da Guia, Op. cit, p. 123 (Grifo meu). Texto Original: “We are learning that development concerns not only man’s material needs, but also the improvement of the social conditions of his life and his broad human aspirations. Development is not just economic growth, it is growth plus change. As our understanding of development deepens, it may prove possible, in the developing countries, to compress stages of growth through which the developed countries have passed.”

27 Segundo da Guia (2018, p.120): “O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas- PNUD, criado em 1959, atua em mais de 170 países e territórios, com foco na erradicação da pobreza, redução das desigualdades e a construção da resiliência para que os países possam sustentar o progresso. Como a agência de desenvolvimento da ONU, o PNUD desempenha um importante papel no suporte aos países a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS.”

28 George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p.130.

29 Márcia Chuva (et. al), *O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo*, 2016.

com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 1990, idealizado por Amartya Sen, juntamente com o economista paquistanês Mahbub ul Haq³⁰, e que passa a ser divulgado anualmente nos Relatórios de Desenvolvimento da ONU³¹. À noção de desenvolvimento humano³² se incorporaria indicadores como educação e saúde, reforçando sua abrangência, que definitivamente não se limitaria ao crescimento econômico medido pelo produto interno bruto de um país (PIB).

Considerando a variação da atribuição de sentidos ao termo desenvolvimento observada nos diferentes contextos sociopolíticos das últimas décadas, Bresser Pereira compreende o conceito como um “fenômeno histórico”³³. Na definição sintética do autor, desenvolvimento econômico é

o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nestes termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado per capita porque envolvendo maior conhecimento.³⁴

Observa-se como o termo permite múltiplas associações que variam de acordo com o período, considerando projetos nacionais e variações no contexto geopolítico. Nesse sentido, sua associação com a temática do patrimônio cultural pode ser compreendida a partir da mudança das ações adotadas pelos agentes das políticas públicas. Este processo, por sua vez, diz respeito aos financiamentos e cooperações realizados pelo BID e UNESCO, respectivamente, e também ao discurso associado ao projeto de nação, caso do governo federal brasileiro e as políticas de patrimônio realizadas com a participação do IPHAN.

É oportuno observar o papel do patrimônio no discurso de superação da condição de “subdesenvolvimento” do Brasil. Para Guia, a influência de atores como a UNESCO e o BID, e sua atuação nesses países desde a década de 1960, possibilitou a criação de uma lógica na qual a demanda por financiamento para os projetos de recuperação do patrimônio cultural se faz necessária. Nesse

30 O que é o IDH. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

31 Idem.

32 Bresser-Pereira se opõe a descrição de Sen por considerá-la “normativa”, ou seja, um preceito fixo “universalizante”, ideia que é refutada por ele. Além disso, para o autor, a construção do IDH não seria um indicador fidedigno, pois relaciona variáveis correlacionadas ao medir progresso adotando parâmetros sociais, como a expectativa de vida e a educação, assim como o crescimento da renda per capita. Para Pereira, a ideia de desenvolvimento humano se equipararia a de progresso, sendo um processo histórico “pelo qual as sociedades nacionais alcançam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente a partir do momento em que realizam sua Revolução Capitalista”, ou seja a “conquista gradual dos direitos humanos”. Desse modo, o autor ressalta a diferença entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano (ou progresso).

33 Luiz Carlos Bresser-Pereira. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. 2006, p.8.

34 Idem, p.9.

contexto, surgem os grandes “heróis” capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento, como é o caso do turismo. Mais recentemente, com o lançamento do PAC-CH que usa recursos do próprio governo federal, o programa retoma a lógica da injeção massiva de verba associada a um conjunto de ações pontuais, coincidindo com a duração dos programas. No mais, o baixo investimento da cultura no orçamento geral da União se mantém, não chegando nem a 1%. A lógica criada pelo modelo de financiamento das agências permite estabelecer alguns pontos para a compreensão do motivo pelo qual os grandes programas de recuperação dos centros históricos seguem o padrão adotado para o investimento em patrimônio cultural no Brasil.

Com isso, o autor permite observar a complexidade do termo e sua variação de associações ao longo do tempo. Essa noção é fundamental para compreender a trajetória da ligação entre desenvolvimento e patrimônio no Brasil, que será aprofundada mais adiante com a contribuição de outros autores. A discussão sobre os programas de recuperação dos centros históricos permite discutir o projeto de desenvolvimento, reiterando que não se trata de um conceito “neutro”, associado a cada um deles em suas respectivas etapas de implementação, como será abordado adiante.

Considerando as transformações observadas no conceito de desenvolvimento questiona-se: quais ideias de desenvolvimento são mobilizadas pelo IPHAN ao incorporá-las no discurso de suas políticas de patrimônio em diferentes períodos da história institucional? O quanto esta discussão está limitada, ou não, à ideia de crescimento econômico, reflexão que passa a ser considerada “restrita”³⁵, quando comparada com a potência que o campo ganha nas duas últimas décadas do século XX, no qual gradualmente passam a se incorporar outras preocupações como a questão social e ambiental?

O presente trabalho não pretende aprofundar questões sobre o conceito, mas a compreensão da multiplicidade de sentidos que o termo comportou desde os anos 1950 é fundamental para identificar como o tema é abordado pelo patrimônio nos anos 2000. Para tal, o trabalho discute aspectos fundamentais da década de 1960, apontados pela bibliografia do campo, período em que a ideia de desenvolvimento ganha destaque nas políticas de patrimônio no Brasil. Neste período, identificam-se algumas pautas e práticas na associação entre desenvolvimento e patrimônio, que se refletem inclusive nas políticas mais recentes do IPHAN, como nos programas Monumenta e PAC-CH. Retoma-se, aqui, às imagens que abrem os capítulos, a fim de discutir as possibilidades do discurso associado ao binômio que intitula essa dissertação: a “presença da vida cotidiana” e o “cartão postal”, representando a importância dada ao turismo no contexto de associação entre patrimônio e desenvolvimento.

35 Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*, 2010.

1.2 O patrimônio e as “práticas compatíveis” com o desenvolvimento a partir da década de 1960

No Brasil, assim como no contexto internacional, a aproximação entre as políticas de patrimônio e um ideal de desenvolvimento se amplia a partir dos anos 1960³⁶, década declarado pela ONU como “Decênio do Desenvolvimento”³⁷. O período é marcado pela mudança do modelo de desenvolvimento brasileiro, iniciado em meados dos anos 1950, caracterizado pela intensificação do processo de industrialização, urbanização e de migração³⁸, aprofundado durante a ditadura militar (1964-1985).

Segundo Sant’Anna³⁹, a marcha de industrialização e de crescimento das cidades, a partir dos anos 1960, teve como uma de suas consequências a reavaliação do papel do patrimônio nesse processo⁴⁰. Desta forma, o IPHAN passa a encontrar limites para sua atuação “marcadamente cultural”⁴¹ norteadas, sobretudo pela construção de um corpo patrimonial que representasse o projeto de identidade nacional desejado. Para Fonseca, “as primeiras mudanças significativas em relação à orientação anterior se fizeram em nome de uma modernização: era importante apresentar a prática de preservação como compatível (e não como conflitante) com o processo de desenvolvimento”⁴², demonstrando, dessa forma, “a relação entre valor cultural e valor econômico”⁴³.

Identifica-se, a partir dos anos 1960, que, de um lado o patrimônio aparece “ameaçado” pelo processo de desenvolvimento, e por outro, passa a ser incluído nessa agenda, na busca por modelos de “compatibilização”. Como foi observado em Guia, a própria criação da UNESCO se inclui nesse processo, assim como a realização de conferências internacionais para a discussão do tema.

Diante da perspectiva de alinhamento dos interesses desenvolvimentistas à preservação do patrimônio cultural, tendo em vista sua valorização econômica, o turismo ganha destaque como atividade com potencial “conciliatório”. O tema do turismo, presente no país desde as primeiras décadas do século XX, conforme indica Leila Bianchi Aguiar⁴⁴, aparece com maior potência na

36 As décadas de 1960, 1970 e 1980 representam um período importante nas políticas do Iphan, sendo, desse modo abordados em uma vasta bibliografia sobre o tema. Destacam-se nesta pesquisa os trabalhos de Sandra Rafaela Correia de Magalhães e Marcia Sant’Anna, além da organização dos seminários: “O PCH/ Programa de Cidades Históricas: um balanço após 40 anos”, realizado em 2015 pelo Programa de Pós-graduação da FAU USP, Museu Paulista da USP, IPHAN, Pró-Reitoria de Cultura e Extensão da USP e Centro de Preservação Cultural da USP, e mais recentemente o “Seminário Democracia, Patrimônio e Direitos: A década de 1980 em perspectiva”, organizado pelas professoras Flávia Brito do Nascimento e Márcia Chuva. Ambos eventos contam com a contribuição de diversos autores fundamentais para a compreensão do período.

37 Claudia Feierabend Baeta Leal, Op. cit, 2016, p. 106

38 Maria Cecília Londres Fonseca, *O patrimônio em processo*, 1996, p.150.

39 Márcia Sant’Anna, Op cit, 2016.

40 Cláudia Leal aponta a relevância das ações realizadas no período, que contrariam a hipótese de “continuidade” dos anos 1960, como retratado pela historiografia oficial da instituição cunhada nos anos 80, responsável pela periodização clássica reproduzida na obra de Maria Cecília Londres Fonseca, “O patrimônio em processo”.

41 Márcia Sant’Anna, *Da Cidade Monumento à Cidade Documento*, 2015.

42 Maria Cecília Londres Fonseca, Op. cit., 1996, p. 154.

43 Fonseca apud Claudia Feierabend Baeta Leal, Op. cit., 2016, p.105.

44 Ver Leila Bianchi Aguiar. O Programa de Cidades Históricas, o turismo e a “viabilidade econômica”

década de 1960, impulsionado pelas discussões internacionais sobre o tema, sendo as Normas de Quito⁴⁵, uma das mais relevantes entre essas. Para Aguiar:

A defesa do turismo como atividade fundamental para os sítios urbanos preservados por ser geradora de recursos e empregos faz parte de um quadro mais amplo de produção de um consenso sobre a importância de impulsionar essa atividade, envolvendo diversos agentes e instituições brasileiras e internacionais. Presente nos discursos e propostas políticas, o turismo foi apresentado como atividade capaz de erguer a economia brasileira e retirar do atraso e da estagnação em que se encontravam muitos dos municípios brasileiros - o “toque de midas” que traria prosperidade para os locais onde se instalaria, oferecendo uma possibilidade de “recuperação” dos espaços preservados.⁴⁶

Dentre os agentes “produtores do consenso” apontados por Aguiar, destaca-se a UNESCO, na década de 1960, como um importante parceiro do IPHAN⁴⁷, ao qual se atribui parte das diretrizes para a reorientação do órgão de preservação brasileiro no período. Em 1964 foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica, assinado entre autoridades brasileiras e a agência internacional, ao qual se sucedeu uma série de visitas de reconhecimento e elaboração de recomendações sobre a situação do patrimônio no Brasil, e possíveis modelos de incorporá-lo ao planejamento nacional visando o desenvolvimento. Essa cooperação se inseriu dentro de um período marcado pela instituição de diversos programas de assistência técnica pela UNESCO para os chamados “países em desenvolvimento”, nos quais se destaca a questão do patrimônio cultural e do turismo. São exemplos, os “programas de incentivo do Turismo Cultural” e os “*Country Programs*” que tinham como principal objetivo a “preservação e desenvolvimento do turismo para uma série de monumentos históricos, bairros históricos de cidades e sítios arqueológicos em aproximadamente 30 países”⁴⁸.

A associação entre o IPHAN e órgãos internacionais está no centro da questão sobre a articulação entre patrimônio e desenvolvimento, sendo de extrema relevância para analisar a trajetória dos programas de recuperação dos centros históricos no Brasil, desde os anos 1960 até os dias de hoje. A UNESCO, com os acordos de cooperação técnica, ou órgãos de financiamento como o BID, aparecem como fatores estratégicos na associação entre o patrimônio e o discurso do desenvolvimento, conforme pesquisado por Guia.

A assistência técnica firmada no acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a UNESCO, a partir da década de 1960, foi composta, sobretudo, pela elaboração de documentos e

do patrimônio (1973-1979), 2015. Segundo a autora, o Iphan apoiou turismo desde 1938, incentivando a abertura de hotéis, museus, além da publicação de guias com informações turísticas.

45 Normas de Quito, 1967. Disponível em < <http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Normas%20de%20Quito%201967.pdf> > Acesso em 10 de Abr. 2020.

46 Leila Bianchi Aguiar, *O Programa de Cidades Históricas, o turismo e a “viabilidade econômica” do patrimônio (1973-1979)*, 2016, p. 147.

47 Nomenclatura adotada para o Iphan entre 1946 e 1970 (Fonseca, 2017)

48 Claudia Feierabend Baeta Leal, Op. cit., p. 109: tradução da autora do relatório da UNESCO “Summary of the Responsibilities of the United Nations Organizations in the field of Tourism in: Review of the work of the United Nations System of Organization and of its planning and co-ordination (Report of the Secretary-General)”.

pareceres técnicos; envio de peritos; treinamento de pessoal; projetos promocionais de monumentos, museus e conjuntos arquitetônicos e financeiro⁴⁹.

Entre as missões realizadas no período, destaca-se a de Michel Parent, especialista enviado pela UNESCO como parte do programa Turismo Cultural entre 1966 e 1967, durante seis meses, nos quais visitou 35 cidades brasileiras. Parent, que era inspetor do Serviço Principal de Inspeção dos Monumentos e de Inspeção de Sítios na França, foi responsável pela elaboração do relatório, *Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico*⁵⁰, concluído após sua estadia no país, no qual apresenta suas observações sobre a situação do patrimônio e o seu potencial turístico. O documento revela a importância dada pelo técnico para a questão do planejamento, considerando “um plano de desenvolvimento cultural global” e uma “ampla política de urbanismo”⁵¹ que operassem simultaneamente ações de conservação e de desenvolvimento.

Parent ressalta a distribuição de tarefas entre as esferas de governo, considerando a gestão integrada do patrimônio, além da questão da qualificação do quadro técnico, apontando para a necessidade de reestruturação administrativa do IPHAN⁵². O técnico enfatiza também a valorização dos conjuntos urbanos, no lugar de monumentos isolados, em um alinhamento ao modelo discutido na Carta de Veneza de 1964⁵³. Desse modo, para Parent⁵⁴ “são os conjuntos que é preciso inserir na nova vida e oferecer como moldura da vida de amanhã”. O relatório aborda também o patrimônio natural e manifestações culturais, como as festas locais.

O turismo é descrito por Parent como “uma importante possibilidade de planejamento e desenvolvimento global”⁵⁵, ressaltando sobretudo sua potencialidade para países em desenvolvimento, em concordância com outros documentos do mesmo período, como os já destacados neste trabalho. Para o inspetor:

O turismo pode, com certeza, constituir uma das fontes do futuro desenvolvimento da renda nacional e fornecer um alibi econômico aos esforços consideráveis que devem ser feitos se quisermos salvaguardar o vasto patrimônio cultural que está há muito tempo em perigo, mas cuja ruína brevemente será irreversível.⁵⁶

O técnico indica, também, os possíveis danos que o turismo poderia causar, orientando, dessa forma, que seu potencial fosse explorado acompanhado de um planejamento e fiscalização, para que não se aliasse a ele “fatores de degradação”⁵⁷. Como aponta Nascimento, as preocupações

49 54 Idem.

50 Claudia Feierabend Baeta Leal (org.), *As Missões da UNESCO no Brasil: Michel Parent*, 2008.

51 Idem.

52 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2016.

53 Sobre a Carta de Veneza ver Beatriz Mugayar Kühl, *Notas sobre a Carta de Veneza*, 2010.

54 Michel Parent, *Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro 33 no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico*, 2008, p. 160.

55 Idem, p.115.

56 Idem, *ibidem*.

57 Idem, *ibidem*.

se relacionavam com os “efeitos de fachada”⁵⁸, ou seja, uma conservação superficial dos lugares que não se sustentasse⁵⁹.

Segundo Aguiar, é possível observar nos relatórios de Parent uma preocupação em ressaltar que a defesa ao turismo como solução para a preservação do patrimônio não era “a posição” da UNESCO, mas “o necessário para salvaguardar a cultura dos diversos povos do planeta naquele momento”⁶⁰, ou seja, uma alternativa para a conservação do patrimônio. Essa necessidade se dava, sobretudo, pela limitação dos recursos públicos brasileiros destinados ao setor, aliado aos altos custos envolvidos nas obras de conservação. A narrativa historiográfica construída sobre o período atribui grande importância ao relatório de Parent, indicando que este influenciou as políticas de patrimônio não só pelo IPHAN, mas também pelo governo federal⁶¹.

Aguiar ressalta como “a política em prol do desenvolvimento turístico apresentava-se como uma necessidade nacional no discurso oficial”⁶², em um movimento de “exploração” dos recursos culturais do país, na perspectiva desenvolvimentista do governo militar nos anos 1970, compreendida por diversos autores como “modernização autoritária”.⁶³ Dessa forma, o turismo passa a desempenhar um papel de destaque nas políticas do patrimônio no Brasil, sobretudo a partir da década de 1970, considerando a importância da orientação da UNESCO e a motivação pela busca de assistência técnica e financeira. A implementação do Programa de Cidades Históricas (PCH), em 1973, coordenado pela Secretaria de Planejamento da República (SEPLAN), em parceria com o IPHAN, a SUDENE e EMBRATUR, com recursos do FDI (Fundo de Desenvolvimento de Projetos Integrados), revela justamente a influência dessa orientação para se pensar as políticas de preservação do patrimônio.

O PCH foi definido como uma política nacional voltada, simultaneamente, à preservação do patrimônio urbano e ao desenvolvimento turístico, contribuindo para a “naturalização da associação entre cultura e turismo”⁶⁴. Ainda segundo Sant’Anna⁶⁵, o programa impulsionou a modernização do IPHAN e contribuiu para o aumento de sua presença no território nacional, destacando sua articulação com outros órgãos do governo federal, como o estreitamento da relação do órgão com a EMBRATUR, criada em 1966, e consolidada pela própria experiência do PCH⁶⁶.

58 Normas de Quito, 1967 apud Flávia Brito do Nascimento, *Blocos de memórias: habitação social, arquitetura moderna e patrimônio cultural*, 2016, p.191.

59 Nos anos seguintes a vinda de Coremans e Parent outras missões se sucederam. São algumas delas a do arquiteto português Alfredo E. Viana de Lima em 1968, tendo como foco Ouro Preto, e a do arquiteto francês Jean Bernard Perrin, em 1970. Leal destaca também algumas missões menores realizadas na mesma época: o arquiteto franco-belga Frédéric Limburg Stitum em Paraty e de Shankland no Pelourinho. É oportuno observar como os esforços das primeiras missões se concentram em cidades hoje conhecidas por seu grande potencial turístico, que contribuem para reforçar o projeto de construção de identidade nacional do IPHAN a partir do colonial.

60 Leila Bianchi Aguiar, Op. cit., 2016, p. 140.

61 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2015, p. 207.

62 Leila Bianchi Aguiar, Op. cit., 2016, p. 139.

63 Márcia Chuva (et al.), *O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo*, 2016, p.77.

64 Márcia Chuva (et al.), Op. cit., 2016, p.77.

65 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2016.

66 Claudia Feierabend Baeta Leal, Op. cit., 2016, p.114.

Desse modo, considerando a complexidade do tema, que apenas pelo contexto em que foi concebido já possibilita uma extensa análise, faz-se importante pontuar aspectos do PCH para a presente pesquisa, a fim de não perder do horizonte seu fio condutor: a associação entre patrimônio e desenvolvimento nos anos 2000. Nesse sentido, a contextualização do PCH no governo militar é relevante, pois permite compreender a inserção do programa dentro de sua perspectiva desenvolvimentista, considerando estratégias da política nacional como a municipalização, ao mesmo tempo em que permite retomar a análise de Guia sobre o alargamento do conceito de desenvolvimento, com a inserção de temas como a cultura, a partir dos anos 1970.

O PCH apresenta duas fases relacionadas com a expansão das cidades para as quais foram direcionados os recursos e com a mudança nos objetivos do programa. Inicialmente, o programa se destinou para algumas cidades nordestinas⁶⁷, tendo como principal objetivo o desenvolvimento de atividades turísticas. Em 1977, passa por uma reorientação, contemplando cidades do Sudeste, já diminuindo a “ênfase no desenvolvimento do turismo” e abrindo espaço para “a inclusão de projetos que visem à solução de problemas urbanos”⁶⁸. É oportuno observar que a reorientação do programa, em 1977, é resultado de uma avaliação da sua “fase nordestina” e do reconhecimento de que a expansão da atividade turística não seria suficiente para a conservação dos centros históricos.

O critério de seleção das ações do PCH a partir da viabilidade econômica se relaciona ao contexto maior em que o programa é concebido. Desde o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND - 1972-1974), que tinha como uma das metas a ordenação do desenvolvimento brasileiro, a questão do turismo já se colocava como “elemento-chave” para o desenvolvimento das cidades⁶⁹. No II PND (1974-1979), o tema do desenvolvimento das cidades é compreendido, segundo Chuva (et al.) como “ponto de partida para o planejamento do desenvolvimento regional e nacional”:

A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do polo econômico em que se encontra, definindo-se a sua função econômica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. A associação entre turismo, desenvolvimento e preservação cultural foi apresentada no II PND como uma estratégia de urbanização apropriada para a orla marítima nordestina.⁷⁰

Já na segunda fase, com a transferência da gestão do PCH para o IPHAN, observa-se a ampliação das cidades participantes, que deixam de ser exclusivamente aquelas com atividades turísticas. A ampliação do programa contemplou também a possibilidade de investimento em iniciativas como o treinamento profissional e maior preocupação com a articulação das ações, o que

⁶⁷ O projeto foi inicialmente destinado apenas para os estados do Norte e Nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí), expandindo-se, em 1977, para Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo; e, em 1979, para os demais estados do Brasil. Durante os dez anos de implementação do Programa, o PCH financiou 193 projetos, entre os quais dez intervenções em conjuntos urbanos e 15 planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano.

⁶⁸ Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2017, p. 229.

⁶⁹ Márcia Chuva (et al.), Op. cit., 2016, p.90.

⁷⁰ Idem.

segundo Carmo “dialogava com um novo momento de remodelação dos conceitos e abrandamento do regime autoritário”⁷¹. Trechos da documentação oficial da época, sobre a remodelação do programa presente no trabalho da autora, evidenciam a percepção do próprio governo federal da necessidade de ampliação do programa como uma “evolução” de estratégia, que parte da “restauração de monumentos isolados”, compreendidos na “ótica econômica e cultural” para uma atuação “que considera conjuntos de monumentos como parte integrante do contexto urbano ao qual pertencem”, proporcionando “à comunidade sinais de identidade”⁷².

Da primeira fase, com claro viés para o aproveitamento turístico, para a segunda fase, que passa a discutir problemas de dimensão cotidiana das cidades, observam-se duas matrizes de orientação das políticas públicas de patrimônio que aparecem nas discussões sobre os outros dois principais programas de recuperação dos centros históricos posteriores: o Monumenta e o PAC-CH.

Com relação ao modelo de gestão observado no PCH, destacam-se as questões da intersetorialidade e da articulação entre a administração federal e estadual. Segundo Sant’Anna⁷³, a intenção era “estadualizar e, em seguida, municipalizar (o que não chegou a ser feito) a execução das ações de preservação, integrando-as num sistema de apoio técnico e financeiro”. O artigo de Chuva (et. al) possibilita observar de que maneira o programa permitiu que se praticassem estratégias do tipo “regionalismo associado à descentralização”.

A ideia do compartilhamento da gestão, discutido com maior intensidade a partir dos anos 1970, continua sendo uma questão central no debate das políticas do IPHAN. Das reuniões entre governadores dos estados que geraram os documentos conhecidos como Compromisso de Brasília e de Salvador, em 1970 e 1971, respectivamente, passando pela Constituição Federal de 1988, que estabelece a municipalização dos entes federativos, até as discussões dos anos 2000, como a construção de um Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, que será abordado mais adiante neste capítulo.

Como foi verificado pela experiência do PCH, o apoio ao desenvolvimento turístico se fortalecia com a ideia de democratização do acesso aos bens culturais e ao mesmo tempo de valorização das culturas regionais. Com a criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), em 1975, por Aloísio Magalhães⁷⁴, essa perspectiva é reafirmada, com um forte discurso da inserção da cultura no contexto nacional do desenvolvimento⁷⁵. Priorizando sua atuação nos bens “até então excluídos das representações da cultura brasileira”, em uma perspectiva antropológica⁷⁶. Não por acaso, sua figura é associada na história oficial da instituição com a modernização do órgão, como aponta a periodização já superada, segundo a qual, o início da sua gestão corresponde

71 Bárbara Helena Almeida Carmo, *Op. cit.*, 2019, p. 99.

72 BRASIL. Ministério do Planejamento da Presidência da República; Ministério da Educação e Cultura; Exposição de Motivos nº. 320, de 08 de novembro de 1979 apud Bárbara Helena Almeida Carmo, *Op. cit.*, 2019, p. 99.

73 Márcia Sant’Anna, *Op. cit.*, 2015, p. 224.

74 Aloísio Magalhães foi diretor do IPHAN entre 1979 e 1982.

75 Maria Cecília Londres Fonseca, *Op. cit.*, 1996, p.160.

76 Idem, *ibidem*.

ao marco inicial da chamada “fase moderna”.

O artigo *Bens culturais: um instrumento para um desenvolvimento harmonioso*⁷⁷, publicado por Magalhães na Revista nº 20 do IPHAN, de 1984, contribui para a construção da noção de patrimônio relacionado ao processo de desenvolvimento, tendo como referência o trabalho realizado no CNRC. O artigo apresenta questões atuais que se vinculam com a inserção do patrimônio na agenda do desenvolvimento. Por exemplo, a importância de se considerar a cultura na formulação de políticas de crescimento, tendo como orientação a recomendação de instituições importantes como a UNESCO, o Banco Mundial.

Magalhães aponta a relevância das políticas desenvolvimentistas do período da ditadura militar, referido por ele como “um período de intensa centralização”, mas que tiveram como consequência o “afastamento das classes políticas” dos “segmentos sociais. Diante disso, o autor “divide” a ideia de desenvolvimento em dois conceitos: de um lado o “metadesenvolvimento”, considerando o nível macro das infraestruturas de “cima para baixo”, e do “centro para periferia”; e de outro, o “paradesenvolvimento”, de nível micro, de identificação de necessidades ligadas ao comportamento e hábitos, usos e costumes da comunidade, de “baixo para cima”, “da periferia para o centro”⁷⁸. Para o autor

O paradesenvolvimento cuida de incorporar no desenvolvimento do país pequenos índices de atividade criadora, identificar valores dispersos e desconhecidos na imensidão do espaço territorial. Etapa indispensável para que o metadesenvolvimento não se desvile da realidade nacional, acarretando perda da identidade cultural e eventualmente afetando mesmo a soberania nacional.⁷⁹

Observa-se no argumento do autor a importância dada para a produção local associada às dinâmicas territorializadas, relacionando a ideia de paradesenvolvimento ao trabalho realizado no CNRC, valorizando culturas e atividades locais, como os produtos do caju, as indústrias domésticas dos emigrantes de Orleães, em Santa Catarina, e as cerâmicas utilitárias de Taracunhaém, em Pernambuco⁸⁰. A partir da valorização do habitante local, ressaltando o “homem no seu contexto regional”, o patrimônio aparece associado ao desenvolvimento com um olhar “mais abrangente”, considerando questões além do crescimento econômico. Esta ideia se revela próxima das discussões sobre patrimônio e desenvolvimento observadas nos anos 2000, que será analisada na próxima parte do capítulo. Aguiar e Chuva⁸¹ ressaltam, porém, que mesmo diante do discurso democratizante e de ampliação das práticas patrimoniais presentes na fala de Aloísio, a ideia do “filão econômico”, como era chamado por ele, continua sendo um ideal mobilizado, o que não afasta sua compreensão da instrumentalização do turismo como “modelo de gestão” do patrimônio cultural.

A reflexão sobre as práticas conciliatórias entre patrimônio e desenvolvimento teve como

77 Aloísio Magalhães, *Bens culturais: instrumentos para um desenvolvimento harmonioso*, 1984.

78 Idem.

79 Idem, p.42.

80 Idem.

81 Leila Bianchi Aguiar, Op. cit, 2016 e Márcia Chuva (et al.), Op. cit., 2016.

objetivo, até então, identificar o processo de associação ao turismo nas políticas de patrimônio, a partir da década de 1960. Como visto, a experiência do PCH, “naturalizou” a relação entre essa associação. Esta é problematizada por diversos autores do campo⁸², tendo em vista a ambiguidade observada: de um lado o caráter compreendido como “democratizador” e a questão da melhoria da qualidade de vida e, do outro, os potenciais riscos de degradação ao patrimônio provocados pelo turismo.

Desse modo, o tópico pretendeu discutir modelos de associação entre patrimônio e desenvolvimento na trajetória das políticas de patrimônio no Brasil. Nesta leitura, foram identificados os temas do turismo, com grande influência da UNESCO, que orientou a experiência do PCH no começo da década de 1970, e a questão do planejamento associado à preservação dos conjuntos urbanos, que considera também as atividades locais, constituintes das referências nacionais, como forma de movimentação da economia, introduzida por Aloísio Magalhães. É oportuno observar como os dois modelos apresentados se relacionam com as variações de significados atribuídos ao conceito de desenvolvimento indicados no início do capítulo, sendo um mais restritivo, considerando, sobretudo, o crescimento econômico, que deve ser acompanhado de outras preocupações do governo, e um segundo modelo, mais abrangente, que coloca as discussões sobre qualidade de vida de forma mais geral.

A partir de uma primeira aproximação sobre o tema desenvolvimento e patrimônio buscou-se, por meio da contribuição de diferentes autores, discutir algumas questões-chaves para a pesquisa. A década de 1960 e os anos 2000 configuram dois momentos de intensa transformação urbana no Brasil, nos quais a preservação aparece na dialética da transformação. A questão permite levantar algumas considerações sobre os motivos pelos quais o desenvolvimento aparece como chave, associado a essas transformações, em momentos tão distintos. Entende-se que se trata de uma discussão muito ampla, mas é importante identificar como o conceito de desenvolvimento continua a ser usado como uma persistência argumentativa poderosa utilizada na legitimação dos programas.

Essas questões serão aprofundadas nos próximos capítulos, tendo como recorte as políticas de preservação no Brasil nos anos 2000, período em que as discussões sobre patrimônio e desenvolvimento parecem ocorrer de forma ampliada. Para isso, definiu-se como objeto de estudo o Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas. Nessa discussão, destacam-se o papel do turismo, a importância da articulação do IPHAN com outros setores, a municipalização da gestão do patrimônio e a sustentabilidade das ações.

1.3 O Programa Monumenta e a sustentabilidade das ações

O programa Monumenta (1996-2010), gestado na década de 1990 e implementado nos anos 2000, permite discutir diferentes orientações para a aproximação entre desenvolvimento e

patrimônio. Criado em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a partir de um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁸³, o programa apresentou três fases, segundo a periodização definida por Sant’Anna⁸⁴ e Gianecchini⁸⁵.

A periodização definida pelas autoras diverge sobre o ano de início e de término do programa: 1995-2012, segundo Gianecchini, e 1996-2010, para Sant’Anna. A primeira fase, finalizada em 1999, é definida por ambas como a “fase preparatória”, que decidiu o papel dos agentes do programa, dando maior relevância para o BID e o MinC (Ministério da Cultura). Já no segundo momento, “os primeiros anos”, entre 2000 e 2002 (1999-2003, para Sant’Anna, que considera a sobreposição das datas em sua periodização) identifica-se a efetiva execução do programa, no qual Gianecchini ressalta o “choque do modelo com a realidade”⁸⁶, tendo em vista o modelo desenhado nos anos anteriores. Por fim, as autoras identificam o ano de 2003 como um ponto de virada do programa e o início do auge de sua implementação, que se estende até 2010 (se considerado o encerramento do contrato do governo federal com o BID) ou 2012 (se considerado o período de término das obras no contexto do programa).

A análise do programa Monumenta é essencial para compreender o papel das grandes iniciativas de recuperação dos centros históricos como o principal instrumento de associação entre patrimônio e desenvolvimento. A sua implementação em território nacional permite levantar uma série de questões fundamentais como: a assistência de órgãos internacionais como o BID, o discurso da sustentabilidade nos programas de recuperação do patrimônio, os limites do turismo como objetivo das ações e os desafios da gestão compartilhada do patrimônio. A análise do Monumenta se mostra especialmente importante para a presente pesquisa, pois diversos atores do PAC-CH atribuem a ele sua “origem”⁸⁷.

As contribuições de Sant’Anna, Gianecchini e Guia permitem discutir qual a ideia de desenvolvimento mobilizada no Monumenta, e de que forma ele aparece associado ao patrimônio. Os autores debatem a influência do pensamento neoliberal na definição das políticas do governo federal do período e sua importância para a construção de uma “lógica hegemônica”⁸⁸ financeira. Nesse contexto, o patrimônio aparece enquanto recurso econômico em um modelo específico de atração do investimento do capital privado. Assim como nos anos 1960, vê no turismo uma possibilidade de exploração importante.

Neste quadro, o conceito de desenvolvimento aparece associado ao patrimônio dentro da lógica da “cidade-atração”, termo cunhado por Sant’Anna⁸⁹. Isso significa que sua interpretação é vinculada a um retorno financeiro, estimulado inicialmente por um investimento externo: os

83 Segundo Gianecchini (2019, p.15), o contrato de 1999 foi no valor total de US\$ 125 milhões, dos quais 50% foram pagos pelo BID, além de uma contrapartida de 24% do Governo Federal, 16% dos governos municipais ou estaduais e 10% do setor privado.

84 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2017.

85 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019.

86 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.56.

87 Robson Antônio de Almeida, *Balanço das ações do Programa Monumenta*, 2012, p.99.

88 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.139.

89 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2017.

programas de recuperação dos centros históricos. Para Gianecchini⁹⁰, essa recuperação é vinculada à imagem de enobrecimento e transformação das dinâmicas dessas áreas centrais, que muitas vezes se traduziram em um esvaziamento, conceito referido neste trabalho associado à imagem do “cartão postal”.

O modelo de desenvolvimento implica também na proposta de continuidade de retorno financeiro, traduzido pelo conceito de sustentabilidade, tema pautado nos anos 1970, ligado às preocupações com o meio-ambiente⁹¹. Nos anos 1990, o termo sustentabilidade se consolida associando-se ao desenvolvimento, mas ainda vinculado às preocupações ambientais. O conceito “desenvolvimento-sustentável” se populariza com a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) realizada pela ONU, no Rio de Janeiro, em 1992⁹².

Nos primeiros anos do Monumenta a sustentabilidade foi interpretada como a capacidade de que o centro histórico fosse rentável a ponto de sustentar sua própria conservação. A partir de entrevistas realizadas com a coordenação do Monumenta na época, Gianecchini identifica que a sustentabilidade, como questão central do programa, teve origem no BID. Segundo da Guia, na narrativa da documentação do programa a recuperação sustentável significa a “manutenção permanente das condições originais dos bens restaurados, sem novos aportes de recursos públicos, combinando, para tanto, a ação do setor público, da iniciativa privada e da comunidade”⁹³.

Muito calcada pela noção de desenvolvimento sustentável, a elaboração do Monumenta demonstrou maior preocupação com os usos que se dariam ao patrimônio a partir da recuperação dos centros históricos⁹⁴. Até 2003, esses usos foram identificados como “usos rentáveis ou indutores da transformação urbana”⁹⁵, associando-se novamente à “cidade-atração”, no qual o turismo é celebrado. Desse modo, a questão da rentabilidade é associada ao retorno financeiro e o desenvolvimento ao crescimento econômico. Gianecchini ressalta como a discussão sobre os usos, no Monumenta, é incorporada no balanço crítico do programa a partir de 2003, a ser apresentado mais adiante. Nesse sentido, é oportuno observar que nessa virada do programa a ideia do “uso para o desenvolvimento sustentável” permanece, mas a interpretação de quais seriam esses usos se transformam.

Ao mesmo tempo, Gianecchini identifica a influência das ideias progressistas associadas ao patrimônio a partir da década de 1980, e que contribuíram para uma percepção “ambígua” do Monumenta. Para a autora, teve influência na elaboração do programa uma vertente associada às ideias do Movimento da Reforma Urbana no Brasil, comprometida com as “reivindicações sociais, de habitação e de direito à cidade”⁹⁶, além das ideias neoliberais de atração do capital privado como mote para o investimento nos centros históricos em processos de “revitalização”.

90 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.140.

91 A ONU e o meio ambiente. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>> Acesso em 11 abr. 2020.

92 Idem.

93 IPHAN/Minc/MONUMENTA-BID, 2002 apud George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p. 244.

94 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019.

95 Idem, p152.

96 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.34.

Para Gianecchini, as duas narrativas conviveram, coexistindo ou sobrepondo-se uma a outra em momentos diferentes, revelando a complexidade do programa.

Inicialmente, a proposta do Monumenta era que, a partir de um empréstimo junto ao BID, assinado com o Ministério da Cultura como órgão executor e envolvendo contrapartida dos municípios e dos estados, noventa e quatro cidades fossem contempladas com recursos para a recuperação do patrimônio edificado. Segundo Guia, o programa articulou, em sua concepção, a hipótese, já observada em outros países, como na experiência de Quito, no Equador, e na Europa, de que “investimentos na cultura desencadeiam um processo ‘natural’ de recuperação e revitalização urbanas”⁹⁷, com a atração do investimento privado.

A proposta inicial era a de que sete cidades fossem selecionadas, muito em função da ideia que o BID tinha para o programa⁹⁸. O critério para a escolha, que segundo levantamento de Gianecchini partiu do BID, se deu a partir de sua identificação como “portas de entrada para o turismo no país” ou por possuírem título de Patrimônio Mundial pela UNESCO⁹⁹. Foram elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Olinda, Ouro Preto, Salvador e São Luís¹⁰⁰.

A autora indica, também, que outra cobrança do BID foi a definição de uma lista de prioridades, que passou a ser requisitada, sobretudo, com a assinatura do contrato, em 1999. O desafio seria estabelecer essa lista, a partir de uma suposta “neutralidade”¹⁰¹, o que gerou controvérsia entre IPHAN, Monumenta e BID. Uma primeira lista foi gerada pelos dirigentes do IPHAN e considerada no contrato de 1999, enquanto uma nova lista, mais completa, estava sendo elaborada por um grupo de trabalho instituído no MinC, composto por profissionais e pesquisadores de diferentes áreas de atuação, considerando critérios de “imparcialidade e cientificismo”. O processo de escolha das cidades expõe a ambiguidade do programa identificada por Gianecchini, uma vez que se observa critérios que podem ser entendidos dentro de uma perspectiva ampliada do patrimônio, a saber:

pluralidade (diversidade de aspectos sociais, étnicos e religiosos da cultura brasileira), descentralização (no sentido de regionalidade), homogeneidade e diversidade (internas aos conjuntos urbanos, do ponto de vista cronológico e morfológico), singularidade (ocorrência rara no conjunto e bens tombados), vazio cronológico (lacuna de representatividade) e risco (de perda ou degradação).¹⁰²

Com a lista de prioridades o programa iniciou sua execução em quatro das sete cidades iniciais definidas: Rio de Janeiro, Recife, Olinda e Ouro Preto¹⁰³. Sobre o modelo de execução do programa, destaca-se como, em sua primeira fase, o IPHAN aparece em um papel secundário, e as funções do núcleo central de execução são divididas entre MinC, BID e UNESCO-Brasil. Segundo

97 George Alex da Guia, Op. cit, 2018, p. 240.

98 Robson Antônio de Almeida, Op. cit., 2012.

99 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p. 71.

100 Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019, p.106.

101 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.73.

102 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.73.

103 Idem, p. 78

Sant'Anna¹⁰⁴, ao IPHAN cabia um papel “eminentemente técnico, de orientação e fiscalização dos aspectos estritamente relacionados à conservação e à restauração do patrimônio tombado”. Na primeira fase de execução, entre 2000 e 2003, identificou-se o uso do conceito de “revitalização urbana”, muito influenciado pela ideia de mercado.

Para Sant'Anna, durante a primeira fase de execução do programa, a estrutura terceirizada que foi criada dentro do MinC se mostrou limitada. Além de dados que revelaram a ineficiência do programa no que diz respeito aos expressivos gastos atribuídos à gestão contratada de forma terceirizada, o investimento em uma equipe que não seria incorporada à estrutura do IPHAN passou a ser questionada. Esses fatores foram levados em consideração na avaliação do programa pelo Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em 2003, que influenciou na revisão de seu modelo de execução¹⁰⁵. Além dos gastos excessivos destinados ao gerenciamento do Monumenta, o TCU apontou o modelo terceirizado de gerenciamento como um problema, ao não aparelhar o organismo federal legalmente responsável pelo assunto, ressaltando, desse modo, o risco de descontinuidade do Programa¹⁰⁶.

Para a autora, esse balanço da estratégia de funcionamento do programa, somado a mudança do ciclo político com a eleição do presidente Lula, oportunizou uma revisão do Monumenta, em 2003. Essa virada do programa foi identificada não só por mudanças na sua execução, mas também pelo corpo discursivo associado à sua implementação, que incorporou as críticas sobre as limitações do turismo e do papel do patrimônio nas dinâmicas urbanas, considerando outros “usos geradores de economias urbanas mais distributivas e amplas, como uso habitacional e de interesse público”¹⁰⁷.

Desse modo, Gianecchini identifica como, após 2003, novos termos passaram a integrar o corpo discursivo do programa, se somando e modificando a compreensão das ideias de desenvolvimento, sustentabilidade, descentralização e protagonismo municipal que deram a tônica desde sua fase preparatória nos anos 1990. Temas como “distribuição de renda” e “melhoria das condições de vida” revelaram o que a autora identificou como “apelo social dentro do discurso de desenvolvimento”¹⁰⁸. Essa leitura, por sua vez, está diretamente relacionada ao discurso e diretrizes identificadas nas políticas culturais durante o governo Lula, que será aprofundada mais adiante.

Vinculado ao MinC até 2006, o Monumenta, foi incorporado ao IPHAN em 2007, após Luiz Fernando de Almeida, então coordenador do programa, assumir a presidência do órgão. Segundo o relato de Robson de Almeida, o início do programa se deu dentro do IPHAN em um grupo vinculado ao gabinete. Porém, logo a sua execução passou a ser realizada pelo MinC, por “conjunções políticas”¹⁰⁹. Nesse período, conforme será mostrado adiante, o discurso institucional do IPHAN incorpora com mais ênfase a ideia do patrimônio como eixo indutor do desenvolvimento social e econômico das cidades históricas, considerando a qualidade de vida de seus habitantes.

104 Márcia Sant'Anna, Op. cit., 2017, p. 327.

105 Idem.

106 Idem, p. 334.

107 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p. 152.

108 Idem, p.156.

109 Robson Antônio de Almeida, Op. cit., 2012, p.91.

A partir de 2005, o programa passa a atuar em 26 cidades, ampliando sua abrangência no território nacional e diversificando suas ações¹¹⁰ (Mapa 1). Além das obras de conservação e restauro, previstas em sua primeira fase, destacaram-se outras iniciativas que revelaram a visão ampliada dada ao patrimônio. Ressaltam-se entre essas ações: a parceria com o Ministério da Educação para a instalação de universidades federais em edifícios preservados pelo IPHAN, até então sem uso como nos casos de Cachoeira (BA) e Laranjeiras (SE); intervenção em espaços públicos, configurando ações “mais integradas”¹¹¹; e a recuperação do patrimônio para habitação, como no caso da “sétima etapa”, em Salvador, uma ação articulada entre MinC, IPHAN, Ministério das Cidades, Caixa Econômica, Governo do Estado da Bahia.

Mapa 1: Cidades selecionadas para segunda fase do Monumenta a partir de 2005. Fonte: Carmo, 2019.

Elaborado pela autora.

110 Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019, p.108.

111 Idem, p.97.

Como observado, o tema da descentralização da gestão, em um entendimento de compromisso entre União, Estados e Municípios, apareceu como uma demanda desde a elaboração do programa em sua primeira fase, como revela a criação das Unidades de Execução do Programa (UEPS). As UEPs constituíram escritórios descentralizados responsáveis pela implementação do plano de trabalho previamente definido. É interessante observar a continuidade das UEPs em alguns municípios, mesmo após o término do programa, como revelam as fichas de Plano de Ação do PAC-CH a serem analisadas nos próximos capítulos.

Porém, segundo Gianechini, o “discurso do protagonismo municipal” anunciado pelo Monumenta não se concretizou. A autora aponta a formação de equipes temporárias, que geraram contribuições pontuais e fragmentadas, como parte das questões nesse processo que dificultaram o aproveitamento da descentralização apoiada pelo programa. Mesmo as propostas de reuniões participativas, criadas no âmbito do Monumenta, por meio da realização de oficinas com metodologia Zopp¹¹², para a autora foram bem intencionadas, mas perderam seu sentido ao se distanciarem temporalmente da efetiva implementação do programa, gerando descrédito entre a população.

Ainda sobre dificuldades observadas nas estratégias descentralizadas, observa-se a implementação dos Fundos Municipais de Preservação. A estratégia seria uma resposta ao tema da sustentabilidade das ações, que como observado a partir de um balanço do PCH¹¹³, se mostrou uma preocupação do IPHAN na execução dos grandes programas de recuperação dos centros históricos. Simone Camelo Araújo, coordenadora da UEP Natividade, no Tocantins, em seu relato no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, entende por recuperação sustentável “a execução de obras de conservação e restauro e de medidas econômicas, institucionais e educativas, para ampliar o retorno econômico e social dos investimentos do Programa, aplicando-os em sua conservação permanente.”¹¹⁴

O Regulamento Operativo do Programa apontava a obrigatoriedade de execução do Fundo Municipal de Preservação como contrapartida dos municípios para a participar no Monumenta. Esses fundos seriam criados por lei municipal, tendo como objetivo promover a sustentabilidade das ações do programa, com o financiamento de ações de recuperação do patrimônio em diversos setores. As principais origens dos recursos do fundo, administrado por um Conselho Curador composto por representantes das três esferas de preservação, seriam por dotação orçamentária anual e por meio da verba proveniente do Programa dos Financiamentos dos Imóveis Privados. Como a criação do fundo era exigência para a participação do programa, estes foram de fato criados em todas as cidades participantes, o que não significou necessariamente sua efetiva implementação. Segundo depoimento das UEPs, presente no relato de Araújo, contatou-se a complexidade na instituição dos fundos, uma vez que também era necessário constituir um Conselho Curador,

112 Segundo Bonduki (2010) as oficinas “Zopp” no Monumenta se basearam em um método alemão para estimular a participação da sociedade em projetos, com assessoria da GTZ, agência da Cooperação Técnica Alemã.

113 Márcia Sant’Anna, Op. cit., 2017.

114 Simone Camelo Araújo, *Desafios dos Fundos Municipais de Preservação*, 2012, p.166.

elaborar um regimento interno e definir Plano de Ação, envolvendo todas as esferas ¹¹⁵.

Destaca-se também o programa de financiamento para a recuperação de imóveis privados, concebido como uma linha de ação do Programa Monumenta em 2008¹¹⁶. Tendo como principal objetivo a dinamização desses centros pela presença da habitação, o programa foi concebido em parceria com a Caixa Econômica Federal com recursos do BID, com a criação de uma linha de crédito para empréstimos sem juros, apenas com a correção da inflação pelo índice IPC, com o início do pagamento das parcelas após o sexto mês de conclusão das obras¹¹⁷. Até outubro de 2008, o programa possibilitou a assinatura de 300 contratos, totalizando um investimento de R\$ 14.652.841,79¹¹⁸.

Por se tratar de um programa de extensão nacional, com distintas realidades estaduais e municipais, foram observadas discrepâncias na sua execução em diferentes estados. Conforme ressalta Robson de Almeida, o programa obteve maior êxito em cidades pequenas, como Icó, no Ceará, e Natividade, em Tocantins ¹¹⁹.

A interpretação do que é considerado “êxito” no contexto do Monumenta retorna para as questões discursivas associadas à sua segunda fase, presentes em ideias de melhoria da qualidade de vida, geração de renda e dinamização dos centros urbanos. Por esse motivo, as cidades a que se atribui o sucesso do Monumenta apresentam ações que se relacionam a essas perspectivas, como Natividade que apresentou o maior número de obras concluídas no financiamento para recuperação de imóveis privados¹²⁰, ou Laranjeiras, em Sergipe, que contou com a implementação de um câmpus universitário.

Esses exemplos, frequentemente mobilizados nas publicações do IPHAN sobre o Monumenta, revelam a construção de uma imagem do programa que incorporou a noção de patrimônio presente nas diretrizes do IPHAN nos anos 2000, alinhada às discussões da “função social e cultural do patrimônio” e de “reabilitação urbana”¹²¹. A proposta de intervenção na materialidade com as obras do programa ganha uma nova dimensão ao acrescentar usos que estabeleçam dinâmicas “éticas” para esses centros, como habitação, universidades, mercados, espaços de usos tradicionais, muito em oposição ao limite dos “usos culturais” da “cidade atração”. A ideia dos usos éticos para o patrimônio é trabalhada por Françoise Choay¹²², com propostas de formas de resistência e combate à tendência de “fetichização” do patrimônio cultural. Parte do esforço de oposição a essa tendência estaria em um uso “vivo” do patrimônio, relacionado à

115 Idem, p.168.

116 Portal IPHAN. *Imóveis privados e históricos serão recuperados pelo Programa Monumenta*. Publicado em 15 de julho de 2008. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/2061/imoveis-privados-e-historicos-serao-recuperados-pelo-programa-monumenta>> Acesso em: 28 de fev. 2019.

117 Idem.

118 Erica Diogo (org), Op. cit, 2009.

119 Robson Antônio de Almeida, Op. cit., 2012, p.99.

120 Segundo Erica Diogo (2009, p.54), Natividade apresentou 49 obras concluídas até outubro de 2008. Total de 165 obras concluídas no programa até essa data.

121 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.156.

122 Françoise Choay em *Patrimônio em questão: antologia para um combate*, 2011

“utilização ética de nossas heranças edificadas”¹²³.

Esse entendimento aparece nas publicações do IPHAN sobre o programa, que procuram associar o Monumenta a uma visão ampliada de patrimônio. As publicações parecem revelar um esforço do IPHAN para desassociar a noção de desenvolvimento da mera restauração e da recuperação das edificações, como apareceu na primeira fase do Monumenta, acrescentando à estas uma dimensão cultural. Destacam-se entre essas publicações os anais do *I Fórum do Patrimônio Cultural*, o livro de Paula Porta *Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil (2000-2010)*, a obra *Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos* e em apresentações do IPHAN utilizadas em atividades realizadas dentro e fora do Brasil ¹²⁴, revelando um entendimento da noção de patrimônio difundida pelo IPHAN.

Figura 3: Quitandeiro de Goiás. Fonte: Diogo (org.), 2009, p. 49.

Nessas publicações algumas ações realizadas pelo programa Monumenta, a partir da terceira fase (2003-2010), passam a ser divulgadas como “modelos” de intervenção, constituindo casos paradigmáticos que contribuem para a leitura de um programa que se alinha às diretrizes atribuídas aos avanços na trajetória do órgão. Destacam-se entre eles casos como os de Laranjeiras (SE) e Cachoeira (BA), que tiveram ruínas transformadas em universidades federais; ou da intervenção no Largo do Théberge, em Icó (CE), e da orla em São Francisco do Sul (SC), que contaram com a requalificação de espaços públicos; e a implementação de habitação social em núcleos históricos, com destaque para o caso de Salvador (BA).

O texto de Jurema Machado¹²⁵, que abre a publicação sobre a recuperação de imóveis privados em centros históricos no âmbito do Monumenta, por exemplo, explicita a valorização

123 Idem,

124 IPHAN, *Alianças para la recuperación del Patrimônio Cultural*, 2011b.

125 Jurema Machado, *A contribuição do Monumenta para a experiência brasileira de financiamento à habitação em sítios históricos*, 2009.

desse modelo socioespacial das cidades históricas para justificar a ação do programa. A autora cita o “exemplo emblemático” de Olinda (PE), durante a gestão Aloísio Magalhães no IPHAN, no qual foi pensado como “projeto-piloto” um programa habitacional para os sítios históricos, em parceria com o Banco Nacional da Habitação (BNH). Com a introdução do BNH no caso de Olinda, Machado reforça uma visão das políticas de preservação do patrimônio realizadas pelo IPHAN, alinhadas aos ideais de desenvolvimento dos centros históricos discutidos internacionalmente. Nesse contexto, a habitação aparece como uma possibilidade de uso associada às expectativas de dinamização dos centros históricos, como observado na consagrada experiência de Bolonha, na Itália, a partir do final da década de 1960.

Ainda na mesma publicação, Diogo¹²⁶ apresenta o Programa Monumenta por meio de suas dificuldades e inovações. Assim como Machado, a autora evidencia um modelo ideal de intervenção nos centros históricos, que tem a habitação como eixo fundamental, trabalhando com as formas como o Monumenta procura mobilizar cada uma delas. Ao apresentar as duas fases do Monumenta, a autora critica “supervalorização do turismo” como proposta de desenvolvimento, destacando que “a boa” intervenção deve considerar as dinâmicas locais, com incentivo de usos mistos dentro do contexto do planejamento urbano. Assim como Machado, a autora reconhece a importância da habitação para a dinâmica urbana e entende que essa preocupação aparece no Monumenta pela priorização da recuperação de imóveis privados.

Em *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*, Bonduki faz um balanço crítico, porém otimista dos resultados do programa, relacionando a mudança do seu foco com os avanços observados nas políticas de patrimônio do IPHAN nos anos 2000. Para o autor, a partir de 2005, o programa passou por uma transformação fundamental, considerando com mais potência a articulação com outras políticas públicas para sustentabilidade dos núcleos urbanos, em detrimento de uma visão que valorizava o incentivo ao turismo para a classe média¹²⁷. Ao avaliar a sustentabilidade econômica, que se mantém como um objetivo, mesmo na sua segunda fase, Bonduki ressalta:

Ao longo dos mais de dez anos de aperfeiçoamento do programa, é possível identificar claramente uma tensão conceitual relativa à noção de sustentabilidade que se propôs basilar. Essa noção oscila entre uma visão neoliberal, voltada para atividades econômicas fomentadas pelo mercado, com ênfase no turismo e na espetacularidade do patrimônio, e uma visão mais associada às práticas e aos usos cotidianos dos moradores e usuários dos núcleos históricos – perspectiva em que o papel do Estado e da sociedade organizada é mais importante que a do mercado.¹²⁸

A fala do autor se associa à interpretação de Gianecchini sobre as diferentes vertentes político-ideológicas associadas ao Monumenta. Segundo Bonduki, os modelos identificados para pensar a sustentabilidade econômica se baseiam em orientações opostas e revelam entendimentos divergentes para o conceito de desenvolvimento. De um lado, o reforço da associação entre

126 Érica Diogo, *O papel do financiamento para a recuperação de imóveis privados no Programa Monumenta*, 2009.

127 Nabil Bonduki, *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*, 2010.

128 Idem, p. 22.

patrimônio e turismo, ressaltando sua monumentalidade e, de outro, os usos cotidianos e o bem-estar de seus habitantes.

Entende-se, desse modo, que o conceito de sustentabilidade pode representar diferentes propostas de usos, que se relacionam por sua vez a diferentes projetos de desenvolvimento. Em uma leitura mais “restritiva” de desenvolvimento, muito associada ao crescimento econômico, a ideia de sustentabilidade pode ser entendida como retorno financeiro dos investimentos e atração do capital privado, para que as cidades históricas possam sustentar sua própria conservação. De outro lado a leitura de sustentabilidade identificada pelas publicações do IPHAN, após 2003, reflete um entendimento de manutenção das dinâmicas urbanas tradicionais, de um sentido para aquela intervenção que promova qualidade de uso para seus habitantes, associado também à geração de renda e emprego. É importante ressaltar que a questão da geração de renda e do crescimento econômico não seria negada por essa segunda interpretação da ideia de sustentabilidade. Mas assim como nas discussões sobre a criação do conceito de desenvolvimento humano nos anos 1990, na ONU, entende-se a limitação de um olhar exclusivamente econômico para os temas relacionados ao desenvolvimento.

Essa leitura se relaciona também com uma crítica fundamental do Monumenta, realizada por Gianecchini, e que pode ser apropriada para o PAC-CH, como será discutido adiante. Para a autora, a definição da obra como um objetivo do programa criou uma “hierarquia” no estabelecimento de políticas de preservação, objetivando primeiro a recuperação material, para depois pensar em projetos de educação patrimonial e usos compatíveis com os ideias de apropriação das dinâmicas urbanas existentes¹²⁹.

A partir das publicações analisadas¹³⁰, observa-se como em grande parte as fragilidades apontados pelo Monumenta são identificadas pelos autores como desafios a serem superados pelo PAC-CH, programa entendido como seu sucessor. Apesar das críticas, sobretudo ao modelo de execução, o programa trouxe avanços no modelo de se pensar e fazer políticas de patrimônio, considerando justamente o entendimento de um papel estratégico na agenda de desenvolvimento do governo federal. A elaboração dos Planos de Ação no âmbito do PAC-CH, que será explorado no capítulo a seguir, revela como se tentou incluir no programa a construção de um processo, partindo dos municípios, considerando simultaneamente questões de gestão, educação patrimonial e da execução das obras de restauro de edificações e espaços públicos.

Desse modo, a análise dos programas se mostra fundamental para compreender suas particularidades, considerando diferentes projetos de desenvolvimento que se associam a cada um deles. A fim de perceber o projeto que balizou a construção do PAC-CH, considera-se importante discutir as diretrizes das políticas culturais e de patrimônio nos anos 2000, a serem explorados a seguir.

129 Ana Clara Gianecchini, Op. cit., 2019, p.268.

130 Érica Diogo (org.). Op. cit, 2009; Nabil Bonduki, Op. cit., 2010; IPHAN, *I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural: Sistema Nacional De Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias E Experiências Para Uma Nova Gestão (Vol I)*, 2012.

1.4 Patrimônio nos anos 2000 e as novas perspectivas para políticas setoriais

Com a segunda fase do Monumenta, as políticas culturais se associam mais fortemente à ideia do desenvolvimento, reforçando o discurso marcante do então presidente Lula, que orientou um processo de reposicionamento importante das políticas culturais no Brasil a partir dos anos 2000. No âmbito desta pesquisa, a identificação desse contexto se mostra relevante para a compreensão dos fatores que tornaram possíveis a “continuação” do Monumenta com a incorporação das “cidades históricas” no PAC do Governo Federal.

Pretende-se discutir as diretrizes e estratégias do IPHAN, a partir da oportunização de um “lastro social” do patrimônio, mobilizando a configuração dos novos instrumentos e o “alargamento do estoque patrimonial”, tendo como fontes produções relevantes sobre o período, como os trabalhos de Lia Motta, Catherina Pissato, Vanessa Figueiredo, Marcelo Paiva e Danilo Pereira¹³¹. Como a gestão do IPHAN e as políticas de patrimônio se relacionam com esse período de renovação observado nas políticas culturais nas primeiras décadas dos anos 2000?

A mencionada atualização da instituição, iniciada nos anos 2000, ainda durante a gestão FHC, com a mudança da legislação referente à preservação do patrimônio imaterial brasileiro, foi resultado de uma redefinição das diretrizes do IPHAN para orientar as ações da instituição. Entre as diretrizes apontadas por Figueiredo para as ações do órgão em sua nova fase destacam-se: “a participação social; a reinserção dos bens culturais na dinâmica social; a qualificação do contexto dos bens culturais; e a promoção do desenvolvimento local”¹³². Essas diretrizes indicam um alinhamento do discurso do IPHAN com aquele que vinha sendo trabalhado pelo MinC no mesmo período.

A reformulação do IPHAN teve impacto em diversas áreas de atuação do órgão. Com o reposicionamento do MinC, que a partir 2003 passou a ganhar maior destaque no âmbito das políticas federais, o IPHAN, como autarquia vinculada ele, recebeu um aumento dos investimentos, que influenciou o interesse do órgão em fortalecer sua gestão¹³³.

Pissato e Motta destacam algumas iniciativas de fortalecimento da gestão que marcaram o começo dos anos 2000: a realização, em 2004, do concurso público para a contratação de novos servidores; a reorganização da estrutura regimental, conforme estabelecido pelo Decreto nº 4811 de 2003¹³⁴; e o aumento dos escritórios técnicos em território nacional¹³⁵. Figueiredo ressalta, ainda, a constituição do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG), e a elaboração, em 2006,

131 Lia Motta, *Notas sobre o IPHAN na década de 2000*, 2012; Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018; Vanessa Gayego Bello Figueiredo. Op. cit., 2014b; Danilo Celso Pereira. *Cidades Patrimônio: Uma geografia das políticas públicas de preservação no Brasil*, 2015; Marcelo Paiva, *O Brasil segundo o Iphan: A preservação do patrimônio cultural brasileiro durante a gestão de Gilberto Gil no MinC (2003-2008)*, 2019.

132 Vanessa Gayego Bello Figueiredo. Op. cit., 2014b, p. 187.

133 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. Cit., 2018, p. 34.

134 Decreto Nº 4.811, de 19 de agosto de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, e dá outras providências. Brasília, DF.

135 Para mais informações sobre as iniciativas mencionadas, sugere-se a leitura do Capítulo 1 da dissertação de mestrado de Pissato (2018): *Políticas de preservação: o IPHAN na década de 2000*.

do primeiro Plano Estratégico Operacional, que possibilitou a organização e o monitoramento da gestão, priorizando “ações estratégicas, recursos, parceiros responsáveis e prazos”¹³⁶.

Segundo Pissato¹³⁷, novos instrumentos de salvaguarda foram criados, como reflexo das ações de fortalecimento das políticas de patrimônio. O cadastro do Patrimônio Ferroviário, de 2007, e a Chancela da Paisagem Cultural, de 2009, são alguns desses instrumentos, reafirmando o processo de renovação do órgão iniciado pelo Decreto nº 3.551 de 2000, que instaurou o registro do patrimônio imaterial¹³⁸. Além dos novos instrumentos, o período contou com outros tombamentos. Os novos tombamentos e registros configuraram o que ficou conhecido como “ampliação do estoque patrimonial”: “uma política que tinha por objetivo aumentar o reconhecimento e proteção do vasto patrimônio cultural brasileiro, melhorando a representatividade deste no território”¹³⁹.

Sobre esse processo, Pereira destaca o tombamento de conjuntos urbanos, identificadas pelo autor como “cidade-patrimônio”. Os critérios e a metodologia dos tombamentos de conjuntos urbanos pelo IPHAN foram se transformando ao longo de sua trajetória, passando das “cidades monumento” para as “cidades-documento” e para a “cidade-atração” na leitura de Sant’Anna¹⁴⁰, até chegar no que Danilo Pereira atribui como as “cidade-território”, no século XXI:

Entendeu-se que ocorreu uma mudança de conceito: da cidade-monumento – relíquia e paradigma da civilização material que a nação brasileira construiu – para a cidade-documento – objeto rico de informações sobre a vida e a organização social dos brasileiros nas várias fases da sua história, e por fim, para a cidade-território – um fragmento do espaço capaz de concatenar o processo de ocupação do território brasileiro com os principais processos econômicos, eventos históricos, produção artística e a sua formação geomorfológica natural.¹⁴¹

O processo de reconhecimento dessas cidades esteve relacionado a um projeto maior: as “Redes de Patrimônio”. Nessa ação, cunhada pelo então diretor do Departamento de Patrimônio Material (DEPAM), Dalmo Vieira, o IPHAN estabeleceu uma estratégia de atuação partindo de uma “visão ampla e abrangente do patrimônio de cada região”¹⁴². Os estudos para a identificação do patrimônio nacional se deram na esteira dos grandes ciclos econômicos, por meio de instrumentos como os inventários de conhecimento que, segundo Pereira, tiveram importância na elaboração das políticas públicas prioritárias do órgão¹⁴³. O instrumento foi aplicado em lugares como Vale do Paraíba e Vale do Ribeira, em São Paulo, na região do Rio São Francisco, em Minas, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe¹⁴⁴, gerando tombamentos importantes para o período como o de Iguape, que será analisado mais adiante.

136 Vanessa Gayego Bello Figueiredo. Op. cit., 2014b, p. 187.

137 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. Cit., 2018.

138 Idem, p. 45.

139 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018, p. 49.

140 Márcia Sant’Anna, *Da Cidade Monumento à Cidade Documento*, 2015; Márcia Sant’Anna, *Cidade atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil nos anos 1990*, 2017.

141 Danilo Celso Pereira, Op. cit., 2015, p.57.

142 Idem, p.53.

143 Idem, p. 54.

144 Idem.

Por sua vez, com o reconhecimento mais amplo do patrimônio nacional, reforçou-se a possibilidade de que este pudesse estar associado com iniciativas de geração de renda e empregos para os moradores promovendo, dessa forma, o desenvolvimento e a valorização da memória e das práticas locais. As políticas e o discurso do IPHAN aparecem alinhadas aos pilares de definição da “tridimensionalidade da cultura”, termo utilizado pelo ministro da Cultura Gilberto Gil (2003-2008) em referência a seu caráter plural: econômico, cidadão e como vetor de desenvolvimento.

Somado ao processo de busca por renovação do IPHAN observado nas ações mencionadas acima, o documento *Alianzas para la recuperación del Patrimonio Cultural: El Programa Monumenta IPHAN el PAC Cidades Históricas*, de 2011, permite observar, algumas ações idealizadas a partir de 2007 que indicam um direcionamento para a construção de novas políticas capazes de suprir a demanda por articulação e gestão da informação sobre os sítios urbanos preservados. A realização do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura, em novembro 2007, e a reunião com os Órgãos Estaduais do Patrimônio, em março 2008 (ênfatizada pelo documento como a primeira reunião desde o II Encontro de Governadores de 1971 em Salvador), são algumas dessas ações.

Outro marco importante para a discussão de um novo modelo de gestão do patrimônio foi a aplicação do questionário “Quadro do Patrimônio Cultural,” realizado entre julho e outubro de 2008, com adesão de 24 dos 27 estados que possuem centros históricos tombados. O questionário, aplicado pelo IPHAN por meio da contratação de consultores, foi direcionado às administrações estaduais, a fim de construir um diagnóstico da situação da gestão do patrimônio nos estados. Alguns desafios relevantes para a elaboração do quadro foi o conhecimento da legislação de cada estado, o levantamento da força de trabalho nos órgãos do patrimônio e o perfil dos conselhos de patrimônio¹⁴⁵. Segundo Sutti¹⁴⁶, o quadro tinha como principal objetivo a construção de uma relação de confiança entre o IPHAN e as administrações locais. A aplicação do questionário possibilitou a realização de cinco Oficinas Regionais para discussão do Quadro do Patrimônio e da construção do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC), realizadas entre novembro e dezembro de 2008.

O SNPC se relaciona com a discussão de políticas perenes de cultura, nos moldes da tentativa de execução de um Sistema Nacional de Cultura. O sistema começou a ser idealizado em 2007, e foi lançado oficialmente no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural realizado em dezembro de 2009, em Ouro Preto. O principal objeto do Sistema era viabilizar uma maior articulação entre as esferas federal, estadual, municipal e a sociedade civil, a fim de favorecer a administração do patrimônio cultural brasileiro¹⁴⁷.

Os Planos de Ação para as Cidades Históricas foram criados como um “laboratório” do SNPC, mas já articulados à possibilidade de um novo programa que desse continuidade ao Monumenta. Com a demanda de articulação entre o IPHAN e as administrações municipal e

145 Weber Sutti em entrevista concebida à autora em julho de 2018. Sutti foi chefe de gabinete durante a gestão de Luiz Fernando de Almeida na presidência do IPHAN.

146 Idem.

147 IPHAN, *Planos de Ação para as Cidades Históricas: Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*, 2009g.

estadual, colocada em discussão desde 2007, os Planos de Ação foram lançados em maio de 2009, após a mobilização de parceiros e técnicos durante os meses de janeiro e fevereiro do mesmo ano. Após a apresentação dos Planos à Casa Civil do governo federal, em março o programa foi oficializado com o lançamento da Chamada Pública para participação, divulgada no site do IPHAN e no Diário Oficial da União do dia 25 de maio de 2009.

Pela relação dos eventos citados, observa-se que, no final de 2009, o IPHAN contava com diversas estratégias de articulação entre as administrações estadual e municipal e com a sociedade civil. Os Planos de Ação para as Cidades Históricas constituíram-se como uma dessas estratégias, sendo importante experiência para a construção do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. Estes foram viabilizados, sobretudo, por uma “janela de oportunidade”¹⁴⁸, que possibilitou sua implementação por meio da criação da linha cidades históricas no PAC. O lançamento oficial do PAC-CH, em outubro de 2009, foi realizado cinco meses após a divulgação da primeira Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação.

A partir de 2013, o programa entrou em sua segunda fase e a realização dos investimentos nas ações se efetivou. Nesse momento, o programa passou por um relançamento, envolvendo uma mudança de estratégia, que se distanciou daquela idealizada pela realização dos Planos de Ação de 2009. A análise da trajetória do programa será aprofundada no próximo capítulo, que tem como objetivo apresentar a implementação do PAC-CH e suas etapas. A partir da análise do andamento do programa, com a identificação de seus agentes e propostas, o capítulo pretende compreender como as demandas internas ao IPHAN e os fatores externos levaram ao desenvolvimento do programa.

Gráfico 1 : Gastos diretos do IPHAN por ano. Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

148 Weber Sutti, *Base Para Políticas Integradas de Preservação do Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Social e Econômico*, 2012.

O impacto do PAC-CH no orçamento do órgão é evidente. Conforme revela o Gráfico 1, elaborado com informações obtidas no Portal de Transparência do Governo Federal entre os anos de 2004 e 2018, quando se efetivaram os investimentos no âmbito do programa, a partir de 2013, os gastos diretos do IPHAN aumentam consideravelmente. Segundo Paula Porta¹⁴⁹, entre 2000 e 2010, o investimento em patrimônio cultural pelo governo federal cresceu 175% e o orçamento do IPHAN, 502%. O aumento do orçamento do Instituto é considerado um avanço no que tange os investimentos em patrimônio cultural, uma vez que a principal fonte de recursos para a política de preservação do patrimônio cultural deixa de ser o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), e passa a ser o IPHAN¹⁵⁰. Segundo Porta, a avaliação da distribuição estadual do orçamento do IPHAN revela, com base nas informações coletadas em 2010, que o percentual de investimento nos estados está “diretamente associado à presença de programas mais abrangentes, como o PAC Cidades Históricas”¹⁵¹.

Como observado, o PAC-CH se deu não só a partir de um balanço do Monumenta, mas também pelo que Sutti descreve como uma “janela de oportunidade”. No campo das políticas públicas, esse termo é utilizado por autores como John W. Kingdon¹⁵² para descrever o momento em que se observa, em diferentes instâncias da administração pública, uma confluência de interesses, que possibilita que determinados temas passem a compor a agenda governamental. No caso da elaboração do PAC-CH, em que os recursos aplicados deixaram de ser via agências internacionais, como o BID no Monumenta, e passam a integrar o orçamento nacional da cultura, observa-se o interesse do governo federal na viabilização do programa. Nesse sentido, o levantamento das ações do governo Lula nas políticas culturais se revela oportuno, ao permitir a identificação do reposicionamento estratégico do setor dentro das políticas do governo federal.

A campanha eleitoral de Lula, em 2002, já indicava as intenções de “redimensionamento do lugar da cultura no âmbito da área das políticas públicas”¹⁵³, conforme revela o programa de cultura proposto para a gestão Lula entre 2003-2006: *A imaginação a serviço do Brasil*¹⁵⁴. O texto se baseia no entendimento de cultura como um direito de todos os cidadãos e revela, a partir de seis eixos, um conjunto de temas para a orientação da formulação de um projeto de políticas públicas de cultura para o país¹⁵⁵. Entre os eixos propostos destacam-se: Cultura como política de Estado; Economia da cultura; Gestão democrática; Direito à memória (que ressalta, entre outras ações, o Programa Monumenta); Cultura e comunicação; e a Transversalidade das políticas públicas.

A fala do ex-presidente Lula no documento de resumo da gestão de Gilberto Gil no MinC revela um entendimento do papel central da cultura durante seu governo na presidência da República:

149 Paula Porta, Op. cit., 2012, p. 95.

150 Mesmo não sendo mais o financiador principal, o PRONAC continua uma fonte importante de recurso para a preservação do patrimônio cultural.

151 Paula Porta, Op. cit., 2012, p.98.

152 John W. Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2011.

153 Lia Calabre, *Políticas Culturais e o Governo Lula*, 2014, p. 143.

154 Partido dos Trabalhadores, *A imaginação a serviço do Brasil: Programa de políticas públicas de cultura*, 2002.

155 Idem.

É outra – e é nova – a visão que o Estado brasileiro tem, hoje, da cultura. Para nós, a cultura está investida de um papel estratégico, no sentido da construção de um país socialmente mais justo e de nossa afirmação soberana no mundo. Porque não a vemos como algo meramente decorativo, ornamental. Mas como base da construção e da preservação de nossa identidade, como espaço para a conquista plena da cidadania, e como instrumento para a superação da exclusão social – tanto pelo fortalecimento da autoestima de nosso povo, quanto pela sua capacidade de gerar empregos e de atrair divisas para o país. Ou seja, encaramos a cultura em todas as suas dimensões, da simbólica à econômica.¹⁵⁶

Conforme indicado pelo documento *A imaginação a serviço do Brasil*, a renovação do MinC orientou-se a partir de uma ampliação do conceito de cultura nas políticas culturais do governo federal, somada ao reposicionamento do ministério na agenda governamental. A partir de 2003, com a nomeação de Gilberto Gil no Ministério, as políticas culturais passaram a ser orientadas pela ideia de “cultura em três dimensões”.

A “tridimensionalidade da cultura”, segundo a definição do MinC, consiste no reconhecimento de sua dimensão simbólica, cidadã e econômica:

A dimensão simbólica é aquela do “cultivo” (na raiz da palavra cultura) das infinitas possibilidades de criação expressas nas práticas sociais, nos modos de vida e nas visões do mundo. [...] A dimensão cidadã consiste no reconhecimento do acesso à cultura como um direito, bem como da sua importância para a qualidade de vida e a autoestima de cada um. [...] Na dimensão econômica, inscreve-se o potencial da cultura como vetor de desenvolvimento. Trata-se de dar asas a uma importante fonte geradora de trabalho e renda, que tem muito a contribuir para o crescimento da economia brasileira.¹⁵⁷

Algumas ações realizadas durante os primeiros anos dos anos 2000 ilustram a ideia da tridimensionalidade da cultura adotada pelo MinC. A concretização do Plano Nacional de Cultura, a estruturação do Sistema Nacional de Cultura, e implementação do Programa Cultura Viva (com os Pontos de Cultura, Pontões de Cultura, o Prêmio Cultura Viva, etc.) são algumas delas. Nessas ações, destaca-se a importância da participação social, apontada por Marins¹⁵⁸ como parte de um contexto de “conclamação dos cidadãos”.

A participação social foi considerada ponto estruturante para a elaboração do Plano Nacional de Cultura. O primeiro passo para a sua construção, aprovado pela Lei 12.343/2010, foi dado no final de 2000, ainda durante o governo FHC, com a apresentação da PEC 306/2000 à Câmara dos Deputados. Em 2005 tal PEC foi aprovada, criando a Emenda Constitucional nº 48, que altera o art. 215 da Constituição Federal de 1988, inserindo em seu parágrafo 3º a instituição de um Plano Nacional de Cultura. Segundo a Emenda nº 48, o PNC deve conduzir a: I) defesa e

156 Ministério da Cultura. *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*, 2006, p. 3.

157 Ministério da Cultura, *Cultura em três dimensões*, 2010, p. 8.

158 Paulo César Garcez Marins. *Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980*, 2016, p.5.

valorização do patrimônio cultural brasileiro; II) produção, promoção e difusão de bens culturais; III) formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV) democratização do acesso aos bens da cultura; e V) valorização da diversidade étnica e regional. O PNC se constitui como o documento que deve orientar o direcionamento das ações públicas de cultura do governo federal nos dez anos que seguem sua aprovação¹⁵⁹. A aprovação de PEC reforça o compromisso da gestão de Gilberto Gil com a elaboração e aprovação do PNC, reforçando o papel estratégico dado à cultura nesse contexto.

As diretrizes do PNC foram construídas após as Conferências Nacionais de Cultura. As conferências foram “espaços amplos de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para políticas públicas específicas, agrupando reflexões e contribuições nos âmbitos local, estadual e nacional”¹⁶⁰. Em 2005, foi realizada a I Conferência Nacional de Cultura¹⁶¹, com a temática geral “Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura”. Segundo Calabre, o encontro marcou a primeira vez em que diversos setores da sociedade se juntaram para a realização de uma ampla discussão sobre o tema. Ainda de acordo com a autora, tratou-se de um mecanismo participativo, de consulta pública, com o objetivo de recolher diretrizes básicas para elaboração de um plano nacional para a área. Soto (et al.) destaca como resultado positivo do encontro “o alto grau de interesse das administrações dos municípios e a efetividade da consulta democrática que ampliou o acesso da sociedade civil aos mecanismos de participação popular”¹⁶².

Além da participação social, como foi apresentado no processo de elaboração do PNC, o documento do MinC *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*, publicado em 2006, como síntese das ações e diretrizes das políticas culturais do primeiro mandato do governo Lula, sugere a participação de outros agentes na elaboração das políticas culturais. Segundo o documento:

Ao Estado, cabe intervir. Não segundo a cartilha do velho modelo estatizante, mas para clarear caminhos, abrir clareiras e abrigar. Podemos assegurar que a política cultural do MinC é hoje feita de muitas mãos e agentes sociais, institucionais, culturais e políticos.¹⁶³

A ideia da construção da política, a partir de múltiplos agentes, também é um ponto de interesse fundamental para a análise das políticas culturais do governo Lula. Na reestruturação do Ministério, em 2003, foi instituída a Secretaria de Articulação Institucional (SAI). A SAI tinha como

159 Lia Calabre, Op. cit., 2014, p.149.

160 Cecília Soto (et al.), *Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social*, 2010, p.33.

161 É importante ressaltar que, segundo Calabre (2014), a I CNC foi precedida de pré-conferências e conferências municipais, que revelaram a importância dada a articulação das diferentes esferas administrativas no processo de elaboração das políticas culturais. Foram realizados seminários setoriais “Construindo o Plano Nacional de Cultura”, organizados pelo MinC, em parceria com a Comissão de Educação e Cultura das Câmaras de Vereadores das cidades envolvidas, com apoio do Sistema S de ensino e das administrações municipais. Além disso, foram realizadas, nessa primeira etapa, 19 conferências estaduais e 1.197 conferências municipais, de atribuição dos governos locais.

162 Cecília Soto (et al.), Op. cit., 2010, p.37.

163 Ministério da Cultura, Op. cit., 2006, p. 8.

principal meta a construção de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), baseado em dois elementos principais: conferências e os planos de cultura. De acordo com Calabre, “a ideia do sistema (seguindo o desenho de outros sistemas setoriais já existentes) é fornecer uma maior institucionalidade para a área, (...) ao mesmo tempo, buscando facilitar o diálogo e a execução de ações compartilhadas entre os diferentes níveis de governo, através de repasses entre fundos de cultura”¹⁶⁴.

Ainda tendo como diretriz os mesmos princípios do SNC, o MinC lançou, em 2007, o programa Mais Cultura, que segundo Calabre, dialogou com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no mesmo ano. O Mais Cultura, gerido pela SAI, é apresentado como “embrião do SNC” ao estabelecer “convênios e parcerias com os governos estaduais e municipais para repasse de recursos em um processo de estadualização dos programas e das políticas”¹⁶⁵.

A articulação proposta para o MinC em sua reestruturação não foi incorporada apenas nas parcerias entre governos estaduais e municipais. A publicação *Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil*, de 2006, apontou a importância da articulação do MinC com outros ministérios, pensando dessa forma na elaboração de uma política ampla “que ultrapassa as fronteiras do próprio Ministério da Cultura”¹⁶⁶.

A mesma publicação ressalta algumas instituições que passaram a dialogar com o MinC, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Congresso Nacional, Ministério da Educação, Ministério da Previdência, Ministério do Trabalho e Ministério das Relações Exteriores. Dentre essas instituições, destaca-se IBGE que, a partir de 2003, em associação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (IPEA), foi responsável pela elaboração de pesquisas, produção e sistematização sobre o campo da cultura¹⁶⁷, que resultaram em dois volumes de publicação dos *Cadernos de Políticas Culturais*. Durand ressalta a importância dessas bases de informação para a efetiva elaboração de políticas culturais, a partir do entendimento de que o desenvolvimento da cultura, “na amplitude teórica e empírica que ela tem nos países avançados, exigia que se começasse por criar uma adequada infraestrutura de informações”¹⁶⁸.

Por fim, as pesquisas sobre as políticas culturais no governo Lula ressaltam o considerável aumento dos investimentos no setor no período (Gráfico 2). Tanto Rubim, como Calabre destacam a importância do aumento nos investimentos em cultura, mas enfatizam que a porcentagem geral destes em relação ao orçamento da União não chega a 1%. O Gráfico 3 mostra que, em 2016, no pico dos investimentos em cultura, no Orçamento Geral da União o setor aparece entre as áreas menos valorizadas, correspondendo a 0,04% do Orçamento Geral da União.

164 Lia Calabre, Op. cit., 2014, p. 149.

165 Idem, p. 154.

166 Ministério da Cultura, Op. cit., 2006, p. 4.

167 Lia Calabre, Op. cit., 2014.

168 José Carlos Durand. *Política Cultural e Economia da Cultura*. 2007, p.124.

Pelas ações mencionadas, observa-se que, a partir de 2003, a cultura passa a ter um papel central nas políticas federais. Ao ser colocado nessa posição, o setor se insere na perspectiva de um projeto nacional de desenvolvimento, em consonância com os objetivos gerais do governo Lula, sobretudo a partir de seu segundo mandato, em 2007, tema que será abordado no próximo capítulo ao tratar da elaboração do PAC-CH.

Gráfico 2: Gastos diretos do Ministério da Cultura. Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Gráfico 3 : Orçamento Geral da União em 2016 – Executado (pago), por Função – Total R\$ 2,572 Trilhões. Fonte: Auditoria Cidadã. (Alterado pela autora). Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/> Acesso em 01 de Abr. 2020.

Capítulo 2

Os Planos de Ação para as Cidades Históricas e o PAC-CH

2.1. Como as cidades históricas se viabilizam no PAC?

Conforme observado no capítulo anterior, a primeira década dos anos 2000 representou mudanças significativas para o IPHAN, tanto no que diz respeito a ampliação de seus instrumentos e conceitos, quanto no fortalecimento de sua gestão. A realização dos eventos, as publicações e fóruns que marcaram o começo da década consubstanciaram um momento de circulação de ideias, indicando anseios de construção de novas políticas capazes de suprir a demanda por uma melhor articulação e gestão da informação sobre os sítios urbanos preservados.

A fala de Sant'Anna na Oficina Regional do Nordeste para a construção Sistema Nacional de Patrimônio Cultural (SNPC), realizada em 2008, sintetiza os desafios da gestão do patrimônio, no que tangia à articulação entre os sistemas de preservação nos três níveis de administração pública, um dentre os muitos desafios apontados no período

A hierarquia entre valor nacional, estadual e local levou à criação de três sistemas de preservação paralelos e de difícil coordenação. Cada um desses sistemas realiza isoladamente todos os processos relacionados à preservação do patrimônio cultural – identificação, documentação, reconhecimento, proteção e gestão – e apenas eventualmente se juntam em ações integradas. (...) A construção de uma política nacional e integrada de preservação do patrimônio cultural repousa em pelo menos três pressupostos: (1) abordagem conceitual e metodológica comum ou compatível; (2) conhecimento e informações compartilhadas; (3) estabelecimento de pactos em torno de prioridades, papéis e competências.¹⁶⁹

A iniciativa da construção do SNPC, idealizado em 2007 pelo IPHAN, pode ser compreendida como uma ação que propunha superar os desafios de articulação existentes na gestão do patrimônio brasileiro, dentro dos pressupostos de integração apontados por Sant'Anna¹⁷⁰.

O principal objetivo do Sistema era viabilizar uma maior articulação entre as esferas federal, estadual, municipal e a sociedade civil, a fim de otimizar a administração do patrimônio cultural brasileiro¹⁷¹. Além disso, a implementação do SNPC contribuiria para a constituição de uma base de marcos legais, que possibilitariam não só a garantia da permanência da ação como política de Estado, mas também a mobilização de recursos financeiros e técnicos para sua viabilização,¹⁷² considerando três eixos: Instrumentos de Financiamento e Fomento; Instrumentos de Coordenação; e Instrumentos de Regulação.

¹⁶⁹ Os desafios da salvaguarda do patrimônio cultural imaterial no âmbito do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural. Oficina Nordeste do SNPC, 2008, em Paula Porta. *Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil: Diretrizes, linhas de ação e resultados*. 2012, p. 107.

¹⁷⁰ Márcia Sant'Anna, Op. cit, 2016.

¹⁷¹ IPHAN, Op. cit., 2009g.

¹⁷² IPHAN, Op. cit., 2011b.

Lançado oficialmente no I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, realizado em dezembro de 2009, em Ouro Preto, o SNPC se relacionou com a discussão de políticas perenes de cultura, nos moldes da tentativa de implementação de um Sistema Nacional de Cultura. Segundo os anais do evento¹⁷³, esperava-se que o SNPC fosse aprovado no Congresso Nacional no começo de 2010, para posteriormente ser oficializado por meio de um decreto, o que não se efetivou.

A multiplicidade de temas trazidos pelo Fórum revela a interdisciplinaridade considerada para a criação do SNPC e reforça o fortalecimento institucional do IPHAN no período, que propôs uma reflexão do patrimônio de forma articulada com outras políticas públicas. No evento surgiram temas como a relação entre o MinC e o Sistema Nacional de Cultura, a experiência de outros sistemas nacionais, como o SUS, considerando o conhecimento e as contribuições de bancos e agências de fomento, acadêmicos e gestores para o tema.

Nesse sentido, os Planos de Ação para as Cidades Históricas foram criados como uma possibilidade de se “construir uma nova política através da prática”¹⁷⁴, articulados à ideia de um novo programa que desse continuidade ao Monumenta, a partir de um processo de revisão dos desafios enfrentados na implementação do programa.

Como foi visto no capítulo anterior, o Monumenta encontrou uma série de dificuldades em sua execução, como as limitações de articulação entre o IPHAN, estados e municípios e a não incorporação da estrutura administrativa do programa no órgão. Entende-se, porém, que mesmo com os problemas levantados pelo instituto em suas publicações¹⁷⁵, a experiência do Monumenta e suas conquistas, ainda que limitadas diante da expectativa geral do programa, possibilitaram que fosse apresentado uma proposta de continuidade de programa, com uma diferença fundamental: o financiamento seria via governo federal, e não mais por uma agência de financiamento externa como o BID.

Algumas das questões levantadas pelo Monumenta deram força para que a continuidade do Monumenta fosse pensada com orçamento do governo federal. A maior articulação do IPHAN no território nacional - com a instalação das novas Superintendências-, a construção do Quadro Nacional do Patrimônio e a discussão sobre sistemas, que vinha sendo articulada dentro do IPHAN no processo de fortalecimento da instituição foram algumas dessas ações. Estas, realizadas no mesmo contexto de reposicionamento da cultura dentro das políticas do governo federal, significaram um maior orçamento da pasta dentro da agenda.

Desse modo, os Planos de Ação para as Cidades Históricas foram inseridos no PAC, a partir de uma negociação do IPHAN, articulada pelo então presidente do órgão Luiz Fernando de Almeida. Tal acontecimento marca o contexto em que: de um lado, o governo federal mostrava

173 IPHAN. *I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural: Sistema Nacional De Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias E Experiências Para Uma Nova Gestão*, 2012.

174 IPHAN. Plano de Ação: Conceito e Objetivos. Brasília, 2009h. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>> Acesso em: 27 fev. 2019

175 Érica Diogo (org.). Op. cit., 2009; Nabil Bonduki, Op. cit., 2010; IPHAN, *I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural: Sistema Nacional De Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias E Experiências Para Uma Nova Gestão (Vol I)*, 2012.

maior abertura ao tema, considerando a cultura e o patrimônio como de interesse para a agenda do governo e, de outro, o IPHAN se apresentando de forma mais estratégica, dentro de seu contexto de fortalecimento institucional, como nas discussões sobre a criação do SNPC. Retoma-se aqui a já mencionado “janela de oportunidade”¹⁷⁶, como o momento de convergência de fluxos de ideias pelos empreendedores das políticas, a partir de interesses comuns, possibilitando que determinados assuntos passem a integrar a agenda nacional. Nesse caso, viabilizando a participação das cidades históricas dentro de um programa do governo federal para o investimento público em infraestrutura: o PAC das Cidades Históricas (PAC-CH).

A fala do ex-presidente do IPHAN, Luiz Fernando de Almeida (2006-2012), revela a importância das diretrizes do PAC-CH, que anseia pela integração do patrimônio ao desenvolvimento, por meio da articulação das políticas de preservação a outros setores estruturadores do governo. Observa-se na fala de Almeida e no material de divulgação do PAC-CH uma preocupação em desmistificar o patrimônio como elemento monumental:

O grande diferencial do programa é a requalificação urbana das cidades, com investimentos não só nos imóveis, mas também na qualidade de vida dessas cidades. As pessoas identificam ações de patrimônio através da recuperação do imóvel tombado; agora, a visão do patrimônio é investir na qualidade urbana, na qualidade de vida do cidadão, sendo um vetor de desenvolvimento.¹⁷⁷

O PAC-CH, foi criado como uma das categorias do PAC do governo federal. Comandado pela Casa Civil e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PAC foi lançado em janeiro de 2007¹⁷⁸, três anos antes da linha “cidades históricas” do programa. No discurso de lançamento do programa, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, explicou a abrangência do PAC como “um conjunto de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal”¹⁷⁹. O programa se torna a imagem do discurso de retomada do crescimento econômico observado no segundo mandato do governo Lula, destacando seu papel na mitigação dos impactos da crise de 2008 e 2009 e na importância do programa para a geração de empregos, que se diferenciaria das políticas econômicas mais conservadoras, observadas em seu primeiro mandato.¹⁸⁰ Porém, para a economista Leda Paulani, o lançamento do PAC em 2007 “não representou uma virada substancial nessa política econômica”, que para a autora seguia sendo em defesa da “estabilidade macroeconômica”¹⁸¹.

Além do investimento em infraestrutura, o modelo proposto pelo PAC previu o estímulo ao crescimento econômico associando-o “a medidas institucionais (de estímulo ao crédito e ao

176 John Kingdon (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, de 1984.

177 Fonte: <http://portal.iphan.gov.br/ms/noticias/detalhes/2610/pac-cidades-historicas-governo-lanca-programa-diferenciado-com-investimento-na-area-cultural>.

178 O PAC é instituído por meio do Decreto nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

179 Laura Carvalho, Op. cit. 2018, p. 29.

180 Karina Oliveira Leitão, *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*, 2009.

181 Leda Paulani apud Karina Oliveira Leitão, Op. cit, 2009, p. 208

financiamento, de melhoria do ambiente de investimento, de desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo)¹⁸². Segundo a publicação do quarto balanço do programa (2015-2018), a ideia era a de que crescimento econômico no PAC se desse de forma “acelerada e sustentada”¹⁸³, como parte de uma estratégia de desenvolvimento que visa fortalecer o mercado e o Estado¹⁸⁴, associando este à distribuição de renda. Esse modelo de crescimento econômico associado à distribuição de renda é ressaltado como um “novo modelo de desenvolvimento”¹⁸⁵, ou “neodesenvolvimentismo”¹⁸⁶.

Apenas a partir de 2013, com o PAC 2, as “cidades históricas” ganham segmento específico no balanço, possibilitando o acompanhamento das obras e investimentos feitos no programa. Além da diferença dos efetivos investimentos que separam a fase inicial, iniciada em 2009, da sua segunda fase, iniciada em 2013, outros fatores diferenciam os dois momentos do programa. Inicialmente, observa-se na estruturação do programa, concretizado com o lançamento das Chamadas Públicas para a elaboração dos Planos de Ação de 2009, uma proposta lastreada em diversas ações mais amplas no IPHAN. Nesse momento, a participação dos municípios no programa tinha como único critério a presença de algum bem cultural reconhecido ou em processo de reconhecimento pelo IPHAN, possibilitando a participação dos 173 municípios nessas condições em território nacional. A partir de 2013, com o relançamento do programa no âmbito do PAC2, a proposta inicial de investimento estruturada pelos Planos de Ação foi revista, alterando dessa forma o critério de seleção das ações e de definição de prioridades previstas pelo programa em 2009.

Compreende-se, então, que a inserção dos Planos de Ação para as cidades históricas no PAC ocorreu como uma estratégia de viabilização dos investimentos do governo federal no patrimônio e de reposicionamento da cultura nas políticas de Estado. Observa-se como essa inserção aproxima a administração central ao discurso do IPHAN - que tem o patrimônio como eixo indutor de desenvolvimento e geração de renda. Além disso, o patrimônio como parte do programa, pode ser compreendido também como um exemplo da maior articulação política do IPHAN no período em questão. As cidades históricas parecem descontextualizadas das grandes obras de infraestrutura apresentadas pelo programa, mas o próprio discurso do desenvolvimento pensando na qualidade de vida dos habitantes e na geração de renda é o que parece situar o patrimônio dentro do contexto do PAC.

O capítulo pretende explorar as mudanças no programa, tanto em sua escala de execução quanto no contexto mais amplo envolvendo as políticas do governo federal, observando como o conceito de desenvolvimento foi mobilizado em cada etapa do programa. A fim de marcar suas diferentes fases, adota-se a nomenclatura de Sarah Floresta Leal¹⁸⁷ em sua dissertação sobre o PAC-

182 Karina Oliveira Leitão, Op. cit, 2009, p. 219.

183 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *4º Balanço do PAC (2015-2018)*, 2018.

184 Karina Oliveira Leitão, Op. cit, 2009, p.220.

185 Idem. Ibidem.

186 Marcio Pochman, *Do neoliberalismo ao social-desenvolvimentismo*, 2010 apud Vanessa Gayego Bello Figueiredo. Op. cit., 2014b, p. 186.

187 Sarah Floresta Leal. Op. cit, 2017a.

CH, incorporando ao final da sigla o ano de início das etapas (PAC-CH/2009 e PAC-CH/2013). O quadro abaixo pretende identificar eixos que se associam às transformações observadas no programa. Alguns deles, como o que diz respeito a marcos das políticas culturais, foram exploradas no capítulo anterior. Neste capítulo, pretende-se aprofundar as questões sobre as mudanças observadas no programa, e como elas se relacionam com os demais eixos organizados no Quadro 1.

Quadro 1: Síntese do programa e sua relação com os acontecimentos do período. Elaborado pela autora.

2.2. Os Planos de Ação: objetivos, etapas e desafios

Os Planos de Ação foram lançados em maio de 2009, após a mobilização de parceiros e técnicos durante os meses de janeiro e fevereiro do mesmo ano. Após a apresentação destes à Casa Civil, em março, o programa foi oficializado com o lançamento da Chamada Pública para participação, divulgada no site do IPHAN e no Diário Oficial da União do dia 25 de maio de 2009.

No evento, o então presidente Lula se pronunciou sobre a implementação do programa, em uma fala representativa do discurso associado ao lançamento do PAC-CH, revelando um papel estratégico designado ao patrimônio cultural como vetor de desenvolvimento a partir da geração de renda e emprego:

Não se trata apenas de recuperar monumentos. O que já seria uma ação da maior importância. Mas também de investir no desenvolvimento urbano, econômico e social de cada município, e na melhoria da qualidade de vida da população. (...) Pois bem, não adianta nada você recuperar se você não fizer disso um processo de visitação do país e do mundo para que isso gere renda, gere empregos e gere possibilidade da gente manter outras cidades. A ideia desse programa é recuperar o que for possível recuperar, sobretudo fomentar o crescimento da economia desse país com a prática do turismo, com a geração de empregos e a possibilidade da gente transformar cada lugar desse num centro de pequenos empreendedores para que a economia sobreviva sozinha.¹⁸⁸

O discurso oficial de lançamento do programa foi ao encontro dos objetivos e diretrizes apontados nos documentos de elaboração dos Planos de Ação¹⁸⁹. Em ambos os casos, o papel do programa não seria meramente o de restaurar bens edificados e, sim, a inclusão do uso do patrimônio cultural como eixo estruturante do desenvolvimento dessas cidades. O macro-contexto político, a partir de 2002, reforçou o papel do desenvolvimento nas políticas setoriais, e esse cenário se alinhava às transformações já em andamento nas políticas do IPHAN.

Atenta-se também para a coerência do discurso em relação ao conceito de desenvolvimento nos anos 2000, como observa Guia. A associação de conceitos como “urbano e social” em adição a “econômico” para referir-se a ideia de desenvolvimento se relaciona amplamente com o “viés em voga” desde meados dos anos 1990, no qual o termo aparece de forma alargada. Destaca-se também, no discurso de Lula, a ideia do patrimônio para a geração de renda, ideia que vinha sendo reiterada nas ações do IPHAN no início da década, como observado na fala de Dalmo Vieira:

Não se trata mais simplesmente do Estado fazendo o papel de patrocinador das artes, de mecenas [embora esse também seja um papel importante, em muitos casos], trata-se da possibilidade de coordenação, se necessário intervenção, sistemática para a criação de ocupações e geração de renda relacionada às atividades culturais, levando ao desenvolvimento de regiões menos dinâmicas economicamente e a qualificação dos espaços urbanos e rurais¹⁹⁰.

Os Planos de Ação foram apresentados como uma iniciativa do IPHAN para atuar de forma mais efetiva nas cidades históricas¹⁹¹, a partir de novas estratégias. Segundo o documento de aprovação do texto para o *Termo de Compromisso para Elaboração dos Planos de Ação*¹⁹², os desafios que mobilizaram a construção de um novo instrumento se relacionaram com a “ampliação e complexificação” do universo de ação das políticas de patrimônio, se inserindo no contexto de transformações apresentado no primeiro capítulo.

188 Discurso do ex-presidente Lula na cerimônia de lançamento do PAC-CH em Ouro Preto em 2009. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=-GcPYqe31xE> > Acesso em: 28 fev. 2019.

189 Ver *Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação* (maio/2009) e *Cartilha “Planos de Ação para as Cidades Históricas: Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio* (agosto/2009).

190 IPHAN, Relatório de Gestão: 2010, 2011, p.36.

191 Segundo o documento de aprovação do texto para o *Termo de Compromisso para Elaboração dos Planos de Ação*.

192 Idem.

A elaboração dos Planos de Ação foi introduzida como uma resposta aos principais problemas enfrentados pelas “cidades históricas”. Os cinco principais desafios apontados pela documentação do IPHAN¹⁹³ foram o subaproveitamento do potencial econômico e simbólico; o crescimento urbano desordenado; a infraestrutura urbana precária; o risco de arruinamento; e a subutilização das edificações e do espaço urbano¹⁹⁴.

Diante desses problemas e da necessidade de construção de uma nova política, os Planos de Ação foram definidos como “um instrumento de gestão para um território específico e delimitado”, designando “diretrizes, ações e metas para orientar a atuação integrada do poder público em suas diversas instâncias e a articulação com ações do setor privado e de organizações da sociedade” e enfrentando “as questões que afetam esse território e promover seu desenvolvimento”¹⁹⁵. Observa-se, na definição do instrumento, o alinhamento com determinados conceitos mobilizados nos encontros e fóruns realizados nos anos anteriores, que refletem o período de renovação pelo qual passou a instituição no começo dos anos 2000. A ideia de articulação das ações nas diferentes esferas para a gestão integrada do território apareceu como objetivo de uma política a ser implementada, demonstrando a influência dos encontros na definição das diretrizes de ação da instituição.

Desse modo, os principais objetivos dos Planos de Ação foram:

Fortalecer a implementação do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural; Promover a atuação integrada do setor público (em suas diversas instâncias), do setor privado e da sociedade nas Cidades Históricas; Definir estratégias para enfrentar problemas estruturais das Cidades Históricas, e para promover o desenvolvimento local, a partir das potencialidades do patrimônio cultural; Orientar a priorização de investimentos no âmbito do planejamento integrado para o Patrimônio Cultural e definir ações e projetos estratégicos para as Cidades Históricas.¹⁹⁶

A Chamada Pública, divulgada em maio de 2009, para participação do processo de elaboração dos Planos de Ação, foi direcionada a todos os municípios com sítios ou conjuntos urbanos tombados ou em processo de tombamento pelo IPHAN, ou aqueles que apresentassem em seu território lugares registrados como Patrimônio Cultural do Brasil, totalizando um universo de 173 municípios, dentre os 5.570 brasileiros¹⁹⁷.

Segundo o Termo de Compromisso de elaboração dos Planos de Ação, as cidades históricas apresentam não só importância simbólica, mas um potencial “de valorização e qualificação da vida das populações urbanas”, “estratégico para a promoção do atual processo de desenvolvimento do país, referenciado na cultura e na identidade nacional”¹⁹⁸. Essa definição expõe uma correlação com as ideias presentes no conceito de “tridimensionalidade da cultura”, diretriz fundamental para

193 Ver *Alianzas para la recuperación del Patrimonio Cultural* (2011) e *Termo de Compromisso para Elaboração dos Planos de Ação* (2009).

194 IPHAN, *Alianzas para la recuperación del Patrimonio Cultural*, 2011.

195 IPHAN. *Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas*, 2009.

196 IPHAN. *Termo de Compromisso para Elaboração dos Planos de Ação*, 2009.

197 Idem.

198 Idem, p. 2.

compreender as políticas culturais no início da década de 2000, que consistiu no reconhecimento de sua dimensão simbólica, cidadã e econômica.

O processo de elaboração dos Planos de Ação teve início com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre UNESCO e IPHAN em dezembro de 2008. O acordo teve “a finalidade de promover ações para a preservação do patrimônio cultural, considerando as dinâmicas de desenvolvimento econômico e social”¹⁹⁹, a partir de orientações metodológicas para a elaboração dos planos, e de composição técnica para capacitação das equipes locais²⁰⁰. No Capítulo 3 será explorado o papel da equipe técnica, contratada por intermédio da UNESCO, no caso específico de São Paulo.

A primeira etapa efetiva de elaboração dos Planos de Ação, identificada na Chamada Pública²⁰¹ de maio de 2009, consistiu na entrega, pelos municípios interessados, da “Ficha de Consulta” e da assinatura de um Termo de Compromisso. A inscrição dos municípios no programa foi realizada por meio das Superintendências regionais, que além de receber o material, prestaram suporte na elaboração das fichas e do termo.

Dos 173 municípios habilitados para a participação da Chamada Pública dos Planos de Ação para as Cidades Históricas, 162 atenderam a chamada, assinando o Termo de Compromisso²⁰² proposto pelo IPHAN. Assinado pelos municípios na ocasião da entrega das fichas, o Termo era composto por onze cláusulas que definem os objetivos, as obrigações do estado, município e IPHAN. Os objetivos e obrigações atribuídos aos partícipes pelo Termo tiveram como objetivo “estabelecer condições de mútua cooperação entre as partes na elaboração do Plano de Ação”²⁰³. As obrigações diziam respeito à criação das condições para o desenvolvimento dos planos, incluindo a designação de uma equipe técnica e um responsável pela coordenação geral no segmento municipal. No caso do IPHAN, o papel do coordenador foi desempenhado por funcionários das Superintendências Regionais espalhadas pelo território nacional, responsáveis pelo fornecimento de orientações e a realização de oficinas de capacitação para técnicos e gestores municipais envolvidos diretamente na elaboração do Plano²⁰⁴.

Uma cláusula importante no Termo, que foi ressaltada no parecer da Procuradoria Federal ao analisar a versão original da minuta, diz respeito aos recursos financeiros. O Termo não determina o repasse de verba, de modo que, em um primeiro momento, coube a cada um dos partícipes arcar com os custos referentes aos Planos de Ação. Segundo a minuta, o Termo de Compromisso teve prazo de duração de doze meses, prorrogáveis por mais 12 mediante justificativa.

O início da implementação dos Planos de Ação se deu com o lançamento, em agosto de 2009, da cartilha *Planos de Ação para Cidades Históricas – Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social – Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*. Material de orientação para o desenvolvimento

199 IPHAN. *Termo de Compromisso para Elaboração dos Planos de Ação*, 2009.

200 Idem.

201 IPHAN, *Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas*, 2009.

202 Weber Sutti, Op cit., 2012.

203 Idem.

204 Idem.

do trabalho nas diferentes etapas, a cartilha retoma os principais objetivos e diretrizes observados no lançamento da Chamada Pública, em maio do mesmo ano, e acrescenta as quatro fases subsequentes: 1. Diagnóstico; 2. Objetivos; 3. Ações e 4. Pactuação²⁰⁵. O segundo semestre de 2009 foi marcado pela execução dos Planos de Ação nos 162 municípios, com a realização, entre setembro e novembro de 2009, das etapas de diagnóstico, objetivos e ações.

Segundo o material divulgado, a elaboração dos planos necessitaria obedecer a princípios gerais pré-estabelecidos. Os Planos de Ação deveriam ser realizados após uma leitura global da cidade, considerando a identificação de desafios, não só referentes à preservação do patrimônio, mas também à urbanização, ao desenvolvimento social e à dinâmica econômica. Além disso, deveriam considerar todo o território municipal, e não apenas o perímetro tombado, tendo o patrimônio como eixo das diretrizes de ação, a partir da observação de demandas e conflitos sociais presentes no território. Por meio da participação social e do apoio de planos anteriores elaborados pela administração local, os Planos de Ação deveriam propor soluções capazes de articular as políticas públicas atuantes no território²⁰⁶. A partir da leitura dos Planos de Ação no Estado de São Paulo, discutidas no Capítulo 3, será possível observar em que medidas os municípios acataram os princípios gerais pré-estabelecidos pelo IPHAN.

Os Planos de Ação foram divididos em quatro etapas, realizadas pelos municípios no segundo semestre de 2009. A primeira consistiu na elaboração de um diagnóstico local, tendo como objetivo a definição dos principais problemas e potencialidades, pensados a médio prazo (quatro anos). Os produtos exigidos ao final da 1ª etapa foram: a Ficha de Levantamento para diagnóstico local, Cadastro de rede de organizações atuantes no município, Elaboração de Relatório de Diagnóstico Local e um possível produto da 1ª Oficina Participativa do Plano de Ação, o que não era obrigatório, mas altamente recomendável.

A segunda etapa consistiu na definição dos objetivos gerais e específicos, juntamente com a delimitação da área de atuação do plano. Os objetivos deveriam ter como base as questões levantadas na primeira etapa de diagnóstico. Nessa fase, novamente a questão da exequibilidade das ações é ressaltada, de modo que os objetivos propostos deveriam ser pensados de forma estratégica e prática, se configurando como base para as ações especificadas na etapa seguinte.

A proposição e priorização das ações configuraram-se como a terceira etapa dos Planos de Ação. A apresentação de cada ação foi acompanhada de seus objetivos, metas, área, recursos necessários (estimados); fontes de recursos possíveis; agentes envolvidos e suas responsabilidades (formuladores, responsáveis pela execução, responsáveis pela gestão, proprietários, agentes financeiros, etc.); e primeiro passo (contratação de projeto, identificação de executor etc.). Cada ação proposta pelos municípios se enquadrou em uma das Linhas de Ação previstas pela Cartilha. Estas se agruparam em três eixos principais, desdobrados em outras ações específicas. São os principais eixos citados: 1. Produção de conhecimento e informação; 2. Dinamização e valorização dos sítios históricos; 3. Planejamento e gestão.

205 IPHAN. Op cit, 2009g.

206 Idem, p.7.

Em 2010, foi iniciado o processo de assinatura dos Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), pactos de cooperação técnica que consistiram na quarta e última etapa do PAC-CH/2009. Essa etapa contou com a adesão de 149 municípios, que entregaram corretamente a documentação exigida nas etapas anteriores²⁰⁷. O acordo teve vigência de quatro anos com possibilidade de prorrogação por mais doze meses, de modo que a previsão para o término de implementação do programa fosse o início de 2014.

A partir do Mapa 2 é possível observar a predominância da participação dos municípios em Minas Gerais e na Bahia, estados com “tradição” no tema da preservação e que abrigam os primeiros núcleos tombados pelo IPHAN. É possível associar, também, a abrangência do programa, que considera pela primeira vez municípios ao norte do país, à ampliação da atuação do IPHAN na primeira década dos anos 2000, conforme observado por Pissato e Motta no capítulo anterior. Considerando que a elaboração dos Planos de Ação contou com a assistência de equipes do IPHAN, por meio da contratação tanto pelo concurso público temporário de 2009²⁰⁸, quanto pelo Acordo de Cooperação Técnica do instituto, a presença de uma base de apoio regional para essas equipes pode ser compreendida como um ponto fundamental para a ampla participação dos municípios nessa primeira etapa do programa.

Ao mesmo tempo, observa-se a grande participação de municípios de Minas Gerais, o que para Carmo pode ser compreendido pela “prática” dessas administrações locais nesse tipo de chamada pública²⁰⁹, observando, sobretudo, sua participação nos programas anteriores, como no Monumenta. Ainda sobre o tema, destaca-se a presença de algumas UEPs do Monumenta como responsáveis pelo preenchimento das fichas de diagnóstico, indicando o caráter multifuncional da estrutura montada para o programa, em seus últimos anos de funcionamento, como observado nos casos de Penedo (AL) e Manaus (AM).

Por meio dos APPC foram definidos os termos e as condições necessárias para a implementação dos Planos de Ação, e sua minuta foi preenchida em conjunto com cada município a fim de formalizar a definição das ações e as obrigações dos partícipes. O escopo apresentado ressaltou a não transferência de recurso definida pelo documento, que seria objeto de posteriores instrumentos legais específicos, e a criação de Comitês de Acompanhamento dos Planos de Ação. Esses comitês seriam formados por representantes da União e do IPHAN, dos estados e dos municípios, e teriam como objetivo a implementação e o acompanhamento das ações previstas nos Planos, o que não se efetivou.

A minuta dos APPCs sintetizou o modelo de implementação dos Planos de Ação, desde sua execução até o seu monitoramento, indicando os objetivos propostos para cada um dos agentes nas sucessivas etapas. Segundo o documento, os acordos tiveram duração de quatro anos, com possibilidade de prorrogação por mais um, mediante justificativa. A minuta para a assinatura dos APPCs foi publicada no Diário Oficial da União em 24 de novembro de 2009, após o lançamento

207 IPHAN, Op. cit., 2011b

208 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018, p.34.

209 Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019.

Mapa 2: Localização dos 173 municípios habilitados para participação no programa em 2009 e dos 149 que assinaram os APPC. Fonte: IPHAN, 2009g. Elaborado pela autora.

oficial do PAC-CH.

Em síntese, o programa previsto inicialmente consistia em repasses estratégicos de verba do IPHAN aos municípios para a preservação do patrimônio, a partir da definição de prioridades por meio de um instrumento de gestão orientado pelas administrações municipais com o auxílio técnico do instituto: os Planos de Ação. É interessante notar como o programa revelou-se plural, ao propor investimentos para além da materialidade. Mais do que a requalificação urbanística e a recuperação de monumentos e imóveis públicos, o programa previa o investimento em infraestrutura urbana e social, financiamento para recuperação de imóveis privados, fomento às cadeias produtivas locais e promoção do patrimônio cultural, conforme revela o Quadro 2

A eficiência dos Planos de Ação estaria justamente na definição de propostas objetivas, com atribuição de tarefas e responsabilidades, considerando prazos e custos. A avaliação das realidades

locais e da capacidade de gestão seriam, dessa forma, pontos essenciais para a definição da exequibilidade dos Planos. A esses fatores somam-se a priorização do envolvimento da comunidade local e da identificação de agentes, estabelecendo uma ação territorializada e transversal da gestão do patrimônio, acompanhado das discussões dos eventos realizados entre 2007 e 2009²¹⁰, que por sua vez se relacionam às diretrizes propostas pelo órgão nos anos 2000, temas já explorados no Capítulo 1.

AÇÃO	METAS 2009	METAS 2010-2012
Requalificação urbanística	ação estruturante em 33 cidades	ações estruturantes nas 173 cidades
Infraestrutura urbana		
Financiamento para recuperação de imóveis privados	-	3.500 unidades por ano
Recuperação de monumentos e imóveis públicos	25 monumentos recuperados com atividades econômicas induzidas	100 monumentos recuperados com atividades econômicas induzida
Fomento às cadeias produtivas locais	10 atividades produtivas apoiadas	250 atividades econômicas apoiadas
Promoção do patrimônio cultural	ações em 13 cidades Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional	ações nas demais 160 cidades históricas

Quadro 2: Ações e metas PAC-CH/2009. Fonte: IPHAN, 2009g.

Figura 4: Funcionamento previsto inicialmente para o programa. Fonte: IPHAN, 2014c.

Os Planos de Ação seriam desse modo o instrumento base para a implementação do PAC-CH. O programa foi lançado oficialmente no dia 21 de outubro de 2009, cinco meses após a

divulgação da primeira Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação. O evento, uma cerimônia realizada em Ouro Preto (MG), contou com a participação do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de representantes dos ministérios parceiros e empresas estatais, que na ocasião assinaram um Acordo de Cooperação Técnica. Representantes do Ministério da Cultura (MinC), IPHAN, Ministério do Turismo, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Eletrobrás, Caixa e o Banco do Nordeste (BNB) participaram no evento. O acordo visava a concentração de esforços técnicos e de recursos, entre os ministérios e empresas para a preservação do patrimônio cultural, a partir de um entendimento da sua importância no processo de desenvolvimento social e econômico no país.

A partir da articulação dos agentes mencionados acima, o PAC-CH estabeleceu-se como um programa que “rompeu os limites do Ministério da Cultura”²¹¹, contribuindo para a “consolidação da preservação do patrimônio cultural como política de Estado vinculado à agenda do desenvolvimento sustentável do país”²¹². Apesar das vantagens estratégicas de fortalecimento do programa na sua intersetorialidade, é oportuno observar como o acordo é identificado pelo parecer jurídico do IPHAN²¹³. A análise da minuta presente no Pronunciamento sobre Termo de Cooperação entre IPHAN, Ministérios e Empresas Estatais para a consecução das ações do PAC-CH, define os esforços de cooperação técnica como um “acordo político” que tem como objetivo indicar que há uma conjunção de esforços em torno de um objetivo comum, ou seja:

Nada mais é do que a volta do velho e famoso “convênio guarda-chuva”, no qual as partes convencionaram adotar uma série de medidas de interesse comum, mas que somente em termos aditivos viriam a ser definidos como objetos de convênio.

214

O parecer presente no documento leva a questionar de fato quais foram as contribuições dos parceiros no programa. Em 2011, o mesmo acordo sofreu um aditamento²¹⁵, que estendeu seu prazo em 24 meses, de modo que seu término passou a ser fixado para outubro de 2013. A justificativa para o adiamento do acordo revelou uma dificuldade de execução, motivada pelo contingenciamento orçamentário e pela complexidade de articulação entre os envolvidos no processo. O mesmo documento indica que no momento em que foi solicitado o aditamento do contrato, vários acordos já se encontravam pactuados ou em processo de pactuação, incluindo ações em andamento em vários estados. Desse modo, identifica-se que apesar do primeiro “acordo guarda-chuva”, termos aditivos que pactuaram ações efetivas estavam sendo realizadas no âmbito do PAC-CH.

211 Paula Porta. Op cit., 2012, p.224.

212 Idem, ibidem.

213 IPHAN, *Termo de Cooperação entre Iphan, Ministério e Empresas Estatais para a consecução das ações do PAC-CH*, 2009i.

214 Idem, p. 10.

215 IPHAN. *Aditamento do Prazo de Acordo de Cooperação Técnica*. Brasília, 2011a.

Retomando o caráter intersetorial do programa, além dos agentes mencionados na assinatura do Acordo de Cooperação Técnica, destacam-se outros órgãos parceiros na implementação do PACH-CH, identificados pelo IPHAN em seu portal: o Ministério do Planejamento; Governos Estaduais; Prefeituras; Universidades federais, estaduais e municipais; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura; a Associação Brasileira das Cidades Históricas (ABCH); e a UNESCO.

Em outubro de 2009, mais um acordo de Cooperação Técnica foi assinado, dessa vez entre IPHAN e Ministério das Cidades²¹⁶, com duração prevista de um ano. O acordo propôs a conjugação de esforços técnicos, operacionais e financeiros, com a descentralização de recursos do MCidades para o IPHAN em um valor de R\$ 23.163.145,21, visando a realização de obras de preservação do patrimônio e de reabilitação urbana. Assim, é possível identificar com maior clareza a contribuição do MCidades para o PAC-CH na primeira fase do programa.

O recurso destinado pelo acordo foi para a realização de obras em Belém (PA), Icó (CE), João Pessoa (PB), Natal (RN), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Piranhas (AL) e Sobral (CE). O MCidades, por meio do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, atuou desde 2003 “desenvolvendo ações no campo da reabilitação urbana buscando a promoção da diversidade funcional e social, da identidade cultural, da vitalidade econômica e da preservação do patrimônio histórico e cultural nos centros urbanos”²¹⁷. A justificativa para o repasse de verbas foi então a decisão de atuar conjuntamente, em torno de uma competência comum aos dois órgãos, “com o objetivo de desenvolver as cidades brasileiras do ponto de vista social, econômico, turístico, preservando a memória nacional e valorizando as áreas urbanas de uso comum”²¹⁸.

A documentação do MCidades evidencia, parcialmente, o que foi feito em termos de repasse de verba no âmbito do PAC-CH/2009, o que se revelou uma dificuldade da pesquisa. Grande parte da documentação encontrada refere-se à implementação dos Planos de Ação e do funcionamento do PAC-CH/2009 como instrumento de gestão pelos municípios, o que, conforme explicitado no capítulo, não foi realizado. A documentação sobre os efetivos repasses entre 2009 e 2013 são escassas. Destaca-se, também, o fato de não ter sido encontrado por essa pesquisa ou pelas demais que abordaram o PAC-CH²¹⁹ um balanço claro realizado pelo IPHAN, ou pelo Ministério do Planejamento, sobre as ações realizadas no âmbito do Programa neste período, que se limitaram à notícias pontuais publicadas no portal do IPHAN.

Segundo Leal²²⁰, entre 2010 e 2013 começaram a ser divulgadas obras realizadas no âmbito do PAC-CH/2009. Porém, ainda para a autora, pesquisa no Portal da Transparência e nas Leis Orçamentárias Anuais até 2012 revelou que não houve previsão de gastos destinados ao PAC-CH. Confirmando o seu levantamento, observa-se que a linha “cidades históricas” não ganhou

216 IPHAN, Op. cit., 2009h.

217 Idem p.3

218 Idem, ibidem.

219 Sarah Floresta Leal, Op. cit, 2017a; Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019.

220 Sarah Floresta Leal, Op. cit, 2017a, p.53.

segmento específico no balanço oficial do PAC divulgado pelo Ministério do Planejamento entre 2009 e 2013, o que contribui para a interpretação de que não houve efetivo repasse de verba destinada ao PAC-CH nesse período.

A informação é complementada pelas entrevistas realizadas para essa pesquisa com técnicos do IPHAN, que não têm registro de repasse de verba do PAC-CH antes do lançamento do PAC 2. A conclusão de Leal é que a verba destinada às ações anunciadas pelo IPHAN após a assinatura dos APPCs teve origem no fundo de investimento do Programa Monumenta. Para a autora, tratou-se de estratégia do IPHAN para estabelecer uma continuidade durante o intervalo de elaboração do programa, fazendo “um PAC-CH, sem ser PAC-CH”²²¹. A restauração do edifício do Correio Velho em Iguape, cuja participação no programa será abordada no quarto capítulo da dissertação, é um exemplo das obras iniciadas pelo IPHAN entre 2009 e 2012 divulgadas pelo Iphan como parte do PAC-CH/2009²²².

Cabe apontar que a falta de clareza do que seria contemplado no PAC-CH/2009 gerou expectativa nos municípios participantes na primeira etapa, como observado no relato de Maria Rita Basso, ex-funcionária da Prefeitura de Cananéia:

Isso deu uma confusão muito grande na cidade, porque foi muito divulgado de um recurso grande nas cidades históricas. E isso não veio, porque teve aquele sinistro com a cidade do interior de São Paulo (referindo-se a S. Luiz do Paraitinga). Nunca recebemos nada e o trabalho de pesquisa foi nosso. (...) Recurso mesmo do governo federal no PAC Cidades Históricas não veio²²³.

Isso porque, o folder de lançamento do programa²²⁴ apresentou como meta a realização de ações estruturantes em 32 cidades, para o seu primeiro ano de atuação, e nos anos seguintes as ações para os outros 129 municípios que assinaram o Termo de Compromisso do programa. A proposta inicial divulgada era de manter um orçamento de, no mínimo, R\$ 259 milhões por ano, para a ação do programa em todas as localidades²²⁵, o que não se efetivou, provocando a frustração identificada pela entrevistada.

As 32 cidades anunciadas para receber as primeiras ações em 2009 foram: Marechal Deodoro, Penedo e Piranhas, em Alagoas; Cachoeira, Cairu e Salvador, na Bahia; Icó, Sobral e Viçosa, no Ceará; Pirenópolis, em Goiás; São Luís, no Maranhão; Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e São João Del Rei, em Minas Gerais; Corumbá, no Mato Grosso do Sul; Belém, no Pará; Areia e João Pessoa, na Paraíba; Olinda, Recife e Serinhaém, em Pernambuco; Parnaíba e Pedro II, no Piauí; Natal, no Rio Grande do Norte; Jaguarão e Piratini, no Rio Grande do Sul; Laguna e São Francisco do Sul, em Santa Catarina; Santos, em São Paulo; São Cristóvão, em Sergipe

221 Idem, p. 54.

222 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018.

223 Entrevista com Maria Rita Basso, funcionária do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de Cananéia, concedida à autora em junho de 2019.

224 IPHAN. *PAC-Cidades Históricas*, 2009f.

225 PAC-Cidades Históricas: Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania, 2009e.

e Rio de Janeiro²²⁶. Do investimento de R\$ 140 milhões anunciado, que conforme hipótese de Leal tiveram como recurso fontes alheias ao repasse via PAC-CH, não foi possível levantar quais dessas ações foram realizadas.

Em suma, é possível compreender a ação do PAC-CH/2009 a partir de dois eixos. O primeiro foi a elaboração dos Planos de Ação pelos 149 municípios entre 2009 e 2010, sem contar necessariamente com o repasse de verba via PAC-CH. Já o segundo foi a elaboração de obras pontuais, cuja divulgação foi realizada no âmbito do programa, diferentemente da fonte do recurso em si. Conectando os eixos em um programa coeso, além do nome, prevaleceu o discurso do patrimônio como vetor para o desenvolvimento, a partir da aproximação com outros órgãos do governo federal e os municípios, contribuindo para o fortalecimento da atuação do IPHAN no período.

2.3. O PAC-CH a partir de 2013

O período entre 2010 e 2013 foi marcado por negociações entre IPHAN e a Casa Civil para a implementação do programa. A partir de 2013, o programa entrou em sua segunda fase e os investimentos em algumas ações se efetivaram. Nesse momento o PAC-CH passou por um relançamento, envolvendo uma mudança de estratégia, diferente daquela idealizada pela realização dos Planos de Ação de 2009. Esse processo foi realizado já no âmbito do PAC II, lançado em 2011 no de Dilma Rousseff (2011-2016).

Em seu primeiro mandato (2011-2014), Dilma Rousseff realizou uma série de medidas que definem o modelo de política econômica, referendados por “associações patronais”, visando um modelo de crescimento centrado no desenvolvimento industrial, aumentando as exportações²²⁷. O modelo tinha como estratégias a redução de juros e a desvalorização do real, que se associaram a um ajuste fiscal, em uma tentativa de reequilibrar as receitas e despesas federais. Entre essas medidas, destaca-se a estagnação dos investimentos públicos que, em um primeiro momento, se daria em função do ajuste fiscal de 2011, mas que mesmo após o fim deste período não seria retomado com um papel central no governo Dilma. Segundo Carvalho

A inflexão na trajetória dos investimentos públicos a partir de 2011 não tem uma explicação única. Uma das interpretações é de que houve uma reorientação da estratégia governamental, que passou a apostar mais nos incentivos ao setor privado e menos no investimento público direto.²²⁸

Em seu segundo mandato, após as conturbadas eleições de 2014, os investimentos públicos seguiram em segundo plano. Houve uma redução de 58 bilhões de reais nos gastos com o PAC, medida que seria parte de um “ajuste fiscal rápido” proposto pelo então ministro da Fazenda

226 Idem.

227 Laura Carvalho. Op.cit, 2018.

228 Laura Carvalho, Op. cit., 2018, p.83.

Joaquim Levy²²⁹. Para Carvalho, a manutenção dos investimentos públicos como “principal variável de ajuste em meio à consolidação fiscal” contribuíram para agravar a crise econômica que vinha se instalando no país, e colaborou para a narrativa do impeachment da ex-presidente em 2016.

A breve explicação da alteração da política econômica observada no governo Dilma, contraposta ao discurso desenvolvimentista observado no governo Lula, analisado no primeiro capítulo, contribui para explicar as alterações observadas no PAC-CH a partir de 2013. Enquanto no governo Lula, um dos pilares para o crescimento econômico se baseou, em grande parte, justamente nos investimentos públicos, associados a distribuição de renda, em uma “política fiscal expansionista (crescimento de gastos e investimentos públicos)”, no governo Dilma a agenda econômica se pautou em uma “política fiscal contracionista (cortes de gastos e investimentos públicos)”, a fim de estimular exportações, desestimular importações, aumentando dessa forma os investimentos privados, inspirado em um “modelo de crescimento centrado no desenvolvimento industrial nos moldes asiáticos”²³⁰.

Nesse contexto de redução dos investimentos públicos, o PAC-CH foi relançado, no âmbito do PAC II, de início efetivo em 2011²³¹, com uma previsão de investimento de R\$ 1,6 bilhão²³². Em fevereiro de 2013²³³, o IPHAN lançou uma Chamada Pública para a apresentação de propostas para 44 localidades, focando na recuperação de imóveis situados nas áreas tombadas e no entorno dos conjuntos urbanos tombados pelo órgão federal. Os objetivos anunciados no lançamento da segunda etapa permaneceram os mesmos, com ênfase na questão do desenvolvimento e do patrimônio como “eixo indutor na geração de renda, agregação social e afirmação da identidade das cidades históricas”²³⁴.

Segundo apresentação realizada pelo IPHAN, em março de 2013²³⁵, estabeleceu-se como prioridades de seleção “empreendimentos estruturantes para a recuperação do patrimônio cultural”, considerando monumentos e edificações na área tombada e no entorno, priorizando aqueles cujos projetos já se encontrassem prontos para a execução das obras. As intervenções elegíveis para essa etapa, para edifícios e monumentos, foram “obras de restauro ou reforma, incluindo os elementos necessários para seu funcionamento, tais como os museográficos, cenotécnicos, luminotécnicos, além dos bens móveis e integrados”. Os espaços públicos também compuseram a listagem de obras elegíveis, com a “requalificação de espaços urbanos, desde que integrados às áreas históricas e em caráter complementar à restauração de imóveis tombados, incluindo o embutimento de fiação, iluminação de destaque de edificações e monumentos, recuperação de pisos, adequações para

229 Idem, p. 97.

230 Idem. p.55.

231 O PAC II segue o “legado” da primeira fase do programa com poucas alterações. Destaca-se entre elas a possibilidade do uso de Regime Diferenciado de Contratação, que pode ser usado para licitar obras do PAC. A criação da modalidade pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 e teve como objetivo a maior agilidade no processo licitatório.

232 IPHAN, *Formulação e Implementação*, 2014c.

233 IPHAN. *Aspectos administrativos*. In: I Curso de Capacitação do PAC Cidades Históricas, 2014a.

234 IPHAN, Op.cit., 2014c.

235 Idem.

acessibilidade.”

No mês que se seguiu, foram realizadas reuniões técnicas com todos os proponentes, a fim de enquadrar as propostas apresentadas ao novo modelo do programa, que tinha como principal objetivo a execução de obras em edifícios e espaços públicos. Para os municípios paulistas selecionados, as propostas indicadas a partir de 2013 não necessariamente foram as mesmas incluídas na etapa dos Planos de Ação, como será apresentado no Capítulo 4. No período de março até julho de 2013, as propostas passaram pelas análises do Grupo Executivo do PAC, composto por equipe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e do Comitê Gestor do PAC, composto pela Presidência da República, Casa Civil, MPOG, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o MinC.

Em agosto de 2013, foram selecionados 44 municípios e 425 ações para receber os investimentos previstos de R\$ 1,6 bilhões para o PAC-CH/2013, somados a R\$ 300 milhões para o financiamento da recuperação de imóveis privados, sucedendo a linha de financiamento criada no âmbito do Monumenta. Foram contempladas pelo PAC-CH/2013: Penedo (AL), Marechal Deodoro (AL), Manaus (AM), Itaparica (BA), Maragogipe (BA), Santo Amaro (BA), Salvador (BA), Aracati (CE), Fortaleza (CE), Sobral (CE), Goiânia (GO), Goiás (GO), São Luis (MA), Congonhas (MG), Diamantina (MG), Mariana (MG), Sabará (MG), São João Del Rey (MG), Serro (MG), Ouro Preto (MG), Belo Horizonte (MG), Corumbá (MS), Cuiabá (MT), Belém (PA), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Fernando de Noronha (PE), Parnaíba (PI), Antonina (PR), Rio de Janeiro (RJ), Vassouras (RJ), Natal (RN), São Miguel das Missões (RS), Porto Alegre (RS), Pelotas (RS), Jaguarão (RS), Florianópolis (SC), Laguna (SC), Aracaju (SE), São Cristóvão (SE), Iguape (SP), Santo André (SP), São Luiz do Paraitinga (SP).²³⁶

Sem mencionar o processo de elaboração dos Planos de Ação, criado na etapa anterior do programa, o folder²³⁷ de apresentação PAC-CH/2013 teve como objetivo apresentar os 44 municípios e algumas ações selecionadas. A publicação se alinhou às anteriores ao colocar o PAC-CH como um programa que insere o processo de recuperação do patrimônio cultural aliado ao desenvolvimento social e econômico. O texto que introduz a publicação, assinado por Marta Suplicy, ministra da Cultura na ocasião, apresenta a gestão do patrimônio pelo programa como “uma nova dimensão” além da intervenção física nos monumentos protegidos. Observa-se, no texto da ministra, uma ênfase no “patrimônio mundial” e o reconhecimento da UNESCO como uma afirmação da valorização do patrimônio. Os investimentos em preservação aparecem também em uma contextualização da ideia da pobreza do passado em oposição ao “atual processo de desenvolvimento”. Além disso, cabe destacar no texto a retomada o uso do termo “sustentável” associado a palavra desenvolvimento, o que não foi observado na publicação de lançamento do programa em 2009.

O segundo texto que compõe a publicação, *O Patrimônio cultural brasileiro na agenda estratégica do desenvolvimento*, de Jurema Machado, então presidente do IPHAN, apresenta o contexto de

236 Fonte: <http://Iphan.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/pac-cidades-historicas>

237 IPHAN, Op cit.,2013d.

Mapa 3: 44 cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 no universo das 173 cidades com conjuntos ou sítios protegidos, em processo de proteção ou lugares registrados ou em processo de registro pelo Iphan até 2009.

Fonte: IPHAN, 2013d. Elaborado pela autora.

inserção do programa definido como um “ciclo de prosperidade econômica e de redução de desigualdades.” Esse aspecto associado ao programa ressalta a agenda do desenvolvimento e da questão da redução da pobreza como um desafio a ser superado em nível nacional, e não apenas em lugares tradicionalmente associados à pobreza, como observado no discurso do PCH em sua fase nordestina.

Ainda no texto de Machado, o PAC-CH/2013 é definido como uma resposta aos desafios impostos à preservação do patrimônio diante das transformações dos centros urbanos, por meio de “projetos de conservação que estejam associados a políticas mais amplas, de desenvolvimento, em especial em sua dimensão urbana.”

Observam-se nos dois textos de abertura da publicação aspectos que revelam algumas rupturas e continuidades no discurso do PAC-CH, na transição entre seu lançamento em 2009 e sua segunda etapa a partir de 2013. A principal ideia de contextualização das cidades históricas no

âmbito do PAC se mantém: o patrimônio como vetor para o desenvolvimento. Além disso, a ideia de oposição à pobreza do passado e de “redução das desigualdades” se relaciona à construção da identidade dos países subdesenvolvidos observado por Guia, tendo nesse caso o patrimônio como um vetor importante, agenda que permanece como chave para se compreender a atuação do IPHAN nos anos 2000, desde o balanço do Monumenta, em 2005. A construção dessa imagem está ligada à busca de um lugar para o patrimônio para além do ornamental, “do belo e do velho”, e sim como parte do cotidiano e capaz de transformações.

Sobre o tema do patrimônio da humanidade e a UNESCO, nota-se uma continuidade, mas com uma importante particularidade. Em publicações do PAC-CH/2009, como o *folder* de lançamento, o “selo” da UNESCO aparece para qualificar o patrimônio nacional brasileiro apontando a existência de bens que apresentam esse reconhecimento mas, reforçando a todo momento, que o programa se destina a todas as 173 cidades com bens reconhecidos ou em processo de reconhecimento pelo IPHAN. A partir de 2013, a UNESCO parece ter sido utilizada como justificativa para seleção, contribuindo para uma legitimação da escolha dos casos em função da drástica redução de investimento no programa.

A transformação do PAC-CH/2009 no PAC-CH/2013 revelou que a inserção do modelo proposto pelo IPHAN em um programa do governo federal resultou em perdas para as tentativas de repensar gestão dessas cidades, que se tentava construir por meio dos Planos de Ação. A dissertação de Leal²³⁸ revela que o processo de seleção praticamente não considerou o trabalho realizado pelos Planos de Ação, que se limitou ao discurso. Discurso esse, que mesmo após o lançamento de sua segunda fase, continuava ressaltando uma noção de patrimônio para o desenvolvimento pensado na qualidade de vida dos habitantes.

Sutti considera esse processo como uma “desmobilização da estrutura de planejamento integrado”²³⁹, que vinha sendo pensada no âmbito do IPHAN. Segundo o arquiteto, o processo se aprofundou a partir de 2012, quando o recurso passa a ser definido pela Casa Civil, que também exerce grande influência na seleção das ações previstas no programa. A proposta inicial dos Planos de Ação pretendia combater a seleção orientada por “definições políticas”, considerando para tal a escolha de ações estruturadas por meio de projetos. Entende-se, desse modo, que a partir de 2013, o critério de seleção se torna pouco transparente e o programa perde parte do seu potencial de constituir-se como uma estratégia compartilhada de planejamento, passando a funcionar praticamente como um agenciador de obras, que tem o IPHAN como intermediário.

É interessante analisar como a percepção sobre a descontinuidade do programa não foi unânime dentro do IPHAN. Em entrevista, um dos técnicos da Superintendência do órgão em São Paulo afirmou que não entendeu a passagem dos Planos de Ação em 2009 para a seleção das ações em 2013 como uma ruptura. Isso porque, segundo entendimento dele, o fato do PAC-CH/2009 não ter contemplado a proposta de repasse de verba tratava-se apenas de um levantamento, e que, portanto, não gerou nenhuma expectativa de continuidade nesse sentido. Ainda segundo o técnico,

238 Sarah Floresta Leal, Op. cit., 2017b.

239 Em entrevista concedida à autora em julho de 2018.

o processo de seleção observado em 2013 teve como critério o tombamento de núcleos históricos e a seleção das ações foi escolhida entre as levantadas na primeira fase onde já havia projetos, ou estavam mais adiantadas para a contratação.

A seleção das ações é um dos principais pontos de distinção entre as etapas do programa, que limitou seu universo de atuação. Além disso, a ausência dos Planos de Ação, como um critério transparente de seleção e priorização das ações, descaracteriza também um dos objetivos essenciais da definição do PAC-CH/2009, como a construção de uma proposta alternativa de gestão do patrimônio cultural.

A escolha das ações e dos municípios participantes do PAC-CH/2013 expõe os limites do programa, que de uma proposta abrangente das 173 cidades com bens reconhecidos ou em processo de reconhecimento pelo IPHAN, passa a adotar um critério de seleção mais restritivo. A limitação de recursos fez com que fosse necessária uma reorientação do programa, no qual a proposta de um planejamento mais abrangente pensado nos Planos de Ação foi substituído pela seleção das iniciativas pelo Comitê Gestor.

Segundo o documento *Apresentação PAC Cidades Históricas*²⁴⁰, os critérios para a seleção das 44 cidades prioritárias foram: processo de tombamento federal concluído; etapa de Plano de Ação elaborada (o que não significou necessariamente a inclusão das demandas levantadas neste processo na seleção das ações em 2013); cidades declaradas Patrimônio da Humanidade; maiores conjuntos urbanos em situação de risco; conjuntos urbanos marcos no processo de ocupação do território nacional.

Na análise de Carmo, a seleção das ações do PAC-CH e o estabelecimento de critérios que orientaram esse processo passaram da “ação participativa” para a “seleção autoritária”²⁴¹. Leal²⁴² observa que a análise da distribuição territorial das 44 cidades selecionadas indica que “expressiva maioria se restringiu aos centros históricos tradicionalmente mais consagrados e de maior visibilidade, principalmente com foco nas cidades de origem colonial e da ocupação inicial do território nacional”.

As autoras destacam os sítios do Patrimônio Cultural brasileiros listados no site UNESCO²⁴³, dos quais 11 entre os 14, foram selecionados pelo PAC-CH. Ao mesmo tempo, das 425 ações selecionadas pelo PAC-CH, 152 pertencem aos municípios na listagem da UNESCO, correspondendo a 35,84% do total das obras do PAC-CH²⁴⁴, uma porcentagem relativamente baixa.

Além disso, Carmo identifica a realização de eventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, como um possível critério que orientou a seleção das ações, destacando o montante de verba destinado ao Rio de Janeiro, cidade sede dos Jogos Olímpicos. É

240 IPHAN, Op.cit., 2014b.

241 Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019.

242 Sarah Floresta Leal, op. cit., 2017a, p.61.

243 Patrimônio Mundial no Brasil. Disponível em <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>> Acesso em: 28 fev. 2019.

244 Juno Alexandre Vieira Carneiro, *A execução das obras do PAC cidades históricas nos sítios patrimônio da humanidade*, 2016.

oportuno observar, porém, como este foi um ponto presente no discurso desde 2009, e que apenas mudou de tom, assim como no caso da mobilização da UNESCO para a divulgação do programa. Na apresentação do programa em 2009:

Os grandes eventos previstos para o país como a realização da Copa do Mundo, em 2014, e das Olimpíadas em 2016, o bicentenário da Independência em 2022, entre outros desenham uma perspectiva de grande evidência e visibilidade para o Brasil. (...) O reconhecimento das cidades históricas brasileiras favorecerá o desenvolvimento nacional além de reposicionar o país no cenário mundial do entretenimento, lazer, turismo e cultura.²⁴⁵

A leitura de Leal e Carmo possibilita interpretar a seleção das ações do PAC-CH/2013 a partir do entendimento de que, diante da necessidade de contingenciamento do programa, a prioridade passou a ser os sítios reconhecidos por instituições como a UNESCO e pela capacidade de comportar grandes eventos. Nos dois casos, entende-se que são formas de justificar o contingenciamento do universo de ação do programa, a partir de referenciais externos ao próprio IPHAN. No caso da UNESCO, esse “selo” cumpre um papel fundamental, pois o órgão é reconhecido como autoridade representante do patrimônio internacional, constituindo-se dessa forma como um dos principais agentes da construção de um “discurso autorizado do patrimônio”²⁴⁶, com o poder de estabelecer quais valores são dignos de reconhecimento.

O tema permite abrir um amplo campo de discussão sobre o papel do patrimônio mundial e a definição de critérios “universalizantes” para o campo do patrimônio. Autores como Scifoni, Canclini e Choay²⁴⁷ abordam o tema questionando a constituição de tais critérios a partir de valores eurocêntricos, baseado em princípios como a monumentalidade e a excepcionalidade dos bens. Entende-se, desse modo, que uma das possíveis críticas na identificação do papel da UNESCO como critério chave para a seleção das ações do programa estaria vinculado justamente a uma limitação do PAC-CH em recuperar “mais do mesmo”, o que, como verificado, já havia sido identificado como uma avaliação negativa do Programa Monumenta.

Apesar de a maior parte dos bens brasileiros na lista da UNESCO de fato se enquadrarem no perfil “mais do mesmo”, sendo em sua grande maioria representativos do período da colonização portuguesa, é inegável o esforço recente do IPHAN em diversificar os bens indicados para a lista. A proposta se vincula às diretrizes de ampliação da atuação do órgão nos anos 2000, explorado no Capítulo 1. Como indica Scifoni

As indicações dos últimos anos, sobretudo 2014 e 2015, buscam romper com a política do “mais-do-mesmo”, incluindo bens que remetem aos chamados grupos subalternos ou pouco valorizados nas políticas de patrimônio, como indígenas, negros e trabalhadores.²⁴⁸

245 Bárbara Helena Almeida Carmo, Op. cit., 2019, p. 114.

246 Laurajane Smith, *Uses of heritage*, 2006.

247 Simone Scifoni, *Mundialização e a construção política do patrimônio mundial*, 2017; Nestor Canclini, *A Sociedade sem Relato*, 2016, Françoise Choay, *A alegoria do patrimônio*, 2001.

248 Simone Scifoni, Op. Cit., 2017.

A autora destaca alguns bens que fogem do perfil do patrimônio colonial indicados pelo IPHAN para a inscrição como Patrimônio da Humanidade na UNESCO. Entre eles, cabe mencionar a Paisagem Cultural de Paranapiacaba (SP), representando o patrimônio industrial e o universo do trabalho e o Mercado Ver-o-Peso (PA), com a valorização de um dos importantes ciclos econômicos nacionais (ciclo da borracha) e de uma região pouco representada na listagem do patrimônio nacional. Ambas as ações foram selecionadas pelo PAC-CH em 2013.

Figura 5: Vila Ferroviária de Paranapiacaba.
Foto: Acervo pessoal, 2019.

Figura 6: Mercado Ver-o-peso em Belém (PA).
Foto: Geraldo Ramos. Fonte: Portal IPHAN.

Desse modo, observa-se um paralelo entre a lista de ações selecionadas do PAC-CH e a própria lista indicativa do patrimônio mundial da UNESCO, representando os desafios na prática do IPHAN nos anos 2000. Se, de um lado, o órgão busca ampliar sua atuação incluindo bens representativos de outras matrizes que extrapolem os critérios de “monumentalidade e excepcionalidade” e as associações às heranças coloniais, por outro, revela ainda a profunda dificuldade de inclusão de diferentes regiões e temas em seu corpus patrimonial, como explorado por Marins em *Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980*²⁴⁹.

Outros critérios permitem relativizar a associação da seleção das obras às práticas entendidas como “tradicionais” do IPHAN, como apontado por Carmo e Leal. A apresentação do Programa em 2013 explicita o tema das “cidades-território”, abordadas no capítulo anterior, como um critério de priorização. O próprio mapa escolhido para ilustrar a apresentação é representativo,

249 Paulo Garcéz Marins, *Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980*, 2016.

pois ressalta a questão dos ciclos econômicos e da ocupação do território nacional, sobrepondo com a localização dos 44 municípios selecionados pelo programa. Ao fazer esta escolha, o IPHAN usa o argumento das Redes de Patrimônio e dos ciclos econômicos, que embasaram políticas de proteção e reconhecimento de diferentes núcleos no território, como parte da justificativa para a seleção, adequando o contingenciamento do programa a partir do discurso do próprio órgão nos anos 2000.

Mapa 4: Apresentação PAC-CH 2013, indicando ciclos econômicos e as cidades selecionadas pelo programa.

Fonte: IPHAN, 2014b.

Além disso, pelo período em que as 44 cidades selecionadas no PAC-CH/2013 tiveram seus conjuntos urbanos tombados, é possível observar que poucos destes se tratam de tombamentos de “cidade-monumentos”. Apesar de a data não corresponder necessariamente ao critério adotado pelo tombamento, como é o caso de Goiânia e o conjunto art-déco tombado como um “conjunto fechado” nos moldes monumentais²⁵⁰, no geral o período do tombamento informa sobre os valores e práticas do IPHAN incorporados no momento. No caso dos 44 municípios do PAC-CH, destaca-se o número de seleções que recaíram sobre tombamentos recentes, após 2000.

Nesse sentido, a escolha dessas cidades pode representar as práticas recentes do IPHAN na primeira década do século XXI. Para alguns autores,²⁵¹ tais práticas simbolizam um processo de renovação. Nesse contexto, foram tombadas cidades como Iguape (SP), Marechal Deodoro (MA) que apresentam critérios e metodologia inovadores quando analisados na trajetória do IPHAN.

Sobre os usos e tipologias das ações selecionadas, segundo Leal²⁵², das 425 ações selecionadas, 80% são voltadas para a recuperação de edifícios, e apenas 20% para requalificação urbanística.

250 Danilo Celso Pereira, Op. cit, 2015.

251 Paula Porta, Op. cit, 2012; Lia Motta, Op. cit, 2012; Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018; Danilo Celso Pereira, Op. cit., 2015; FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit., 2014b.

252 Sarah Floresta Leal, Op. cit, 2017a.

Mapa 5: Cidades selecionadas pelo PAC-CH 2013 por ano de tombamento de seus conjuntos urbanos. As cidades indicadas como “NA” apresentam tombamentos em outras categorias, em diferentes períodos. Fontes: IPHAN, 2013d; IPHAN, 2018a. Elaborado pela autora.

Desses 80%, destaca-se a predominância de cinemas, centros culturais e museus, dado que chama atenção, pois revela a prevalência dos usos culturais para o patrimônio.

Ulpiano Bezerra de Meneses²⁵³, a partir do entendimento da cultura como fator onipresente, que se incorpora à vida social, critica os “usos culturais” restritivos como reflexo de uma tendência a segmentá-la em setores. A criação dos “feudos culturais” facilita a transformação de determinadas expressões em mercadorias, em um processo sintetizado por Meneses como “a musealização” da cidade e dos centros históricos, em lugar da “culturalização” de todo o espaço urbano.

Os usos destinados às obras de recuperação do PAC-CH podem ser interpretados como um dado relevante para a análise da coerência das propostas divulgadas na primeira fase do Programa, relacionados com a proposição de Meneses sobre usos cotidianos como possibilidade de garantir

253 Ulpiano Bezerra de Meneses, *Os Usos Culturais da Cultura*, 1996, p. 95.

“espaços bons para viver”, no lugar de meros cenários.

Porém, apesar da evidente predominância no tipo de usos culturais, observa-se a dificuldade de traçar uma análise generalizada que o condene. Isso porque, apesar da problematização da ideia dos “usos culturais da cultura”, em muitas realidades municipais esse tipo de uso aparece como uma demanda importante. Por esse motivo, no caso das obras do PAC-CH, a análise das ações selecionadas ganha uma dimensão mais aprofundada, se comparadas às solicitações dos municípios na etapa de elaboração dos Planos de Ação, o que será realizada no capítulo 3 para o caso de São Paulo.

Gráfico 4: Categorias predominantes nas ações voltadas para intervenções em edificações.

Fonte: Leal, 2017a, p. 63.

Na ocasião de lançamento do programa, o IPHAN divulgou uma categorização das ações que mistura usos propostos e tipologia de edificação. Por exemplo, a categoria “Patrimônio Ferroviário”²⁵⁴ contemplou também a restauração desses antigos edifícios para sua adaptação como centros culturais, de modo que a informação sobre a destinação dos usos na categorização do IPHAN não é muito precisa. Nessa listagem oficial, as ações são divididas nas seguintes categorias, com investimentos na ordem de milhões de reais: Equipamentos culturais (115 ações – R\$ 431,94 milhões); Igrejas históricas (88 ações – R\$ 279,22 milhões); Museus (39 ações – R\$ 134,40 milhões); Patrimônio Ferroviário (24 ações – R\$ 160,44 milhões); Instituições de ensino (11 ações – R\$ 44,69 milhões); Fortes e fortalezas (9 ações – R\$ 60,54 milhões).

Com seu relançamento em 2013, o programa passou por uma mudança no seu modelo de implementação. Os fluxogramas do PAC-CH, disponíveis no portal do IPHAN, revelam dois modelos de execução: direta, nos casos em que o próprio órgão é o responsável pela contratação

254 Sobre a preservação do patrimônio ferroviário pelo Iphan ver José Rodrigues Cavalcanti Neto (*et.al*), *Avanços e desafios na preservação do patrimônio ferroviário pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, 2012.

da obra, e indireta, quando o município, estado ou outro órgão executor é o responsável por essa contratação. No segundo caso, os fluxogramas explicitam ainda uma diferença nas etapas de implementação da obra e de repasse de verbas, entre as obras realizadas em edifícios de uso público e os espaços públicos. A principal diferença entre essas duas modalidades seria a participação da Caixa Econômica Federal como órgão responsável pelo repasse de verba, nos casos de obras realizadas nos espaços públicos.

Desse modo, os atores participantes do PAC-CH/2013 foram IPHAN, dividido em área central e suas superintendências, o órgão executor, que varia segundo a ação realizada, e a Caixa Econômica Federal, nos casos das obras em espaços públicos. O documento Atribuições e Fluxos, de 2013, disponível no portal do IPHAN, mostra o papel de cada um dos atores nos três estágios identificados para a implementação do programa: Preparação, Análise Técnica e Monitoramento e Fiscalização.

Na etapa de preparação, coube às Superintendências a elaboração dos “projetos básicos” (Termos de Referência), nos casos de obras de contratação direta. Nos casos de contratação indireta, essa função seria realizada pelos municípios e estados, além da elaboração de orçamentos de referência e dos Termos de Compromisso/Planos de Trabalho, para posterior assinatura.

Na etapa de análise técnica, as Superintendências ficaram responsáveis pela aprovação de projetos, obedecendo a própria rotina de trabalho. À diretoria do PAC-CH coube a verificação de compatibilidade entre os elementos técnicos de obra, como projetos, cadernos de especificações e encargos, orçamentos, e a aprovação para os orçamentos. A Caixa Econômica Federal, apenas nos casos de obras em espaços públicos, coube, também, a verificação de compatibilidade entre os elementos técnicos, além da aprovação dos orçamentos das obras.

Já na etapa de monitoramento e fiscalização, as Superintendências foram responsáveis pela condução de licitações e contratos e pela fiscalização das obras sob sua responsabilidade, casos de obras de execução direta pelo IPHAN. Nos casos de obras de contratação indireta, as Superintendências ficaram encarregadas do monitoramento programado das obras contratadas por parceiros. Nas duas modalidades de contratação as Superintendências foram responsáveis pela fiscalização e pela inclusão dos boletins de medição e relatórios de visita no SIGIPHAN, sistema de gestão da informação do IPHAN. Ainda na etapa de monitoramento e fiscalização, coube aos estados e municípios conduzir as licitações e contratos, além de fiscalizar as obras sob suas responsabilidades. A responsabilidade da diretoria do PAC-CH era o repasse gradual dos recursos, conforme monitoramento delineado pelo programa e pela análise das prestações de contas parciais e finais.

Apesar das transformações no funcionamento proposto pelo programa a partir de 2013, nota-se que o papel atribuído aos municípios permaneceu praticamente o mesmo. Com exceção da etapa dos Planos de Ação, os municípios deveriam manter uma equipe técnica especializada para realizar a interlocução com o IPHAN, contratar e fiscalizar a execução de projetos e obras dentro de suas competências e prestar contas do dinheiro recebido.

Conforme revela Gráfico 5, extraído do artigo de Juno Carneiro²⁵⁵, a variedade de órgãos executores não se limitou ao IPHAN, estados e municípios. O gráfico permite observar quais os órgãos executores nas 425 ações do PAC-CH/2013, e o número de ações de cada um deles. Observa-se a predominância de ações executadas pelos municípios e pelo IPHAN.

Considerando a ambição do PAC-CH/2009 em se estabelecer como um programa articulado a partir dos acordos assinados entre parceiros, como Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Embratur, entre outros, nota-se a limitação dos agentes executores a partir de 2013. Por outro lado, é importante observar como os municípios aparecem como principal agente executor das obras do PAC-CH/2013, o que é positivo no sentido de caminhar em direção ao compartilhamento de gestão mais eficiente. No caso das obras realizadas no Estado de São Paulo, que serão exploradas no Capítulo 4, das três cidades selecionadas Iguape, São Luiz do Paraitinga e Santo André, apenas esta última foi o órgão executor das ações, justificado pela ausência de estrutura dos demais municípios.

Gráfico 5: Perfil dos executores por número de ações. Fonte: Carneiro, 2016, p.6.

É possível traçar algumas críticas ao PAC-CH. A principal baseia justamente na diferença observada na formulação do PAC-CH/2009 e na forma como ele foi implementado em 2013 a partir da seleção das ações. O programa, que se apresentou como uma proposta inovadora em muitos aspectos encontrou dificuldades na sua prática. Por exemplo, manteve as dificuldades de articular as esferas governamentais, impossibilitando a efetiva criação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, apesar do êxito na elaboração dos Planos de Ação pelos municípios, relatado por gestores e pesquisadores do tema.

Outro aspecto no qual se observou uma fragilidade do programa foi no volume dos recursos distribuídos, aquém do potencial de integração do patrimônio levantado pelos Planos de Ação, e que em muitos municípios se concentraram na seleção de alguns imóveis pontuais para o investimento de obras de restauro. A partir daí originam-se muitas das críticas ao PAC-CH, como no texto *A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois*, de Márcia Sant'Anna,

255 Juno Alexandre Vieira Carneiro. *A execução das obras do PAC Cidades Históricas nos sítios patrimônio da humanidade*, 2016.

que afirma que a esperança depositada no PAC-CH “já se esvaiu completamente”²⁵⁶. A categórica fala da autora pode ser relativizada, se considerada a importante experiência dos Planos de Ação como instrumento de gestão aproximando o IPHAN dos municípios. Além disso, a própria seleção dos casos, apesar de representar a limitação do programa pelo financiamento das ações em 2013, possibilitou o investimento no patrimônio cultural de cidades mais pobres que nunca haviam sido contempladas com esse tipo de programa, como o caso de Iguape, do Vale do Ribeira, em São Paulo, a ser explorado nos capítulos 3 e 4.

O Quadro 3 permite observar o andamento das obras do PAC-CH a partir do levantamento dos balanços divulgados pelo próprio Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Destaca-se o baixo número de obras concluídas e em execução no intervalo de quatro anos, considerando que a expectativa era de que até 2018 todas as 425 obras já estivessem pelo menos iniciadas.

Balanco	Mês/Ano de Publicação	Obras em execução até o período	Obras Concluídas até o período	Projetos iniciados
1º	Ago-15	51	4	-
2º	Fev-16	58	13	-
3º	Ago-16	Não consta documento	Não consta documento	-
4º	Fev-17	-	25	-
5º	Ago-17	79	32	223
6º	Fev-18	70	45	281
7º	Ago-18	73	56	323

Quadro 3: Balanço PAC-CH entre 2013 e 2018. Fonte: Ministério do Planejamento, 2018.

Elaborado pela autora.

Até 2018, ano estabelecido como fim do recorte desta pesquisa, 58 obras do universo de ação já haviam sido concluídas, com um total de investimentos de R\$ 219.352.561,11.²⁵⁷ Segundo dados do IPHAN de agosto de 2018, dos R\$ 1,6 bilhão previstos para o programa, R\$ 651 milhões foram contratados em 126 obras. Em entrevista, Weber Sutti revelou²⁵⁸ que parte do atraso se dava pela falta de projeto das ações selecionadas, o que segundo ele configurava o PAC-CH como programa “engana presidente”, pois os municípios afirmavam ter projeto sem de fato os ter pronto para o estágio de licitação da obra.

Além disso, o agravamento das crises econômica e política influenciou o andamento do

256 Márcia Sant’Anna. Op. cit. 2016. p. 74.

257 IPHAN. *Relação de Obras Concluídas/Valores - Números de 05/10/2018*, 2018b.

258 Em entrevista concedida a autora em julho de 2018.

PAC como um todo. Segundo o 4º balanço divulgado em fevereiro de 2017, 1,6 mil obras estavam paralisadas até 2016, contribuindo para os atrasos. Em 2017 foi anunciada, na mesma publicação, a retomada de cinco destas obras, com um valor de até R\$ 10 milhões.

Os atrasos são reportados pela mídia geral e mencionados pela própria comunidade local. No clima de tensão política, observado com maior intensidade desde a reeleição de Dilma, os atrasos nas obras do PAC II como um todo foram frequentemente alvo de críticas da administração do governo petista.

Figura 7: Reportagem do portal “Folha Sul” de 20/04/2019. Disponível em: < <http://jornalportalsul.com.br/um-desastre-de-nome-pac-ch/> >

Figura 8: Paróquia São Pedro em Olinda-PE (Julho/2019). Foto: Yasmin Darviche

Figura 9: Reportagem do portal do jornal “O Globo” de 20/04/2019. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/sem-recursos-pac-das-cidades-historicas-chega-sexto-ano-com-apenas-15-dos-projetos-concluidos-23611785> > Acesso 09 nov. 2019.

A partir da análise da elaboração e implementação do programa em suas diferentes fases, a relação entre patrimônio e desenvolvimento, fio condutor da pesquisa, segue aparecendo associada a questão da qualidade de vida e geração de renda, conforme discurso do IPHAN e do governo federal no começo da década. Observa-se que o redirecionamento do PAC-CH a partir de 2013 o aproxima das críticas que permeiam os programas anteriores, como a destinação de grandes montantes para a restauração de edifícios isolados.

O capítulo buscou compreender a estruturação e os discursos associados ao programa nas suas duas etapas, em nível nacional. Observou-se como na primeira etapa do PAC-CH/2009, com a implementação dos Planos de Ação, o programa reforçou o papel dos municípios, a partir da elaboração de um instrumento de planejamento local. Desde o processo de revisão do Monumenta, como foi visto no primeiro capítulo, muitos pesquisadores e técnicos que participaram da implementação do programa haviam identificado a importância da dimensão local na seleção das ações e destinação dos seus usos como fator fundamental para o entendimento do “sucesso do programa”.

Compreendendo a promoção do desenvolvimento como o objetivo central dos dois programas, é inegável a relação com a dimensão local, identificada por meio da participação das administrações municipais e da sociedade civil. Tendo em vista esse tema, o próximo capítulo pretende compreender em que medida a descentralização pode ser entendida como uma estratégia voltada para a promoção do desenvolvimento. A partir da participação dos municípios do Estado de São Paulo no PAC-CH/2009, discute-se de que forma o conceito de desenvolvimento foi mobilizado nas ações propostas e o quanto elas se relacionam com a ampliação da atuação do IPHAN observada a partir dos anos 2000, período em que o Estado de São Paulo aparece com maior importância no horizonte das ações do órgão.

Capítulo 3

Municipalização da gestão do patrimônio: O PAC-CH no Estado de São Paulo

3.1 O papel dos municípios na relação entre patrimônio e desenvolvimento

Tanto o PAC-CH quanto o Monumenta enfatizaram em seu modelo de implementação o fortalecimento dos municípios no compartilhamento da gestão do patrimônio nacional. A relação entre a descentralização e o desenvolvimento tem como chave o tema da territorialização das ações, como identificado nos capítulos anteriores, a partir da relação entre as dinâmicas locais e a materialidade. O PAC-CH propõe que se concebam tais iniciativas observando a dimensão cultural das ações, considerando a participação dos municípios e da população local, compreendidas como elemento central no programa. A fim de aprofundar melhor a discussão entre desenvolvimento e sua dimensão local, o capítulo busca trazer reflexões sobre o papel da municipalidade na preservação do patrimônio cultural no Brasil.

Como apresentado no Capítulo 1, desde os anos 1970 o conceito de desenvolvimento passa a incorporar outras questões além do crescimento econômico, abordando também temas como a cultura e o meio ambiente, orientado pela melhoria da qualidade de vida das populações como um objetivo comum. Segundo Carvalho (et.al), trata-se de um “novo desenvolvimento”, que

se pretende como um processo que visa uma distribuição mais igualitária e menos devastadora dos recursos de nosso planeta, voltado para a potencialização dos recursos humanos, para o uso dos recursos locais visando a qualidade de vida, a preservação dos ecossistemas, com ampliação de oportunidades para o ser humano, com uma consciência de respeito à pluralidade, que privilegie as questões étnicas e de gênero.²⁵⁹

Considerando a contribuição de Bonduki²⁶⁰, Carvalho (et al.) relaciona ações, como as lutas pelo direito à cidade no Brasil a partir dos anos 1980, com a construção de políticas voltadas para esse “novo desenvolvimento”. Essas ações se caracterizam por uma “nova postura de gestão de cidades, baseado no trinômio: participação, desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e do ambiente”²⁶¹. Os autores destacam, ainda, a contraposição entre este modelo, ao qual denominam “ambiental-participativo,” ao “central-desenvolvimentista”, que por sua vez teria o crescimento econômico como principal objetivo. Dessa forma, Carvalho (et al.) relaciona a ideia desse “novo desenvolvimento” com participação social, que só é possível em uma escala local, onde se estabelecem as dinâmicas próprias de cada território.

Assim sendo, a leitura dos autores permite refletir sobre a construção do “desenvolvimento

259 Juvenilda Carvalho (et.al) *Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local*, 2000, p. 3.

260 Nabil Bonduki, *Habitar II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas*, 1997.

261 *Idem, ibidem*.

local” como conceito, que no PAC-CH se firmou como discurso central. Para Carvalho (et.al), desenvolvimento local pode ser entendido

como um processo que pressupõe a participação da base social e exige um trabalho descentralizado e articulado com os distintos setores do governo: municipal, estadual e federal, do mercado (bancos e empresas) e da sociedade civil (movimentos sociais, ONGs e outras organizações do Terceiro Setor). E esse conjunto de articulações horizontais e verticais que poderá viabilizar a incorporação da diversidade e pluralidade da social, num contexto de complementaridade e participação horizontal, substituindo a competitividade e o controle vertical burocrático dos Estados modernos por relações mais horizontais, mediante mecanismos que comportem representação dos diferentes setores envolvidos.²⁶²

Assim como as ações relacionadas às lutas pelo direito à cidade podem ser associadas à perspectiva do desenvolvimento local, a ampliação do sentido de patrimônio experienciada no Brasil, a partir dos anos 1970, também pode ser compreendida nesta chave. O progressivo interesse de camadas da população pela dimensão ambiental urbana do patrimônio, além de sua relação com temas como a ampliação de representatividade e o direito à memória, visando a qualidade de vida²⁶³, possibilitam a compreensão do patrimônio em sua dimensão cidadã, que é, por definição, local.

A ampliação e aproximação da noção de patrimônio com os direitos de cidadania²⁶⁴ se relacionam com a criação dos conselhos de patrimônio no Brasil, em meio ao processo de redemocratização do país. Neste cenário, têm-se também as discussões sobre o compartilhamento de gestão do patrimônio, como discutido nos Encontros de governadores de Brasília e Salvador nos anos 1970, durante a gestão de Renato Soeiro, que reconhecem a “inadiável necessidade de ação supletiva dos Estados e dos Município à atuação federal no que se refere a proteção dos bens culturais de valor nacional”²⁶⁵, configurando-se, novamente, como “janelas de oportunidade”, nas quais se observam objetivos comuns convergentes em um ambiente favorável à definição de novas políticas públicas.

Fruto deste debate, a Constituição Federal de 1988 institucionaliza, não só uma matriz ampliada de patrimônio cultural, como o próprio pacto federativo. Em seu Artigo 216º, a Constituição define o patrimônio cultural como “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”²⁶⁶, explicitando que sua preservação dar-se-á com a colaboração da comunidade, juntamente com o poder público. O pacto federativo é definido pelos Artigos 1º e 18º, estabelecendo competência comum entre União, estados e municípios,

262 Juvenilda Carvalho (et.al), Op. cit., 200, p.5

263 Flávia Brito do Nascimento, Op. Cit, 2016.

264 Marcelo Paiva, *Políticas municipais de preservação: perspectivas de participação social na proteção do patrimônio cultural*, 2017.

265 IPHAN, *Compromisso de Brasília (1970)*, 2004.

266 Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

sendo um marco fundamental para o tema²⁶⁷.

Além da Constituição de 1988, outro importante marco para o compartilhamento de gestão do patrimônio cultural foi a criação do Estatuto da Cidade, em 2001. Com o instrumento e a orientação para elaboração dos Planos Diretores Participativos, com o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, incentivando a criação de instrumentos e diretrizes próprias para a “proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural”²⁶⁸, os municípios ganham mais um incentivo legal para assumirem protagonismo na preservação do patrimônio. O Estatuto da Cidade reforça a associação entre o desenvolvimento e a municipalização.

Segundo levantamento do IBGE, apenas nos anos 2000 foram criados 486 Conselhos municipais de patrimônio ou iniciativas similares no país. O dado corresponde a 64,5% do total de 742²⁶⁹ conselhos identificados na pesquisa realizada pelo instituto em 2006²⁷⁰. Mesmo com o aumento significativo do número de conselhos de patrimônio nos anos 2000, resultado dos investimentos nas políticas culturais federais, segundo o levantamento do IPHAN em 2013²⁷¹, das mais de 170 cidades históricas protegidas em nível federal, cerca de 55% possuíam órgão de gestão municipal.

Por meio da associação ente patrimônio e desenvolvimento local, pretendeu-se discutir a importância do papel dos municípios na preservação do patrimônio. Paiva²⁷² reforça a importância entre estes a partir da discussão de três eixos. O primeiro se relaciona ao protagonismo desempenhado pelos municípios na preservação do patrimônio, com a criação de órgãos e conselhos específicos para debater o tema, tendo em vista a preservação associada ao planejamento urbano municipal, considerando as particularidades e as dinâmicas locais. Ainda considerando a perspectiva local, a instância municipal, pela maior proximidade com os habitantes, teria condições de garantir a participação social nas diversas etapas das políticas de preservação: “da identificação e escolha dos bens culturais a serem preservados, à sua gestão e uso”, na dimensão em que “se constroem os sentidos entre o patrimônio cultural e a dinâmica social”²⁷³.

Por fim, o autor reforça a importância da descentralização e da ação conjunta entre IPHAN, estados e municípios. Esse tema é retomado nos anos 2000, em algumas ações, tanto do próprio IPHAN, quanto do governo federal de forma ampla, fato explicitado pelo esforço da construção do Sistema Nacional de Cultura e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural.

Desse modo, a partir da legislação sobre o tema e a contribuição de autores do campo,

267 Sobre o tema ver Patrícia Reis da Silva, *A postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano*, 2006.

268 Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências* (Estatuto da Cidade).

269 Dos quais quatro foram criados na década de 1970, 40 na de 1980, 212 nos anos de 1990. (Calabre, 2009).

270 IBGE, *Perfil dos municípios brasileiros: cultura*, 2007.

271 IPHAN, Op. cit., 2011b.

272 Marcelo Paiva, *Op. cit.*, 2017.

273 IPHAN, Op. cit., 2011b.p.22.

ressalta-se a importância das administrações municipais para a preservação do patrimônio. No caso do PAC-CH, os municípios aparecem como figura central na associação entre patrimônio e desenvolvimento, a partir do entendimento da contribuição destes para a construção de um processo “de baixo para cima”²⁷⁴. A construção dessa relação, partindo de uma visão que extrapole os limites do turismo, se estabelece a partir das dinâmicas locais e do cotidiano, revelando o papel da municipalidade em associar essas demandas à gestão do patrimônio, a partir de instrumentos e da sua articulação com as demais políticas urbanas. Tendo em vista essas questões, quando lançado em 2009, o PAC-CH, por meio dos Planos de Ação, previa uma intensa participação das administrações municipais.

O capítulo pretende abordar o tema da municipalização no PAC-CH a partir das cidades participantes no Estado de São Paulo na etapa de elaboração dos Planos de Ação em 2009. Destaca-se o protagonismo da Superintendência do IPHAN em São Paulo, nos anos 2000, que passa a desempenhar um papel mais propositivo em suas ações, com maior número de tombamentos e a realização de outras atividades, como o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC), projetos de educação patrimonial, estudos de paisagem cultural e inventários de bens arquitetônicos. Considerando que esse processo se deu no mesmo período em que o desenvolvimento apareceu como uma diretriz fundamental para o estabelecimento das políticas do IPHAN, conforme observado no Capítulo 1, pretende-se discutir o papel de São Paulo no quadro do patrimônio nacional nos anos 2000, a partir da participação dos municípios paulistas no PAC-CH.

O Estado de São Paulo reflete a desigualdade nacional, apresentando em sua composição municípios com diferentes índices de desenvolvimento. Considerando o papel do desenvolvimento no discurso do IPHAN, e mais especificamente na sua Superintendência paulista, buscou-se compreender como essas questões estiveram presentes no processo de patrimonialização, analisando participação desses municípios no PAC-CH.

3.2 São Paulo no quadro do patrimônio nacional

O Estado de São Paulo aparece na história da institucionalização do patrimônio brasileiro desde os primeiros anos da atuação do SPHAN. Os primeiros tombamentos realizados em São Paulo foram em 1938: a igreja Nossa Senhora do Rosário, em Embu, e a igreja São Miguel Arcanjo na capital²⁷⁵, apenas um ano após a promulgação do Decreto Lei 25-37, que instituiu o órgão estabelecendo suas competências legais. Os primeiros tombamentos em São Paulo fazem parte do contexto ampliado de seleção no período inicial do órgão. Eles revelam a predominância da arquitetura colonial na seleção do corpus representativo da identidade patrimonial em construção no período, como já amplamente discutido por diversos autores do campo²⁷⁶.

274 Weber Sutti, em entrevista à autora concedida em julho de 2019, sobre a construção dos Planos de Ação em 2009.

275 IPHAN, *Patrimônio: 70 anos em São Paulo*, 2008.

276 Ver Maria Cecília Londres Fonseca, Op. cit., 1996; Márcia Chuva, *Os arquitetos da memória: sociogênese das*

Figura 10: Igreja de São Miguel Paulista em São Paulo (SP), bem tombado pelo SPHAN em 1938.
Fonte IPHAN/SP.

Figura 11: Casa-sede e capela do Sítio Santo Antônio em São Roque (SP), tombada pelo SPHAN em 1955. Foto: Acervo pessoal, 2016.

Figura 12: Capela de São João Batista em 1937 na Aldeia de Carapicuíba (SP), tombada pelo SPHAN em 1940.
Fonte: Acervo IPHAN/SP.

Entre 1937 e 1968, conforme aponta Marly Rodrigues, o SPHAN atuou de forma exclusiva na seleção dos bens representativos no território em São Paulo²⁷⁷. A autora destaca a seleção de “edificações remanescentes do povoamento do litoral, as casas rurais bandeiristas, sedes de antigas fazendas de café, capelas e igrejas dos seiscentos, como representações máximas do passado paulista.”²⁷⁸ Os bens são representativos do que a autora aponta como “ortodoxia” do patrimônio, que caracterizou os primeiros anos de atuação do SPHAN, não só em São Paulo como em todo território nacional.

práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940), 2017; Marisa Veloso Motta Santos, *Nasce a Academia Sphan*, 1996; Silvana Rubino, *O mapa do Brasil passado*, 1996.

²⁷⁷ Sobre a atuação do SPHAN em São Paulo ver: Cristiane Souza Gonçalves, *Restauração arquitetônica – a experiência do SPHAN em São Paulo (1937-1975)*, 2007.

²⁷⁸ Marly Rodrigues, *Imagens do Passado*, 2000, p.24.

A partir de meados da década de 1960, como já apontado no primeiro capítulo, a atuação do IPHAN passa a incorporar novos temas. Não só o tipo de bens selecionados, ampliando a representação da escolha, mas também em sua ação, evidenciando a necessidade de compatibilização com o ideal desenvolvimentista que caracterizou o período da ditadura militar.

Nesse contexto, em 1967 foi criado o órgão estadual de patrimônio em São Paulo: o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat)²⁷⁹. A presença do termo “turismo” no nome pode ser interpretado como um fator que revela sobre o período de sua criação, que como apresentado no capítulo anterior, compreendia o turismo como a grande aposta para a compatibilização entre patrimônio e desenvolvimento. Segundo Rodrigues:

A criação do órgão de proteção ao patrimônio em São Paulo inscreveu-se nos contornos do culto cívico ao passado e da consagração pragmática desse mesmo passado, como produto de consumo cultural valorizado com a expansão da indústria do turismo. Essas concepções opunham-se àquela, de matriz modernista, que orientara a formação do SPHAN e dos profissionais que atuavam no “Patrimônio”, segundo a qual o passado era referência para a constituição da nacionalidade e fonte de conhecimento da História da Arquitetura.²⁸⁰

Com a criação do Condephaat, um dos pioneiros órgãos estaduais de preservação no Brasil, a tarefa preservacionista no Estado de São Paulo deixa de ser exclusivamente realizada pelo IPHAN. A coexistência dos dois órgãos, a partir de 1968, representou, em um primeiro momento, o reforço das práticas instituídas pelo IPHAN, mas paulatinamente representou uma ampliação dos bens patrimonializados no Estado, alargando sua representatividade, sobretudo no que diz respeito ao tombamento dos conjuntos urbanos pelo Condephaat.

Importante ressaltar que a criação do Condephaat se deu com o apoio da Regional paulista do IPHAN. Segundo Nascimento (et. al)²⁸¹, esse apoio contribuiu para uma menor atuação do órgão no território paulista entre 1970 e 1990, ficando atribuído ao Condephaat o reconhecimento dos bens culturais no Estado. O Gráfico 6 permite observar o menor número de tombamentos pelo IPHAN no Estado de São Paulo no período mencionado, assim como a ampliação da diversidade da categoria dos bens reconhecidos.

Nascimento (et al) destaca, também, que somente em 2004 houve o primeiro tombamento de conjunto urbano, com o núcleo de Paranapiacaba, em Santo André, seguido de Iguape, em 2011, e São Luiz do Paraitinga, em 2012. O gráfico elaborado a partir dos dados extraídos do portal do IPHAN revela, porém, que nos anos 1940 houve o tombamento da Aldeia de Carapicuíba, em Cotia, que apesar de se enquadrar como um conjunto urbano, não se configura como um núcleo urbano em si, como no caso de Iguape, São Luiz do Paraitinga ou a Vila de Paranapiacaba.

Desse modo, o tombamento de conjuntos urbanos pelo IPHAN, sobretudo a partir de

279 O CONDEPHAAT foi instituído em 1967, no artigo 128º da Constituição Paulista, sancionado pela Lei nº. 10.247 de 22.10.1968.

280 Marly Rodrigues, *Op. cit.*, 2000, p.46.

281 Flávia Brito do Nascimento (et.al), *O tombamento de Iguape como patrimônio nacional: novas práticas e políticas de preservação*, 2015, p.3.

1980, como parte do alargamento conceitual de patrimônio adotado na atuação do órgão, não foi observado em São Paulo, aparecendo apenas nos anos 2000. A proteção do patrimônio urbano no Estado coube ao Condephaat, por meio do tombamento, mesmo com as limitações do instrumento aplicado a escala de conjunto. A atuação do IPHAN no Estado se deu de forma pontual e limitada, sobretudo no que tange ao tombamento de edificações, ainda muito associadas ao período colonial e ao modernismo como, por exemplo, o tombamento do Casarão do Chá, em Mogi das Cruzes, em 1986; e a Casa do Sítio Mirim, em São Paulo, em 1973. A publicação *Patrimônio: 70 anos em São Paulo*, elaborada pelo IPHAN, ilustra essa atuação, se configurando quase como um guia da história da arquitetura. A obra foca nos critérios estilísticos e arquitetônicos dos bens protegidos, que pouco se relacionam com a ampliação conceitual experienciada pelo órgão a partir dos anos 1970.

Gráfico 6: Tombamentos do IPHAN em São Paulo por décadas. Fonte: IPHAN, 2018a. Elaborado pela autora.

Além disso, Rodrigues ressalta como, apesar da ampliação das pesquisas em história, considerando outras narrativas possíveis para o critério de seleção do corpo patrimonial brasileiro, a arquitetura seguia como o principal elo que caracterizava essa seleção. A história da arquitetura, fio condutor do critério de escolha, passou a abarcar novos períodos e seus respectivos estilos, como no caso do estilo eclético²⁸², ou do *art-deco*, no qual, segundo Rodrigues, as escolas de arquitetura desempenharam um papel importante no processo de reforço da associação entre patrimônio e os estilos arquitetônicos representativos de diferentes períodos da história nacional.

Ainda para Rodrigues, o trabalho de reconhecimento a partir desses critérios, apesar de importante, teve como resultado um afastamento da população local dos lugares patrimonializados, apresentando “características de assunto acadêmico, que dizia respeito apenas a especialistas, distanciando do cotidiano da maioria da população”²⁸³. Esse distanciamento em relação aos moradores e os órgãos de preservação é uma dificuldade observada por autores como Pinheiro,

282 Sobre o tema ver Renata Cabral, *E o IPHAN retirou o véu da noiva e disse sim: ecletismo e modernismo no edifício Luciano Costa*, 2010.

283 Marly Rodrigues, Op. cit., 2000, p.23.

Nascimento (et. al) e Zagato²⁸⁴. Destaca-se, por exemplo, a construção de uma imagem negativa do Condephaat nos municípios que possuem tombamentos pelo órgão, como Iguape, que segundo o levantamento de Nascimento (et al.) era associado a um “órgão repressor e ao mesmo tempo incapaz de implementar qualquer medida compensatória como o investimento de recursos econômicos nos patrimônios tombados”²⁸⁵.

O distanciamento entre a população e os órgãos de preservação do patrimônio é um tema importante, que até hoje permeia as práticas desses órgãos. A partir de sua identificação, é possível compreender a importância de propostas como os Planos de Ação, no âmbito do PAC-CH/2009, como tentativa de construção de uma relação mais dinâmica entre população, administração local e os órgãos de preservação, em um processo “de baixo para cima”.

A questão vem à tona, por exemplo, na entrevista realizada com uma ex-funcionária da prefeitura de Cananéia. Segundo ela, o programa considerou o tema “da cidade e das pessoas”, atentando para a “forma como vive a população” a fim de pensar “como essas comunidades podem ser preservadas e respeitadas”. Chama atenção, em sua fala, que essa postura “mais humana” do IPHAN, identificada por ela, se contrapunha à atuação do Condephaat:

E o IPHAN tinha uma diferença com o Condephaat. O Condephaat era mais a questão material mesmo, e o Iphan ele trabalha uma questão do humano, do entorno. Às vezes parece que o Condephaat está atingindo, mas o IPHAN estava lá na frente.²⁸⁶

Além disso, cabe levantar algumas questões sobre a coincidência de atuação do IPHAN e do Condephaat no Estado de São Paulo. A sobreposição de atribuições gera o que Figueiredo define como duplicidade de gestão e conflitos administrativos e legais²⁸⁷, estabelecendo uma coincidência de competências que até hoje constitui um desafio para a gestão do patrimônio. Por esse motivo, o tema da articulação entre os órgãos se constitui como um dos objetivos a serem superados na elaboração de programas como o Monumenta e o PAC-CH. A prática do “tombar o que já é tombado”²⁸⁸, muitas vezes com variações de perímetros, revela essa dificuldade, sobretudo para os moradores locais. Além disso, destaca-se a ideia da hierarquização dos valores nacionais, como aponta Rodrigues, em uma leitura equivocada de que os bens tombados pelo IPHAN são mais importantes do que os tombados exclusivamente em níveis estadual e municipal.

Conforme identificou Nascimento (et al.), com a criação do Condephaat a ação do IPHAN no território diminui consideravelmente. É oportuno observar, porém, que no mesmo período em que o órgão tomba casarões do café, em São Paulo, em Santa Catarina realiza tombamentos com

284 Maria Lucia Bressan Pinheiro, *Preservação de Sítios Urbanos Tombados: A atuação do Condephaat em Iguape e Cananéia, no Estado de São Paulo*, 2013; Flávia Brito do Nascimento (et.al), *Op. cit.*, 2015; José Antônio Chinelato Zagato, *Governos locais, participação social e patrimônio cultural: análise da experiência de Iguape na preservação de seu conjunto urbano tombado*, 2017b.

285 Flávia Brito do Nascimento (et.al), *Op. cit.*, 2015, p. 29.

286 Em entrevista concedida a autora em julho de 2019.

287 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, *Op. cit.*, 2014b, p. 180.

288 Idem. Ibidem.

metodologia inovadora, como em Laguna, ao considerar seu valor como documento histórico, para além dos critérios da monumentalidade e da excepcionalidade²⁸⁹. O caso contribui para constatar as particularidades da atuação de cada Superintendência no território nacional.

Por esse motivo, considera-se importante a atividade da Superintendência do IPHAN em São Paulo, a partir de 2000, ocasião em que são incorporadas as diretrizes observadas no contexto de ampliação do órgão no território nacional. Não só por meio do número de tombamentos realizados e sua diversidade de tipologias, conforme identificados no Gráfico 6 apresentado, mas também pelas práticas de preservação observadas. Além disso, com os concursos realizados em 2005, a Superintendência passou a contar com um novo quadro de servidores, que contribuiu para a ampliação e renovação de suas práticas.

Destaca-se entre essas práticas o tombamento de Iguape, em 2011, caso considerado importante no âmbito da atuação da Superintendência de São Paulo, que revela uma forma integrada de pensar o patrimônio. A motivação para o tombamento da cidade, localizada no Vale do Ribeira, Sul do Estado, se deu a partir do trabalho “Paisagem Cultural: Inventário de Conhecimento de Bens Culturais no Vale do Ribeira”. A própria prática do inventário se configura como uma ferramenta inovadora, que considera o patrimônio em sua dimensão material e imaterial, valorizando as práticas sociais realizadas em determinado território, dotadas de significação para seus habitantes como conformadoras de identidade.

Destaca-se também o fato de Iguape se localizar no Vale do Ribeira, região com menores índices de desenvolvimento econômico, revelando uma visão de “políticas de inclusão e desenvolvimento econômico pela via da preservação²⁹⁰”, que se alinha ao entendimento de desenvolvimento presente nos discursos do IPHAN no período. Além disso, o processo de preservação e estudo foi realizado com efetiva participação social a partir da educação patrimonial, com apoio da Prefeitura Municipal, resultando inclusive na inauguração da Casa do Patrimônio, seis meses antes do tombamento, em parceria com IPHAN e a Prefeitura.

Além do tombamento de Iguape, cabe apontar algumas das ações da Superintendência do IPHAN nos anos 2000, identificadas nos relatórios de gestão disponíveis no portal do órgão. São elas: o INRC do bairro do Bom Retiro, realizado em 2006²⁹¹; Inventário do patrimônio rural no Vale do Paraíba, em 2009; Sistematização dos trabalhos relativos ao Patrimônio Ferroviário em SP²⁹². A própria organização e disponibilização destes relatórios, a partir de 2006, se configuram como um ponto de valorização da instituição como um todo, permitindo que se identifique e valorize o trabalho de cada uma das Superintendências envolvidas.

A análise dos relatórios também permite destacar a menção aos Planos de Ação no âmbito do PAC-CH/2009, que serão explorados mais adiante neste capítulo. Além disso, o programa é apresentado no relatório de gestão de 2010 como parte de “Inovação nos processos de gestão da

289 Flávia Brito do Nascimento, *Patrimônio Cultural e escrita da história: a hipótese do documento na prática do Iphan nos anos 1980*, 2016.

290 Flávia Brito do Nascimento (et.al), *Op. cit.*, 2015, p.2.

291 IPHAN, *Relatório de Gestão: 2007*, 2008.

292 IPHAN, *Relatório de Gestão: 2009*, 2010c.

política pública”, incluindo a assinatura dos APPCs entre o IPHAN e doze prefeituras do Estado.

Nesse contexto se estruturam os Planos de Ação para as Cidades Históricas, criados no âmbito do PAC-CH a partir da experiência do programa Monumenta. Os Planos de Ação propunham justamente essa articulação, partindo da elaboração de fichas pelas administrações municipais com o objetivo de, ao mesmo tempo, aproximar as “pontas” (município e IPHAN) e também consolidar a ideia do patrimônio como um possível eixo para o desenvolvimento dessas cidades.

3.3 Os Planos de Ação no Estado de São Paulo: o patrimônio como eixo estratégico para o desenvolvimento?

O Estado de São Paulo possuía, em 2009, 76 bens tombados pela esfera federal, em 38 municípios²⁹³. Desses municípios, treze submeteram material para a inscrição da Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação realizada pelo IPHAN em maio de 2009: Cananéia, Carapicuíba, Cotia, Iguape, Iperó, Itu, Santana de Parnaíba, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião e São Paulo.

Como pré-requisito para a participação, todos os municípios deveriam apresentar bens tombados, registrados ou em processo de tombamento ou registro pelo IPHAN. Os tombamentos variam nos períodos, sendo alguns correspondentes aos primeiros anos de atuação do órgão (Carapicuíba em 1949, São Sebastião em 1955, Cananéia em 1955), outros entre 1970 e 1980 (Iguape, em 1975; Itu, em 1985; Cotia, em 1986, incluindo o tombamento da Reserva Florestal do Morro Grande, Santana de Parnaíba, em 1982) e três mais recentes: Iguape, São Luiz do Paraitinga e Paranapiacaba (Santo André).

O lançamento das chamadas públicas para elaboração dos Planos de Ação foi precedido pelo “Quadro Estadual do Patrimônio”, idealizado em meados de 2008. A iniciativa foi compreendida como primeiro passo para se estabelecer uma relação mais articulada entre o escritório central do IPHAN, em Brasília, e os municípios. Segundo Sutti, a proposta do quadro se deu a partir da percepção de um “problema estrutural” da dificuldade de diálogo do IPHAN com as municipalidades. Como revela o autor em entrevista:

Como é que a gente vai fazer um programa muito maior (que o Monumenta), se a gente não tem uma política de patrimônio capaz de dialogar? Eu e o Leonardo Barreto, que era o superintendente de Minas, brincávamos que o IPHAN era a Tropa de Choque, quando ele chegava todo mundo tinha medo, se escondia. E a ideia é que era pra gente ser bombeiro: alguém que está lá para ajudar que você confia, que você sabe que por pior que seja a situação, que não está correndo perigo. E para isso a gente tinha que sair de uma política federal de patrimônio, que o IPHAN determina o que vai ser feito e obriga todo mundo a fazer, atravessando todo mundo, para uma política nacional.²⁹⁴

293 Dados extraídos de: IPHAN, *Lista de bens tombados e em processo de tombamento até 2018*, 2019. Se atualizado para 2018, ano do recorte da pesquisa, o número de bens tombados sobe para 100, em 41 municípios.

294 Em concedida a autora, em julho de 2018.

A partir da criação de uma base, com a indicação dos prefeitos das cidades com bens protegidos pelo IPHAN, o órgão procurou criar uma estratégia para aproximação com as municipalidades. A fala de Sutti revela a preocupação de se construir uma nova imagem dos órgãos de preservação, baseada no diálogo, em oposição à postura rígida e distante tradicionalmente associada a eles, representada pela analogia “Tropa de choque X Corpo de Bombeiros”. O levantamento dos dados sobre a gestão do patrimônio nos municípios, que orientou metodologicamente a construção do quadro, foi compreendido quase como um objetivo secundário, uma vez que a principal meta era o contato com as administrações locais, iniciando uma relação de confiança entre IPHAN, estados e municípios.

Mapa 6: Planos de Ação em São Paulo. Fonte: Ministério da Cultura (et.al), 2009.

Elaborado pela autora

Sucedendo à elaboração do quadro, a partir de 2009 foram lançados os Planos de Ação. Conforme apresentado no capítulo anterior, eles foram pensados como instrumento de planejamento territorial integrado considerando, dessa forma, o patrimônio como eixo indutor das demais demandas, em um processo orientado pela proposta de desenvolvimento local.

Antes de aprofundar o processo de participação dos municípios paulistas nos Planos de Ação, cabe retomar suas etapas e os produtos solicitados pelo IPHAN em cada uma delas, concluídas com a assinatura dos Acordos para a Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), como sintetiza o fluxograma (Figura 13). Estes foram um instrumento de fixação de interesses e compartilhamento de gestão, sem o efetivo repasse de verba.

Figura 13: Etapas de elaboração dos Planos de Ação. Fonte: IPHAN, 2009g. Elaborado pela autora

As etapas foram apresentadas por meio da divulgação da *Cartilha para elaboração dos Planos de Ação para as Cidades Históricas*, lançada em agosto de 2009, quatro meses após a divulgação da primeira chamada pública em maio, tendo como principal diferença o formato de divulgação e a profundidade das informações. A primeira chamada divulgada se deu de forma mais sintética, com linguagem simples em forma de “ofício”. A segunda, em formato de cartilha é mais elaborada e didática, com um projeto gráfico que facilita sua compreensão.

Os objetivos dos Planos de Ação, segundo a chamada pública divulgada pelo IPHAN foram:

1. Fortalecer a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural;
2. Promover a atuação integrada do setor público (em suas diversas instâncias), do setor privado e da sociedade nas Cidades Históricas;
3. Definir estratégias para enfrentar problemas estruturais das Cidades Históricas e para promover o desenvolvimento local, a partir das potencialidades do patrimônio cultural;
4. Orientar a priorização de investimentos no âmbito do planejamento integrado para o Patrimônio Cultural e definir ações e projetos estratégicos para as Cidades Históricas.²⁹⁵

O IPHAN se comprometeu a designar equipe técnica, sendo as superintendências estaduais responsáveis pela coordenação da implementação dos Planos. Para suprir a demanda técnica de coordenação e levantamento da etapa inicial de elaboração dos Planos de Ação foram realizados contratos chamados de PRODOC. Esse instrumento de contratações temporárias tinha como objetivo a realização de um produto específico determinado. No manual de Cooperação Técnica entre UNESCO e governo brasileiro, a modalidade é definida como:

Documento de Projeto (PRODOC) – instrumento utilizado para a fase de implementação plena do Projeto, que estabelece a concepção, as finalidades, os objetivos, os resultados e o plano básico das ações, previstos pelo instrumento legal que regula a parceria.²⁹⁶

Inicialmente, em 2009, a Superintendência de São Paulo contratou dois arquitetos: Olívia Buscariolli e Guilherme Michelin, sendo este posteriormente substituído por Darlan Firmato. Como produto, eles apresentaram as fichas do Sistema Integrado de Conhecimento e Gestão (SICG) do IPHAN²⁹⁷. O objetivo do preenchimento das fichas era fazer um levantamento complementar àquele em elaboração nos municípios, identificando também se já havia projeto de restauro ou requalificação para alguns dos bens identificados pelo material. Observa-se certa redundância entre as informações presentes no levantamento realizado pelos municípios, em 2009, com o preenchimento das fichas de identificação dos Planos de Ação e as do SICG, preenchidas pelos técnicos contratados via PRODOC. Porém, identifica-se também que as fichas do SICG são posteriores àquelas levantadas na etapa inicial dos Planos de Ação.

Os técnicos contratados via PRODOC ficaram responsáveis, também, pela orientação dos municípios no preenchimento das fichas dos Planos de Ação. Em entrevista, a arquiteta contratada relata a realização de reuniões com os municípios na Superintendência do IPHAN em São Paulo, nas quais os funcionários das treze prefeituras participantes eram orientados. A arquiteta relata, ainda, a empolgação de funcionários de algumas prefeituras na participação do programa.

Antes da reflexão sobre os produtos apresentados pelos Municípios como resultado dos Planos de Ação, cabe algumas ressalvas. A primeira é a escolha pela exclusão do município de São Paulo como um dos casos analisados nessa pesquisa. É possível observar pela documentação apresentada que houve a participação do município de São Paulo na primeira etapa de levantamento dos Planos de Ação, o que não foi levado adiante nas etapas seguintes.

Segundo Walter Pires, diretor do Departamento do Patrimônio Histórico (DPH), da Prefeitura do Município de São Paulo, entre 2009 e 2012, houve o interesse dos técnicos do departamento de participar do programa, considerando, sobretudo, a experiência acumulada com o Monumenta. O arquiteto chegou a participar de um encontro em Brasília, organizado pelo IPHAN, em agosto de 2009, para apresentar o programa e discutir “questões metodológicas para a execução dos Planos”²⁹⁸, e depois de reunião com a Superintendência de São Paulo e outros municípios interessados. Porém, por “questões políticas” o então Secretário Municipal de Cultura, Carlos Augusto Machado Calil, suspendeu a participação do programa, causando frustração por parte dos técnicos. Desse modo, apesar do município de São Paulo apresentar a ficha de Levantamento Diagnóstico dos Planos de Ação o caso não será aprofundado nessa análise, considerando a

296 UNESCO, *Guia de execução de projetos da UNESCO no Brasil*, 2019. Disponível em <https://www1.brasilia.unesco.org/manual execucao/guia_execucao_ubo.pdf> Acesso em 12 Abr. 2020.

297 Olívia Buscariolli, em entrevista concedida à autora em julho de 2019.

298 Departamento do Patrimônio Histórico, *Relatório de viagem para Brasília (13 e 14/08/2009)*, 2009.

ausência da documentação para observação das ações propostas na terceira etapa.

Outro ponto a se destacar é que São Luiz do Paraitinga não apresentou o material para a participação na primeira etapa dos Planos de Ação. Segundo Buscariolli, o desinteresse inicial do município se deu por “questões políticas”: a prefeitura municipal era do PSDB e o governo federal do PT. Após a enchente de janeiro de 2010, o município precisou da ajuda do IPHAN para o financiamento da recuperação da cidade e, por este motivo, São Luiz do Paraitinga entrou tardiamente no programa. Ainda, segundo o relato da arquiteta, houve ressentimento dos outros municípios, uma vez que grande parte do esforço técnico precisou se concentrar em São Luiz do Paraitinga. Por esse motivo, na análise proposta neste trabalho para a primeira fase (Levantamento Preliminar e Diagnóstico) de participação dos municípios, não será incluído São Luiz do Paraitinga, que será retomado nas análises da terceira fase (Ações), no Capítulo 4.

Sobre as reuniões, Buscariolli aponta também a presença de técnicos de diferentes áreas nas prefeituras, que não necessariamente possuíam conhecimento sobre patrimônio e projeto. A arquiteta ressalta que o processo gerou muitas dúvidas, sobretudo nesses municípios. Apesar das dificuldades, o preenchimento das fichas coube inteiramente aos municípios participantes, incluindo a priorização dos investimentos indicados na terceira etapa.

Maria Rita Basso²⁹⁹, ex-funcionária da prefeitura de Cananéia no período de participação dos Planos de Ação, elogiou a atuação da equipe contratada, apontando a disposição dos técnicos na orientação dos trabalhos. Segundo ela, a elaboração dos Planos de Ação configurou uma boa experiência, considerando o “aprendizado, de organizar e reunir as pessoas que se interessam pelo centro histórico”, apontando a importância do processo como “uma questão de conscientização”.

Não foi possível localizar o “Quadro Estadual do Patrimônio,” descrito por Sutti, durante entrevista realizada. Por esse motivo, partiu-se para um levantamento de alguns dados sobre as administrações locais, em paralelo a outras informações relevantes sobre sua configuração, a fim de analisar como isso influenciou na participação dos municípios no programa. Considerou-se relevante as informações sobre a secretaria/departamento responsável pela realização das fichas dos Planos de Ação e a presença ou não de conselho de patrimônio. Os dados permitiram analisar a relação entre as ações indicadas e a estrutura municipal para o patrimônio existente em cada uma das cidades consideradas.

A partir do quadro é possível traçar algumas considerações sobre a gestão do patrimônio nos doze municípios em questão. Ele revela que a maioria dos municípios estudados possuem conselhos de patrimônio, sendo a maior parte constituída na primeira década dos anos 2000. Observa-se, também, como os municípios que apresentam seus conselhos de patrimônio há mais tempo (Santo André, Santos e São Bernardo do Campo) possuem em comum níveis mais elevados de IDH e de PIB per capita, possibilitando traçar um paralelo entre a riqueza desses municípios e uma maior estrutura administrativa. Cabe a ressalva de que nem sempre a existência dos conselhos significa seu efetivo funcionamento. Segundo Calabre, “a frequência das reuniões é um indicador importante

299 Em entrevista concedida a autora, em julho de 2019.

para a avaliação do efetivo caráter consultivo e fiscalizador dos conselhos”³⁰⁰. A pesquisa do IBGE revela que dos municípios com conselho de patrimônio no país:

3,0% do total dos municípios realizam mensalmente suas reuniões, 6,3% de maneira bimestral ou trimestral, 0,5% quadrimestral, 0,2% se reúne anualmente, 2,0% declarou não ter frequência regular e somente 1,3% não se reuniu no último ano. O resultado indica que o país tem um percentual de 73,7% de conselhos de proteção ao patrimônio cultural que realizou até três reuniões por mês nos últimos 12 meses.

Considera-se importante identificar o “tamanho” dos municípios, tendo em vista, sobretudo, as experiências anteriores, como o Monumenta, que apresentou maior sucesso nas cidades menores. Contudo, não foi possível verificar uma relação entre os municípios com menos habitantes e a presença ou não de um conselho de patrimônio na estrutura administrativa. Cabe aqui também a ressalva de que, apesar de alguns municípios não apresentarem um conselho próprio para o tema, não significa que ele não é abordado em suas políticas municipais, como no caso de Carapicuíba, que conta com a Lei Municipal de Aldeia (Lei n 917 de 11 de setembro de 1986), que visa preservar a Aldeia de Carapicuíba, ou em Cotia, em cuja cidade o tema é abordado no seu Plano Diretor (Lei Complementar n° 72/2007).

Ao sintetizar o perfil dos municípios participantes, procurou-se observar qual a relação entre os dados coletados e as reflexões a partir da documentação dos municípios participantes nas três fases apresentadas. Entende-se que não se trata de fatores relacionados ou co-dependentes. A intenção é identificar se há algum tipo de “padrão” a partir de uma análise cruzada, considerando no quadro gestão do patrimônio, o perfil socioeconômico (a partir dos indicadores básicos apresentado) e as ações propostas na etapa 3 dos Planos de Ação. Isso porque, é importante observar como o programa atinge municípios com diferentes estruturas administrativas, de modo que o próprio interesse das administrações municipais e seus respectivos projetos de desenvolvimento podem ser distintos.

Em São Paulo, a primeira etapa do programa atinge, ao mesmo tempo, regiões mais pobres como Iguape e Cananéia, e outras mais ricas, como Santo André e São Bernardo do Campo. Nota-se, desse modo, como essas características influenciaram na participação dos Planos de Ação em 2009, considerando, sobretudo, a indicação das ações na terceira etapa do programa.

Na primeira etapa foram entregues as Ficha de Levantamento e Cadastro de Rede de agentes. Esta primeira etapa consistiu em uma planilha com diversos campos sobre o município em questão, incluindo quais bens são tombados em nível federal e qual a entidade administrativa responsável pelo seu preenchimento. Analisando as fichas de levantamento para diagnóstico preliminar, a variação da estrutura municipal fica evidente, considerando a densidade da informação apresentada e até mesmo a interpretação das perguntas propostas pela ficha.

300 Lia Calabre, Op. Cit, 2009.

	Município	Elaboração P.A	Conselho de Patrimônio? (ano de criação)	População (2010)	IDH (2010)
1	Cananéia	Departamento Municipal de Cultura	Sim (2005)	12.226	0,72
2	Carapicuíba	Secretaria de Cultura e Turismo	Não	369.584	0,749
3	Cotia	Secretaria do Turismo e Cultura	Não	201.150	0,78
4	Iguape	Departamento de Cultura, Turismo e Eventos – Departamento de obras e Serviços Urbanos.	Sim (2007)	28.841	0,726
5	Iperó	Secretaria Educação Cultura e Esporte	Sim (2009)	28.300	0,719
6	Itu	Secretaria de Cultura e do Patrimônio Histórico	Sim (2004)	154.147	0,773
7	Santana de Parnaíba	Secretária de Cultura e Turismo	Sim (2002)	108.813	0,814
8	Santo André	Secretaria de Gestão dos Recursos Naturais de Paranapiacaba e Parque Andreense	Sim (1990)	676.407	0,815
9	Santos	Secretaria Municipal de Planejamento	Sim (1989)	419.400	0,84
10	São Bernardo do Campo	Secretarias de Cultura e Planejamento Urbano	Sim (1984)	765.463	0,805
11	São Luiz do Paraitinga	Não tem ficha de levantamento preliminar pois entrou tardiamente	Sim (2011)	10.397	0,697
12	São Sebastião	Secretaria de Cultura e Turismo / Departamento de Patrimônio Histórico	Não	73.942	0,772

Quadro 4: “Quadro estadual do patrimônio”: Características administrativas dos municípios de SP participantes dos Planos de Ação em 2009. Fonte: MinC/IPHAN, 2009; IBGE. Elaborado pela autora.

As Fichas foram compostas por 10 itens: 1. Identificação; 2. Localização; 3. Definição da Área de Estudo; 4. Identificação e localização das informações disponíveis sobre a área; 5. Perfil socioeconômico da área da população residente; 6. Gestão e planejamento urbano e territorial; 7. Diagnóstico de usos, serviços e infraestrutura urbana disponível; 8. Diagnóstico da qualidade ambiental; 9. Identificação de áreas que demandam atenção diferenciada; 10. Preenchimento.

Os campos a serem preenchidos consideraram o patrimônio de forma ampliada. Os temas

abordados incluíram, por exemplo, o patrimônio material, imaterial, natural, além da presença de sítios arqueológicos. A influência na área de estudo poderia ser direta ou indireta, reforçando que a proposta não precisaria se limitar à área tombada. Além dos campos mais objetivos, como sobre a legislação de patrimônio incidente na área de estudo, observa-se a presença de campos “livres” para indicação de “observações gerais” e “problemas e potencialidades” presente em sete dos dez campos. Além disso, a ficha apontou a possibilidade de indicar carências generalizadas dos municípios, como educação e saúde, não apenas questões diretamente ligadas ao patrimônio.

O tema do turismo aparece em um campo específico sobre a infraestrutura existente para a atividade. A leitura das fichas chamou a atenção para os municípios que apontaram o setor em outros campos, distintos do designado para tal, como no campo livre “principais potencialidades em relação à proteção e reconhecimento do patrimônio cultural”. Em alguns casos, o turismo é contemplado como uma das principais atividades econômicas da área e dos habitantes, como em Santos, Cotia, Itu³⁰¹ e Santo André³⁰². Nas fichas de Carapicuíba, Cananéia, Iperó, Santana do Parnaíba e São Sebastião o turismo é apontado como atividade secundária. Nos casos de Iguape e São Bernardo do Campo, aparece apenas nos campos específicos destinados a esta questão. Itu, Iguape, Cananéia, Santos, São Sebastião e São Luiz do Paraitinga são considerados, inclusive, Estâncias Turísticas pelo governo do Estado de São Paulo. Isso significa que esses municípios possuem “infraestrutura e serviços direcionados ao turismo, seguindo legislação específica e pré-requisitos para a qualificação”³⁰³.

Ainda sobre o turismo, destacam-se alguns pontos que permitem articulação com outros temas abordados ao longo deste trabalho. São Sebastião indica como potencialidade: “Cidades com aspectos arquitetônicos do Brasil colonial, meio ambiente favorável ao turismo natural e histórico”. O tópico chama atenção, pois reforça a associação do colonial com o desenvolvimento do turismo, o que poderia ser entendido como a reprodução do discurso da ortodoxia do patrimônio a partir do próprio ponto de vista dos municípios. Na mesma ficha, quando questionados sobre a detecção de áreas sujeitas à pressão por mudanças de uso, a resposta fornecida foi: “o próprio centro histórico sofrerá pressão positiva caso a mudança de uso seja para turismo e revitalização dos edifícios”.

Nos municípios onde o turismo apareceu como atividade complementar, ressalta-se a relação com as festividades, a maioria religiosa. É o caso de Santana do Parnaíba, Iperó (festa do Padroeiro) e Carapicuíba. Em Iguape, a Festa do Bom Jesus de Iguape e da Nossa Senhora das Neves aparece no campo “principais problemas e potencialidades em relação à proteção/reconhecimento

301 Ministério da Cultura (et.al), *Planos de Ação: Itu*, 2009. Segundo a o Levantamento para o Diagnóstico Preliminar de Itu nos Planos de Ação as principais atividades econômicas do município são descritas como: “ocupações ligadas ao desenvolvimento e potencialidade do Turismo, tais como: Restaurantes, Bares, lojas diversas, antiquários, artesanatos e “produtos do exagero”. Ainda segundo o material o município é visitado por 20.000 turistas nos finais de semana.

302 Ministério da Cultura (et.al), *Planos de Ação: Santo André*, 2009. A Ficha de Levantamento Preliminar e Diagnóstico enfatiza a questão do turismo como fonte de renda: “Maioria da população trabalha com turismo. Turismo trouxe geração de renda para os moradores.”

303 Governo de São Paulo, Estâncias turísticas. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhe-casp/praias-e-estancias/estancias/> Acesso em 12 Abr. 2020.

do patrimônio cultural”, destacando como as “principais atrações turísticas resultam justamente da cultura tradicional, da herança histórica, das belezas naturais e da fé”.

A produção de artesanato também apareceu como um tema recorrente nas fichas de Levantamento Preliminar e Diagnóstico. O tópico relaciona diretamente ao discurso do patrimônio como fonte de geração de renda para a população local, que se intensificou na gestão do IPHAN nos anos 2000. Na mesma linha, apareceu a participação da população na construção de um “turismo de base”, com a qualificação dos moradores da região como intermediadores das visitas, como explícito no texto de Cotia:

A região do Polo Eco-histórico (Sítio do Mandu) ainda mantém um contingente de habitantes que tem vocação para as atividades rurais e florestais que podem ser **inseridos num processo de desenvolvimento local** que leve em conta essa potencialidade, e através de capacitação os insira no mercado de trabalho com oportunização de atividades ligadas ao turismo ecológico ou histórico.³⁰⁴

Outras propostas também chamam atenção pelo potencial de articulação do patrimônio com a população local. É o caso de Santana do Parnaíba e a “Oficina Escola de Artes e Ofícios”, tendo como objetivo e estratégia:

preservar o patrimônio histórico e cultural, incluindo socialmente jovens entre 14 e 24 anos, que se encontram em situação de risco psicossocial, disseminando um programa profissionalizante na área de reabilitação, restauração e conservação do patrimônio histórico e cultural.³⁰⁵

No caso de São Bernardo do Campo, que apresenta o Estádio 1º de Maio em processo de tombamento pelo IPHAN, a menção ao turismo se dá apenas nos campos específicos destinados ao tema. Observa-se como o preenchimento da ficha é mais abrangente e parece focar na qualidade de vida dos habitantes. A área de estudo indicada indica grande número de bens de relação indireta com o Estádio, ampliando as possibilidades de solicitação de ação, conforme orientação da cartilha de elaboração dos Planos de Ação. A atuação do órgão municipal de patrimônio aparenta ser marcante, com a presença significativa de bens tombados em esfera municipal, além da realização de um Inventário de Bens Culturais de São Bernardo. Na apresentação do inventário fica claro que a gestão municipal de patrimônio possui uma visão abrangente, ressaltando sua importância no cotidiano do morador:

O estudo parte de uma visão conjunta do patrimônio de São Bernardo do Campo, buscando entendê-lo a partir de processos formadores da cidade, os quais foram definidos como eixos estruturadores do trabalho. (...) trabalha-se com uma concepção de que o patrimônio, para ser reconhecido socialmente, deve estar inserido na vida e no cotidiano da cidade.³⁰⁶

304 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Cotia*, 2009.

305 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Santana do Parnaíba*, 2009.

306 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: São Bernardo do Campo*, 2009.

Como apontado anteriormente, as fichas apresentaram o diagnóstico de áreas além do patrimônio. No item “Diagnóstico de usos, serviços e infraestrutura urbana disponível”, os municípios indicaram a qualidade do oferecimento desses serviços a partir de três critérios: (Suficiente, Deficiente e Inexistente), além do campo livre de texto que complementava a informação dada. O Gráfico 7 identifica o diagnóstico realizado pelos municípios, a fim de observar como eles se relacionam com as ações levantadas na terceira etapa do programa.

Gráfico 7: Diagnóstico de usos, serviços e infraestrutura urbana disponíveis, segundo levantamento dos municípios nos Planos de Ação. Fonte: MinC/ IPHAN, 2009. Elaborado pela autora.

No diagnóstico apresentado pelos municípios é notável a carência de equipamentos de cultura. Entre os serviços indicados, cultura é o que mais aparece como insuficiente, seguido de Esporte e Lazer e dos Serviços tradicionais (apresentado na ficha como mercados de artesanato e produtos locais, entre outros). O dado é interessante, pois permite relacioná-lo com a análise dos casos selecionados no PAC-CH/2013. Em uma leitura superficial, a presença de um grande número de equipamentos de cultura na seleção das 425 ações, em 2013, pode ser interpretada como a recorrência dos “usos culturais da cultura”, em uma visão limitada dos potenciais de utilização do patrimônio cultural, que podem ser associados a outras demandas, como habitação, educação e saúde. Porém, a partir dos dados fornecidos pelos próprios municípios, identificando a carência dos equipamentos de cultura, entende-se que a destinação do patrimônio para uso cultural é completamente justificável.

Outro tema recorrente, mas que apareceu de forma dispersa na leitura das fichas, é a relação da população local com o patrimônio. O ponto é apresentado como um problema, a partir da identificação de que não há interesse por parte da população no reconhecimento e na preservação

do patrimônio. A questão aparece explicitamente nas fichas de São Sebastião³⁰⁷, Santos³⁰⁸, Santana do Parnaíba³⁰⁹ e Carapicuíba³¹⁰.

É possível relacionar o dado informado pelos próprios municípios com a fala de Rodrigues sobre a atuação dos órgãos de patrimônio no estado durante muitos anos, no qual se construiu uma relação de distanciamento. Sobre isso, evidencia-se ainda a crítica explícita de Iguape ao Condephaat no preenchimento da ficha, que caracteriza o tombamento pelo órgão estadual como “questionável e controverso”³¹¹.

Percebe-se também a dificuldade de manutenção e intervenção nos imóveis, sobretudo, os de uso residencial, que aparece no diagnóstico realizado pelos municípios. Santo André e Santana do Parnaíba³¹² apontam como a população residente nesses imóveis tende a depender do poder público para a restauração das fachadas. No caso da Vila de Paranapiacaba, em Santo André, que tem grande parte de seus imóveis construídos em madeira, é mencionada a dificuldade com o manuseio deste material por parte dos moradores. Uma vez que a maior parte da Vila é de uso residencial, a questão compromete a preservação da leitura da paisagem como um todo. Um dado positivo indicado na ficha refere-se ao fato dos imóveis pertencerem, desde 2012, à prefeitura de Santo André, podendo ser restaurados previamente pelo poder público, cabendo ao morador apenas a manutenção.

Ainda sobre a relação da população com o patrimônio nos municípios, destaca-se a recomendação de oficinas com a população para a realização dos Planos de Ação. Conforme mencionado na primeira Chamada Pública³¹³, a participação da comunidade e da rede de agentes atuantes no território seria um ponto fundamental para a construção de um diagnóstico a partir das realidades locais, definindo metas, agentes e prioridades para a construção de um Plano que funcionasse como uma resposta real e exequível às questões urbanas por meio do patrimônio.

307 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: São Sebastião*, 2009. Segundo a ficha do Levantamento para Diagnóstico Preliminar: “A comunidade local encontra-se desestimulada a preservar sua identidade cultural e a cultura material.”

308 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Santos*, 2009. Segundo a ficha do Levantamento para Diagnóstico Preliminar: “A população moradora não reconhece a importância histórica do local”.

309 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Santana do Parnaíba*, 2009. Segundo a ficha do Levantamento para Diagnóstico Preliminar: “transformar a prática e compreensão de uma minoria erudita – patrimônio cultural – para o conhecimento e fruição de maiorias populares.”

310 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Carapicuíba*, 2009. Segundo a ficha do Levantamento para Diagnóstico Preliminar: “Não há muito interesse dos que habitam ou tem comércio no local em aprimorar ou melhorar o atendimento aos visitantes.”

311 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Iguape*, 2009.

312 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Santana do Parnaíba*, 2009. Segundo a ficha do Levantamento para Diagnóstico Preliminar: “Cerca de 20% da população residente não possuem condições de manter seu imóvel em condições adequadas (manutenção preventiva e corretiva), dependendo integralmente do poder público local. Cerca de 70% da população residente realiza apenas manutenção interna, deixando para o poder público local a manutenção externa (cobertura e fachadas). Os 10% restantes realizam a manutenção interna e externa com recursos próprios”.

313 IPHAN, *Chamada Pública para a elaboração dos Planos de Ação para as Cidades Históricas*, 2009a.

Como observado pelo material consultado, estes encontros foram realizados na maioria dos municípios inscritos no programa em São Paulo, mas sua efetividade na construção de uma política participativa só pode ser avaliada a partir de um levantamento mais aprofundado sobre o tema.

Figura 14: Reunião realizada em Iguape durante terceira etapa dos Planos de Ação. Fonte: PMI, 2009.

Figura 15: Reunião realizada em 30/09/09 em Paranapiacaba durante segunda etapa dos Planos de Ação. Fonte: PMSA, 2009.

Figura 16: Reunião realizada em 28/09/09 em Cananéia durante primeira etapa dos Planos de Ação. Fonte: PMC, 2009.

O material da terceira etapa é composto por uma tabela de treze colunas, que permite a identificação das ações selecionadas, incluindo também informações sobre objetivos gerais e específicos, diagnósticos e resultados. A tabela específica, por meio da numeração presente na Cartilha dos Planos de Ação, a qual linha de ação elegível a proposta se refere.

Segundo a cartilha, as ações selecionadas pelos municípios a partir das demandas observadas nas etapas anteriores foram enquadradas em Linhas de Ação elegíveis. O documento especificou a possibilidade de enquadrar determinada ação em um dos três eixos propostos: 1) Produção de conhecimento e gestão da informação; 2) Planejamento e gestão, incluindo o tema da gestão integrada em consonância com o discurso proposto pelo SNC; e 3) Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural. Além dos eixos propostos, são definidas categorias de ação específicas a cada um deles, como mostra o Quadro 5:

As Linhas de Ação foram estruturadas de forma que o patrimônio fosse compreendido como eixo articulador para demandas mais abrangentes. Nesse sentido, cabe associar os temas identificados nas Linhas de Ação ao discurso presente no Monumenta, a partir de 2005, atentando-se para a proposta de continuidade do programa, com o entendimento de que a restauração não é suficiente para a conservação do patrimônio, cabendo ao programa estimular a articulação das obras a outras estratégias de conservação e valorização, como políticas de desenvolvimento urbano ou de fortalecimento da gestão.

LINHA DE AÇÃO	
1	1. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
	<div> <div>CATEGORIAS</div> <div> <ul style="list-style-type: none"> Inventários e mapeamentos do patrimônio cultural (material e imaterial) por meio das metodologias do S-INRC, SICG, entre outras. Catálogo do artesanato tradicional pelo CNFCP Estabelecimento de parcerias com universidades e instituições de ensino para o estímulo à pesquisa sobre </div> <div> <div>patrimônio cultural</div> <ul style="list-style-type: none"> Levantamento cadastral de sítios urbanos Estudos e pesquisas sobre indicadores e instrumentos de gestão Estudos sobre estabelecimentos de circuitos culturais, paisagens culturais e/ou itinerários </div> </div>
LINHA DE AÇÃO	
2	2. PLANEJAMENTO E GESTÃO
	<div> <div>CATEGORIAS</div> <div> <div> 2.1 Fortalecimento Institucional <ul style="list-style-type: none"> Legislação e Regulação (necessidades) Normatização da publicidade (uso de placas, letreiros etc.) Produção de material de referência local (Cadernos técnicos, cartilhas para mão de obra, etc...) </div> <div> 2.2 Formação de técnicos: <ul style="list-style-type: none"> Formação de técnicos nas áreas de preservação Formação de gestores de projetos de preservação Capacitação de técnicos municipais, estaduais e federais em </div> <div> <div>temáticas específicas</div> 2.3 Desenvolvimento de instrumentos de Gestão integrada: <ul style="list-style-type: none"> Fundos Municipais / Estaduais Criação de linhas de financiamento para a preservação Escritórios Técnicos de Licenciamento e Fiscalização Desenvolvimento de marcos municipais ou regionais (Planos de Mobilidade, Habitação, dentre outros) Criação de consórcios intermunicipais para a preservação do Patrimônio Cultural </div> </div> </div>

LINHA DE AÇÃO

3. DINAMIZAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

3.1 Recuperação e uso do patrimônio cultural

- Restauro e conservação dos bens (atendendo NBR 9050)
- Recuperação dos edifícios e dos espaços públicos condicionada à garantia de uso que promova atividades econômicas, sociais e culturais

3.2 Requalificação urbanística

- Recuperação de espaços públicos
- Instalação de mobiliário urbano e sinalização
- Embutimento de fiação aérea
- Iluminação de destaque
- Instalação de internet sem fio gratuita
- Melhoria de segurança no território delimitado
- Adequação de plano viário
- Qualificação/ implantação de parques e áreas verdes

3.3 Infraestrutura urbana e social

- Habitação, inclusive de Interesse Social
- Saneamento Ambiental
- Regularização fundiária
- Transporte e Mobilidade Urbana

3.4 Financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados

- Financiamento para a recuperação de imóveis privados
- Financiamento com critérios específicos para atendimento do Serviço Social de Moradia

3.5 Fomento às atividades produtivas locais

- Apoio à estruturação de

atividades produtivas nas cidades históricas, com ênfase para as atividades tradicionais

- Qualificação dos espaços destinados à produção e venda do artesanato no país, na realização de oficinas de capacitação, entre outras ações que estimulem a geração de emprego e renda
- Linhas de crédito para a produção tradicional
- Implantação de projetos de Economia solidária
- Qualificação profissional da população residente na cidade voltada para a preservação
- Programas de geração de renda para atividades tradicionais

3.6 Difusão e Promoção do patrimônio cultural

- Produção de conteúdo sobre o patrimônio cultural para os sítios de internet da Prefeitura, Estado e União
- Produção de filmes e programas de TV voltados à divulgação do patrimônio cultural
- Parcerias com secretarias de educação para produção de conteúdo didático para escolas.
- Divulgação dos circuitos históricos
- Capacitação de agentes locais para o turismo cultural
- Sinalização e identificação dos bens tombados
- Produção de material de divulgação dos monumentos históricos
- Produção de guia e material de referência das cidades históricas

Quadro 5: Linhas de ação elegíveis segundo Cartilha de elaboração dos Planos de Ação.

Fonte: IPHAN, 2009g. Elaborado pela autora

A análise das Linhas de Ação permitiu identificar quais as principais demandas solicitadas pelos municípios, observando o entendimento do papel do patrimônio em sua estruturação, como descrito no Gráfico 7. A partir dessa análise geral, observa-se que as demandas municipais priorizaram o item 3. *Dinamização e valorização do patrimônio cultural*, com 23% das ações correspondendo ao item 3.1 *Recuperação e uso do patrimônio cultural* que, como será observado na análise individualizada, é a categoria para a qual foram solicitadas as restaurações de edificações. De modo amplo, o item 1. *Produção de Conhecimento e Gestão da Informação* foi o menos priorizado, contando apenas com uma pequena parcela (5%), referente à produção de Inventários e mapeamentos do patrimônio cultural (material e imaterial). No item 2. *Planejamento e Gestão*, somando as 3 categorias, chega-se a 14%, o que se configura como uma parcela muito pequena. Dessa porcentagem 7% diz respeito à formação de técnicos.

Gráfico 8: Linhas de Ação solicitada pelos municípios paulistas nos Planos de Ação no contexto do PAC-CH/2009 (Geral). Fonte: MinC/IPHAN, 2009. Elaborado pela autora.

Ainda sobre a justificativa do recorte, a pesquisa se baseou em uma análise comparativa buscando compreender quais as principais demandas indicadas, atentando também para a estrutura municipal de gestão do patrimônio nas prefeituras em questão. Cabe ressaltar, contudo, que o trabalho não abordou as particularidades das trajetórias de preservação de cada município, o que certamente traria outra dimensão de reflexões, sendo um tema possível de ser explorado em novas pesquisas.

Gráfico 9: Linhas de Ação solicitada pelos municípios paulistas nos Planos de Ação no contexto do PAC-CH/2009 (Por município). Fonte: MinC/IPHAN, 2009. Elaborado pela autora.

Em seu trabalho, Figueiredo cita a ausência de uma visão ampla dos gestores municipais com relação ao território, verificada na análise dos Planos de Ação de 2009:

Uma análise ainda preliminar em parcela muito pequena dos Planos de Ação apresentados aponta que a grande maioria dos municípios ainda não conseguiu compreender e analisar seu território como um todo, tampouco articular ações dos seus diversos setores. A lista de ações priorizadas ainda se refere a ações pontuais e desarticuladas no território.³¹⁴

A partir da leitura global (Gráfico 8), a hipótese inicial da pesquisa se aproximou da percepção de Figueiredo. Tendo em vista o maior número de solicitações para a recuperação do patrimônio edificado, a expectativa era a de que as ações indicadas pelos municípios se mostrassem limitadas, frente ao potencial dos eixos sugeridos. Esperava-se que, de alguma forma, os municípios reproduzissem em suas demandas a lógica dos programas anteriores, como o PCH e o Monumenta, sobretudo os que apresentaram um diagnóstico muito orientado para o turismo. Porém, conforme mostra o Gráfico 8, apesar da concentração das ações nos eixos 3.1 e 3.2, destaca-se a presença dos outros eixos, configurando mais de 50% do total das ações, o que permite identificar que, de modo geral, os municípios incorporaram os demais temas propostos pelo IPHAN nas suas solicitações, fato que pode ser compreendido como um resultado positivo do programa.

314 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit., 2014b, p. 194.

Na leitura do Gráfico 9, além do número de ações propostas por cada município, também é possível observar a quais categorias elas pertencem. De que forma essas ações se relacionam com o perfil traçado no Levantamento Diagnóstico da primeira etapa dos Planos de Ação? O quanto os municípios diversificaram suas demandas?

Em Carapicuíba, das onze ações propostas, sete corresponderam ao item *3.1 Recuperação e uso do patrimônio cultural* e todas se relacionaram a intervenções na própria aldeia. De modo geral, no caso de Carapicuíba, o perfil traçado pelo diagnóstico local da primeira etapa e as ações indicadas na terceira dialogam entre si. Em ambas as etapas dos Planos de Ação o município indicou como área de estudo apenas o perímetro tombado correspondendo a Aldeia, observando também uma evidente orientação para o turismo.

Em Itu, que igualmente reforçou em seu levantamento inicial o setor de turismo como uma potencialidade, também foi notada a indicação da área de atuação limitada ao centro histórico³¹⁵. Além disso, as únicas duas linhas de ação pontuadas foram *3.1 Recuperação e uso do patrimônio cultural*, considerando, sobretudo, o restauro de edificações e *3.2 Requalificação urbanística*, que abriga intervenções nos logradouros públicos, como o embutimento de fiação aérea (que se revelou uma ação recorrente entre os municípios). Entre as ações indicadas, destaca-se o resgate do transporte ferroviário para fins turísticos, reforçando a valorização da história nacional e da instrumentalização do patrimônio como fonte de renda, visando a promoção do desenvolvimento turístico local e regional.

Em Santana de Parnaíba o item *3.6 Difusão e Promoção do patrimônio cultural* ultrapassou 50% das solicitações. As propostas enquadradas nessa linha foram diversas, entre as quais se destacam: a elaboração de um plano de desenvolvimento do turismo ecológico no Morro do Voturuna, com um programa de treinamento de guias locais para ecoturismo e a criação de instrumentos/equipamentos de educação patrimonial, considerando o patrimônio imaterial. Chama atenção que os projetos não estão restritos ao centro histórico, tendo propostas de articulação com outros municípios como no roteiro turístico “Taipa de Pilão” que, por sua vez, se relaciona também a restauração do casarão Monsenhor Paulo Florêncio da Silveira Camargo, identificado como ponto turístico. Cabe apontar também, que novamente o embutimento da rede elétrica aparece como uma solicitação, indicado no eixo *3.2 Requalificação urbanística*.

No caso de Cotia, por exemplo, destacaram-se as ações relacionadas à formação de técnicos e a criação de Conselho de Patrimônio, objetivando o aperfeiçoamento das políticas públicas de desenvolvimento local. Observou-se, também, que as ações indicadas não se limitaram apenas ao entorno dos bens tombados. As demandas solicitadas equalizam melhorias voltadas para o desenvolvimento do turismo na região, com ações de fortalecimento de gestão. O turismo apareceu como um dos objetivos indicados, a partir da proposta de melhorias de infraestrutura para Sítio Padre

315 Sobre o tema, cita-se o trabalho de Rafael Fabrício De Oliveira, *Patrimônio Histórico-Cultural: Transformações E Usos Do Centro Histórico de Itu-SP*, 2012, que analisa a patrimonialização de Itu e sua relação com o crescente turismo no município, apresentando a percepção da população local e dos turistas por meio de entrevistas e pesquisa de campo.

Inácio, como a instalação de receptivo turístico e requalificação da estrada de acesso. Associa-se a esse objetivo também a capacitação de monitores culturais para receptivo à visitação. Reforçando o entendimento da solicitação das ações para além dos bens tombados, destacou-se a proposta de implantação de Parque Linear na margem do Rio Cotia, contando com espaços de lazer e esportes, incluindo a construção de um centro esportivo, programado para utilização durante a Copa do Mundo de Futebol, realizada em 2014 no Brasil.

Em Iperó, assim como Cotia, observou-se a diversidade de ações propostas, em uma área de atuação que extrapola o bem tombado (Real Fábrica de Ferro de São João), abrangendo o pátio ferroviário e o centro histórico. As ações incluíram projetos e obras relacionados ao restauro da Real Fábrica de Ferro de São João de Ipanema, além de temas referentes à requalificação urbanística, incluindo projeto e obra de assentamento e nivelamento das ruas do Centro Histórico, assim como a construção de equipamento urbano para transposição do leito ferroviário entre o centro e o bairro. As demandas incluíram, ainda, a criação de Fundo Municipal para recuperação de imóveis privados, de um Conselho Municipal de Patrimônio e de uma parceria com Secretarias de Educação (municipal e estadual). Destaca-se a proposta de aplicação do INRC e a capacitação de servidores para realização de atividades educativas sobre patrimônio histórico e cultural do município. É notável, também, a indicação de execução de restauro do conjunto edificado ferroviário de Iperó, com reutilização de vagões e pátio, visando a revitalização da Estrada de Ferro Sorocabana no Município “para usos socioculturais”. É interessante a comparação de Iperó com Itu, que também apresenta proposta de restauração do patrimônio ferroviário, tendo como justificativa o aumento do turismo. É evidente que o “uso sociocultural”, como indicado por Iperó, não exclui a possibilidade de fortalecimento da indústria turística. O que se ressalta é a forma como a ação é enquadrada no contexto de preenchimento da ficha, observando uma intenção mais abrangente na elaboração da proposta.

Conforme observado no Gráfico 9, Santos considerou uma grande diversidade de propostas. O município foi o que solicitou o maior número de ações, que incluíram restauração, projetos sociais e obras de requalificação urbanística. A intensa participação de Santos nessa etapa se vincula com a maior estrutura municipal para a gestão do patrimônio, tendo em vista que o município conta, desde 1989, com a atuação do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA)³¹⁶. O maior volume de ações se deu, também, em função de os técnicos responsáveis pelo preenchimento das fichas terem considerado, para cada tema, o projeto e a execução separadamente.

As ações solicitadas por Santos se mostram coerentes com os problemas e potencialidades apontados no diagnóstico. Entre as apresentadas, cabe sublinhar o número destinada a “recuperação da qualidade dos espaços públicos”, entre as quais: o embutimento de fiação elétrica, a criação de mobiliário urbano e a criação de novos usos para os espaços públicos utilizados pela população como forma de lazer. Aliado à recuperação dos espaços públicos, foi possível identificar nas ações

316 Sobre a preservação do patrimônio em Santos ver: Edson Luiz da Costa Sampaio, *Santos das Ruínas às Restaurações*, 2017.

a criação de programas para incentivar o uso da área central, como alternativa de lazer para a população, a partir da reativação de edificações.

Outro objetivo que se sobressaiu nos Planos de Ação de Santos foi a proposta de recuperação dos edifícios privados para utilização relacionada à habitação de interesse social, verificado na proposta de implementar o “Programa Alegria Centro Habitação”. Tal Programa incentiva a reabilitação de imóveis encortiçados, com a criação de novas unidades habitacionais para venda e locação, além da realização de registro das famílias vivendo em cortiços na região central, tema que apareceu com bastante ênfase no diagnóstico da primeira etapa. Ainda sobre habitação, uma das ações propostas por Santos foi o financiamento de imóveis privados, a partir da criação de uma linha de financiamento específico.

Também no litoral paulista, São Sebastião se enquadrou nos municípios que apresentaram ações diversificadas. Assim como observado no levantamento diagnóstico, as ações têm como áreas de estudo o Bairro de São Francisco da Praia e o centro histórico. O município foi o segundo com maior número de ações solicitadas, sendo a maioria delas correspondentes aos itens *3.2 Requalificação urbanística* e *3.6 Difusão e Promoção do Patrimônio Cultural*. Destacaram-se as ações voltadas para a melhoria da qualidade ambiental, como a “operação caça esgoto”, e a realização de obras e projetos de requalificação de praças. O INRC aparece novamente como uma proposta de ação, tendo como objetivo “consolidar e sociabilizar os produtos culturais”, enquadrado no item *3.6 Difusão e Promoção do Patrimônio Cultural*. Ainda enquadrada sob o eixo, destaca-se a implantação de “ações que transformem o Centro Histórico em elemento aglutinador de identidades”, como a execução do “Projeto Identidade Caiçara”, voltado para valorizar a linguagem, memória e histórias dos moradores da região. O eixo ainda contemplou as ações de profissionalização do comércio voltado para o turismo, incentivando serviços diversos, a partir da implementação de cursos profissionalizantes e treinamentos da população local. Por fim, cabe ressaltar a viabilização do convênio entre Caixa Econômica Federal e proprietários para a recuperação de imóveis privados, enquadrados no eixo *3.4 Financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados*.

Em Cananéia, assim como em São Sebastião, prevaleceu a diversidade das ações propostas, passando pelo fortalecimento institucional, restauro de edificações e requalificação urbanística. Observou-se também como o perímetro de atuação proposto extrapolou o centro histórico. Entre as ações identificadas na leitura da ficha tem-se a criação da Secretaria de Cultura do município, a implantação de programa de educação patrimonial na grade curricular do Ensino Básico e a criação do Fundo Municipal para recuperação de imóveis privados. Nota-se como os técnicos responsáveis pelo preenchimento da ficha enquadraram a restauração de diversos edifícios como uma única ação, estratégia oposta de Santos, que individualizou não só as edificações, mas também os estágios de execução.

Ainda na ficha de Cananéia foi possível observar as demandas relacionadas à requalificação do espaço público e à difusão do patrimônio cultural. Entre elas: o embutimento da fachada, a aplicação do INRC, incluindo a identificação e mapeamento das casas de farinha e cozinhas caiçaras, artesanato regional e a pesca artesanal. Sobre as demandas relacionadas ao turismo, observou-se

novamente o tema da capacitação da população e da valorização da produção local. Nesse sentido, as ações sugeridas na ficha de Cananéia foram a formação de monitores locais, voltados para o turismo cultural e a “identificação de elementos do patrimônio imaterial que possam colaborar com ações de desenvolvimento socioeconômico”, como apoio à estruturação de atividades produtivas, com ênfase nas atividades tradicionais.

No caso de São Bernardo do Campo, as demandas foram todas pensadas para a viabilização de um único projeto. A proposta indicada foi a de implementação de um centro de atividades ligadas ao audiovisual no Pavilhão e Estúdios da antiga Cia. Cinematográfica Vera Cruz. Considerando a deficiência de equipamentos de cultura apontada pelo município no diagnóstico da primeira etapa a demanda é válida, mas certamente não explorou a potencialidade do programa, identificada pela diversidade das linhas de ação propostas na cartilha. A concentração das ações em um único projeto pode ser lida como uma estratégia, baseada no financiamento de um projeto único sem a garantia de sua continuidade. Considerando o perfil traçado para São Bernardo do Campo, que possui um PIB elevado, um Conselho Municipal de patrimônio atuante desde os anos 1980 e projetos como o inventário do patrimônio cultural e ambiental, esperava-se que as ações solicitadas apresentassem a mesma tendência observada em municípios como Cotia e Iperó, com maior diversidade e abrangência territorial das ações. Ao mesmo tempo, entende-se que justamente pela presença de uma estrutura municipal de patrimônio, a participação no programa tenha se dado de forma estratégica, concentrando todos os recursos em um único projeto.

Figura 17: Cia. Cinematográfica Vera Cruz nos dias de hoje. Foto: Gabriel Inamine. Fonte: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/>. Acesso em 30 Abr. 2020.

Cabe acrescentar, ainda, uma particularidade sobre os Estúdios da Cia. Cinematográfica Vera Cruz, que é a motivação de seu tombamento por solicitação popular. Segundo Paiva³¹⁷, o processo foi iniciado a partir de um interesse urbanístico da população local, relacionada ao uso

317 Marcelo Paiva, Op. cit., 2017.

do espaço para atividades industriais incompatíveis com o zoneamento proposto, ainda que o argumento central no tombamento tenha sido a importância do local para o cinema brasileiro. Desse modo, a indicação deste espaço, no âmbito do PAC-CH/2009, ganha outra dimensão, sendo um espaço significativo para a população local e que viria a cumprir uma demanda cultural. O relatório apresentado ao IPHAN permite observar que a requalificação do espaço vinha sendo alvo de interesse municipal desde os anos 1970, contando inclusive com um projeto da arquiteta Lina Bo Bardi, de 1990, para transformar o pavilhão em um Centro Cultural³¹⁸.

A leitura das fichas dos municípios envolvidos na elaboração dos Planos de Ação em São Paulo, exclusivamente âmbito do PAC-CH/2009, permitiu traçar algumas análises considerando não só a natureza das ações indicadas e a visão de patrimônio envolvida, mas também a visão do próprio IPHAN nos anos 2000. Observa-se como, na maioria dos municípios identificados neste tópico, prevalece uma leitura com demandas mais abrangentes que consideram inclusive instrumentos “recentes” do IPHAN, como o financiamento para a recuperação de imóveis privados, a realização de inventários de referências culturais e a criação de Fundos Municipais de Patrimônio. Nesse sentido, a partir da análise comparada das fichas dos nove municípios paulistas, excluindo-se Iguape, Santo André e São Luiz do Paraitinga que serão explorados no próximo capítulo, é possível relativizar a interpretação de Figueiredo sobre o entendimento limitado e pouco abrangente da participação municipal na etapa dos Planos de Ação. Isso porque, para além da recuperação pontual de imóveis, foram propostos a aplicação de diversos instrumentos para o fortalecimento da gestão do patrimônio cultural nesses municípios, além da valorização de aspectos da cultura local.

Ao mesmo tempo, as fichas de diagnóstico revelaram que em muitos casos as edificações se encontravam em estágio avançado de degradação material, configurando-se como uma demanda básica para garantir sua integridade física. Em municípios como Carapicuíba, que aparenta possuir poucos recursos (financeiros e técnicos) para o patrimônio, diante da possibilidade de obter recursos, os pedidos foram mais “básicos”, condizentes com as propostas de recuperação das edificações. Ainda, municípios com estrutura como São Bernardo do Campo, do qual se esperava uma participação com demandas abrangentes, concentraram todas suas ações em um único projeto, o que pode ser justificado pela maior estrutura presente para tratar do tema, de modo que se priorizou o investimento na materialidade.

Entende-se também que as Linhas de Ação dizem mais sobre o IPHAN do que sobre os municípios participantes. Considerando a multiplicidade de áreas de atuação presente nos eixos propostos, as Linhas de Ação reforçam o discurso do IPHAN sobre o significado de patrimônio na contemporaneidade, compreendido como um eixo para o desenvolvimento.

Como verificado no Capítulo 2, a participação dos municípios na etapa de Planos de Ação não garantiu o repasse de recursos, que só vieram em 2013, com o relançamento do PAC-CH/2013, no governo de Dilma Rousseff. Conforme identificado em algumas das entrevistas, a falta de continuidade do programa gerou expectativas nas administrações municipais, que segundo

318 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: São Bernardo do Campo*, 2009.

relato de Basso, que participou nas ações em Cananéia, nem foram contatados depois do término dos APPCs.

De acordo com Basso, ex-funcionária da prefeitura de Cananéia, o esforço para a realização do material representou um momento singular de foco na questão do patrimônio cultural, trazendo um impacto positivo do programa para a cidade, a partir do envolvimento da prefeitura com a questão. Conforme afirma a Basso: “O que valeu a pena do programa foi a gente se organizar, ter as metas para a cidade, se auto gerir para essa parte do patrimônio”³¹⁹. As fichas resultantes do processo se configuram como documentos estruturados e instrumento de planejamento que possibilitam sua possível retomada em outra gestão.

É possível identificar na fala de Basso alguns dos impactos observados na participação de Cananéia nos Planos de Ação. Segundo ela, a participação no programa contribuiu para a valorização do Conselho do Patrimônio existente no município desde 2005, o CONPREPAC, e para a organização de um Departamento de Cultura. Além disso, a experiência colaborou para a estruturação de um curso do SENAI sobre restauro e conservação. A questão do planejamento e da organização de metas trazida por Basso permite considerar que o modelo de implementação dos Planos de Ação parece ter se aproximado de uma estrutura de gestão de um programa federal com possibilidade de ser incorporado pelos municípios contemplando a possibilidade, se não de continuidade do programa e dos recursos em si, ao menos como uma maneira de pensar o patrimônio como eixo importante da gestão municipal.

A partir das considerações levantadas pela pesquisa, cabe retomar o papel pensado para os municípios no PAC-CH/2009. Avaliando que a proposta dos Planos de Ação era a de implementar um instrumento de planejamento que aproximasse a gestão municipal do próprio IPHAN e das discussões e instrumentos do órgão, é possível identificar que, em sua primeira fase, o programa cumpriu seu papel. O levantamento indicou que muitos municípios priorizaram em suas solicitações os temas da restauração, mas no quadro geral a iniciativa de incluir, nas ações propostas, instrumentos de gestão, capacitação e valorização do patrimônio, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico e social, revelaram que o modelo de planejamento proposto pelo IPHAN obteve relativo êxito. Ao associar a etapa de planejamento do programa federal do Ministério do Planejamento, ao mesmo tempo em que se potencializou o programa, incentivando a participação comprometida dos municípios com a perspectiva de recebimento de verba, criou-se uma expectativa não atendida nas gestões municipais dos nove municípios não selecionados em 2013.

No próximo capítulo serão analisados os três municípios paulistas que foram incluídos na seleção do programa de 2013: Iguape, São Luiz do Paraitinga e Santo André. Pretende-se observar a relação entre as ações propostas nas diferentes fases do PAC-CH e sua relação com o discurso de desenvolvimento presente na divulgação do programa e nas diretrizes gerais do Iphan nos anos 2000.

319 Entrevista com Maria Rita Basso, concedida para a autora em julho de 2019.

Capítulo 4

São Paulo no horizonte do IPHAN: os casos paulistas no PAC-CH/2013

4.1 As “cidades históricas” paulistas no PAC-CH

O presente capítulo pretende focar nos casos selecionados no Estado de São Paulo para participarem no PAC-CH/2013. Como já abordado neste trabalho, a escolha de São Paulo como estudo de caso tem como base o fortalecimento da atuação da superintendência paulista do IPHAN nos anos 2000, que incorporou as diretrizes do órgão observadas no período, em consonância com as demais políticas culturais. Nesse contexto, o desenvolvimento teve um papel central na estruturação das ações de um IPHAN mais presente, a partir da associação do patrimônio à cidadania e à melhoria da qualidade de vida.

Neste período foram tombados pelo órgão nacional de patrimônio três conjuntos urbanos no Estado de São Paulo, levando em conta processos muito distintos. Os tombamentos se deram no contexto de “ampliação do estoque patrimonial” do órgão, observando não apenas o maior número de bens preservados, mas também a maior representatividade desses bens.

Tanto o núcleo histórico de Iguape³²⁰ e de São Luiz do Paraitinga³²¹, como a Vila de Paranapiacaba,³²² em Santo André, já haviam sido tombados pelo CONDEPHAAT, em 1975, 1982 e 1987, respectivamente. O descompasso entre o tombamento dos conjuntos em nível estadual e seu reconhecimento pelo IPHAN, quase 20 anos depois, reforça a tese de Nascimento (et al), apresentada no capítulo anterior, da ausência da atuação do órgão federal no território paulista. Ao mesmo tempo, o reconhecimento, ainda que tardio, dos três conjuntos são representativos do reposicionamento do Estado no quadro do patrimônio nacional e das diretrizes do órgão a partir de 2000. Isso porque, como será apresentado nas particularidades dos tombamentos dos conjuntos mais adiante, entende-se a contribuição de critérios não apenas estético-estilísticos no reconhecimento dos conjuntos, mas também temas como a paisagem cultural³²³, que incorporam a relação entre os moradores e os lugares e entre o meio natural e o construído. Desse modo, é possível argumentar que a seleção dos municípios, no caso paulista, não priorizou “mais do mesmo”, diferente do que se pode dizer da participação de Minas Gerais, por exemplo, analisada no trabalho de Leal³²⁴.

É oportuno observar que essa foi a primeira vez em que os municípios paulistas apontados fizeram parte de um programa de recuperação dos centros históricos do porte do PAC-CH³²⁵.

320 Resolução do CONDEPHAAT de 06/02/1975, Processo 00469/74.

321 Resolução 55 do CONDEPHAAT de 13/05/1982, 22066/82.

322 Resolução 37 do CONDEPHAAT de 30/09/1987, 22209/82.

323 Sobre a discussão das paisagens culturais ver Vanessa Bello Gayego Figueiredo, Op. cit, 2014b.

324 Sarah Floresta Leal. Op. cit, 2017a.

325 São Paulo não foi incluído no PCH e no Monumenta apenas a capital foi contemplada com recursos destinados à Luz, na região central da cidade.

Pode-se interpretar tal fato como representativo do destaque que o estado passa a ter no mapa do patrimônio federal, como discutido no início do terceiro capítulo.

O presente capítulo pretende explorar a participação de Iguape, Santo André e São Luiz do Paraitinga no PAC-CH, à luz dos temas abordados neste trabalho. Mais do que a um balanço quantitativo do programa, será discutida a relação entre sua patrimonialização nos anos 2000 e as ações indicadas nas duas etapas do programa. Pretende-se explorar de que forma os temas e os valores atribuídos aos conjuntos nos respectivos tombamentos aparecem nas etapas do programa, considerando também em que medidas as ações selecionadas se relacionam com as demandas solicitadas na primeira etapa. Verifica-se, ainda, como os projetos selecionados foram articulados no território, e de que forma o tema do desenvolvimento aparece nas ações do PAC-CH/2013 nessas cidades.

A partir de 2013, o programa iniciou sua segunda etapa, que contou com a seleção de 44 cidades em território nacional para o efetivo repasse de verbas, estimado em um total de R\$ 1,6 bilhão. Como visto no capítulo 2, que discutiu a seleção das ações, um dos critérios adotado foi a presença do tombamento de conjuntos urbanos nos municípios escolhidos, fator que posicionou Iguape, São Luiz do Paraitinga e a Vila de Paranapiacaba (Santo André) entre as cidades participantes do programa no Estado de São Paulo. Do montante do PAC-CH, R\$ 54,68 milhões foram destinadas a São Paulo, representando 3,4% do valor total do programa, sendo R\$ 42,42 milhões para Santo André, R\$ 8,41 milhões para Iguape e R\$ 3,85 milhões para a cidade de São Luiz do Paraitinga³²⁶. Do valor estimado, apenas R\$ 7,7 milhões correspondem a obras finalizadas até 2018, sendo quatro delas em Santo André e uma em Iguape, como será explorado adiante.

Em março de 2013 foram realizadas reuniões entre IPHAN e os três municípios a fim de se estabelecer, de forma conjunta, obras prioritárias para investimentos³²⁷. As apresentações elaboradas pelos municípios contêm projetos, justificativas e valores para sua execução. É possível verificar nas ações apresentadas pelos municípios uma adequação aos novos critérios estabelecidos pelo PAC-CH/2013, com ênfase na materialidade, observando intervenção em edificações e em requalificação urbanística. Essa configuração pode ser observada nas imagens selecionadas para ilustrar o folder de lançamento do programa a partir de 2013, que apresentam tomadas aéreas distantes da perspectiva do pedestre. O quanto as obras selecionadas pelo programa se aproximam da percepção “cartão postal” sugeridas pelas imagens que compõem o *folder* de divulgação do PAC-CH/2013? O quanto as ações e seus usos acrescentam novas dimensões à materialidade?

326 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018.

327 Prefeitura Municipal da Estância Turística de São Luiz Do Paraitinga, *PAC – Cidades Históricas*, 2013; Prefeitura Municipal De Santo André. *PAC Cidades Históricas: Santo André - Vila de Paranapiacaba*, 2013; Prefeitura Municipal De Iguape, *Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas*, 2013.

IGUAPE (SP)

Restauração da Antiga Casa de Fundição,
do Paço Municipal e do sobrado
dos Toledos.

**VILA DE PARANAPIACABA –
SANTO ANDRÉ (SP)**

Restauração dos galpões do Complexo
Ferroviário e dos imóveis da Vila
Martin Smith.

SÃO LUIZ DO PARAITINGA (SP)

Requalificação urbanística do Centro
Histórico e da margem do Rio Paraitinga.

Figura 18: Imagens de divulgação das cidades selecionadas no PAC-CH/2013 em São Paulo. Fonte: IPHAN, 2013d

4.2 Iguape

Iguape é uma cidade litorânea do Vale do Ribeira, região Sul do Estado de São Paulo, que possuía importante ocupação indígena e foi colonizada pelos europeus no século XVI. Suas principais atividades econômicas estiveram ligadas historicamente à cultura de arroz entre os séculos XVIII e XIX, e à construção naval, sobretudo a partir do século XIX³²⁸.

A proximidade ao Rio Ribeira de Iguape, que orientou sua ocupação, fez da região importante porto para escoamento da produção agrícola para o interior do estado, o que contribuiu para sua “urbanização precoce”³²⁹. A configuração dessas atividades econômicas foi influenciada, segundo Zagato³³⁰, pela construção do Valo Grande, concluído em 1852. A obra, parte de um projeto de modernização das elites influenciado pela riqueza, oriunda de suas atividades econômicas, pretendia otimizar o escoamento da produção agrícola a partir da abertura de um canal entre o Mar Pequeno e o Rio Ribeira. Porém, a abertura da vala em solo arenoso prejudicou a atividade da rizicultura, assim como a navegação, por conta do assoreamento do canal, contribuindo para o processo de decadência econômica de Iguape no começo do século XX. Como fator que contribuiu para o declínio da atividade naval de Iguape, o dossiê de tombamento aponta também as mudanças de interesse do governo federal, que passou a investir no transporte rodoviário³³¹.

O tombamento de Iguape pelo Iphan ocorreu apenas em 2009. A cidade chegou a ser mencionada em estudos do órgão na regional paulista em 1940, e novamente na década de 1960, quando o senador Lino de Mattos encaminhou um pedido de tombamento para Lúcio Costa, sem gerar, contudo, o efetivo tombamento do conjunto, que só foi concluído na primeira década dos anos 2000. Segundo o dossiê de tombamento, a decisão de não incluir Iguape nos livros do tomo se deu pela “ausência de caráter de ancianidade” e “pouco valor individual”, apontando também “a falta de originalidade das edificações e do tecido urbano, sucessivamente sobreposto pelos processos históricos”³³².

No que diz respeito à preservação em nível estadual, Iguape foi tombada pelo Condephaat, em 1975, a partir de um pedido encaminhado pela prefeitura em 1969. Segundo Zagato, a solicitação do prefeito incluiu o tombamento de três edifícios isolados, a Casa de Fundação de Ouro, a Igreja Basílica do Bom Jesus de Iguape e o Prédio da Câmara Municipal, que motivou um estudo mais aprofundado da região pelo órgão com a abertura de tombamento em 1970, não apenas das edificações de forma individualizada, mas considerando todo centro histórico de Iguape. O tombamento homologado incluiu, além das edificações presentes no pedido, 67 imóveis isolados ou em conjunto, acompanhados de áreas envoltórias de 300 metros, gerando uma mancha de proteção no núcleo histórico, com foco nos aspectos arquitetônicos e urbanísticos da cidade.

328 IPHAN/SP. *Dossiê de Tombamento de Iguape*, 2009; Danilo Celso Pereira, Op. cit., 2015.

329 IPHAN/SP, Op.cit., 2009, p18.

330 José Antônio Chinelato Zagato, *Governos locais, participação social e patrimônio cultural: análise da experiência de Iguape na preservação de seu conjunto urbano tombado*, 2017, p.108.

331 IPHAN/SP. *Dossiê de Tombamento de Iguape*, 2009b, p.73.

332 Idem, p.13.

Figura 19: Tombamento do Condephaat em Iguape. Fonte: Zagato, 2017, p.112.

Apesar de considerar no processo valores além da monumentalidade das edificações, o tombamento de Iguape pelo Condephaat foi posteriormente compreendido como excessivamente burocrático³³³, sem avaliar a relação com a municipalidade ou a população local. Esse fator contribuiu para que, posteriormente ao tombamento, nenhuma política de preservação tivesse sido realizada, influenciando a construção de uma péssima imagem do Condephaat pela população de forma geral. Vale acrescentar que, em 2006, um trabalho técnico da Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH), órgão que presta assistência técnica para o Condephaat, iniciou um processo de revisão do tombamento do conjunto urbano de Iguape, mas o estudo não gerou proposta técnica definitiva, de modo que as definições do tombamento continuaram as mesmas estabelecidas em 1975³³⁴.

Nesse contexto, entendido como abandono e descaracterização do patrimônio, somados a um baixo índice de desenvolvimento em relação às demais cidades do Estado de São Paulo, a prefeitura de Iguape, na gestão entre 2007-2012, passa a incorporar a “agenda do patrimônio como um vetor de desenvolvimento em bases equilibradas e inclusivas para a cidade”³³⁵, como forma de reverter o quadro associado aos problemas de preservação e vulnerabilidade do município. Zagato aponta, desse modo, como o tombamento do conjunto arquitetônico e paisagístico de Iguape, no âmbito federal em 2009, foi precedido de ações em âmbito local³³⁶. Nesse sentido, entende-se que

333 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018; José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p.108; Flávia Brito do Nascimento (*et al.*), Op. cit., 2015.

334 José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p.115.

335 Idem, p.104.

336 Idem, Ibidem.

essa agenda do patrimônio como vetor para o desenvolvimento não partiu apenas do IPHAN, mas também da administração municipal de Iguape.

O Projeto Oficina Escola de Artes e Ofícios (POEAO), realizado em Iguape a partir de um convênio com Santana de Parnaíba, em 2007, pode ser compreendido como uma das ações que revelam esse interesse do município pelo patrimônio como vetor para o desenvolvimento. A ação mostrou a preocupação de colocar os moradores à frente do processo de preservação do patrimônio cultural. Segundo o texto da lei que firma o convênio, seu objetivo é:

implementação, desenvolvimento e execução de projetos de cooperação técnica cultural, visando a aquisição de conhecimentos técnicos para formação e aperfeiçoamento de mão de obra nas áreas de conservação, preservação, restauração e revitalização de bens móveis e imóveis do patrimônio cultural municipal.³³⁷

Em 2008, a prefeitura de Iguape solicita ao IPHAN o pedido de tombamento³³⁸ do conjunto urbano do município. Segundo Nascimento³³⁹, a solicitação de tombamento de Iguape se deu no contexto do estudo dentro das políticas do próprio IPHAN: o plano de Ação “Paisagem Cultural: inventário de conhecimento do patrimônio cultural no Vale do Ribeira”, iniciado em 2007³⁴⁰, influenciado pela presença do órgão na região.

Para Zagato, o pedido ocorreu a partir de um entendimento da necessidade de ressignificação da área central de Iguape, em função de uma estagnação econômica, associada ao tombamento do Condephaat que não foi capaz de assegurar políticas de preservação para o município. Para a prefeitura de Iguape era importante tratar questões como

reconectar as pessoas àquilo em que se identificavam um valor – a área central; e como ressignificar o olhar das pessoas para perceberem como especial algo que viam como banal, cotidiano, e que ainda estava “a um processo histórico doloroso de isolamento, pobreza e tantos efeitos negativos”.³⁴¹

O pedido culminou na abertura do processo de tombamento de Iguape a partir de um estudo inovador, que considerou as demandas locais como um efetivo processo de participação. Aplica-se neste caso, novamente, o conceito da “janela de oportunidade”³⁴² das políticas públicas, configurada pelo interesse mútuo de dois agentes, no caso a prefeitura de Iguape e o IPHAN, em uma mesma agenda: o patrimônio como vetor para o desenvolvimento.

337 Iguape, Lei nº 1.909 de 10 de maio de 2007 apud José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p.128.

338 José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p.132.

339 Em entrevista concedida à autora em abril de 2020.

340 Danilo Celso Pereira, Op cit, 2015, p.84. segundo o autor: “O inventário resultou na identificação de expressões culturais de seis municípios: Cananéia, Eldorado, Apiaí, Iguape, Registro e Iporanga”.

341 José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p. 132.

342 John Kindgon, Op cit, 2011.

O processo inovador do tombamento de Iguape tem influenciado o interesse de alguns pesquisadores nos últimos anos³⁴³. Entre as inovações destacam-se: o fato de o estudo ser realizado a partir do conceito de “paisagem cultural”³⁴⁴, além da “articulação com o governo local, da aplicação da metodologia da cartografia social e da consequente proteção de bens referenciais para a memória coletiva”³⁴⁵.

Sobre o processo, vale salientar a realização da “Oficina de Educação Patrimonial Mapa do Patrimônio em Iguape,” em 2008, importante para auxiliar no processo de pesquisa e para a aproximação da relação do IPHAN com os moradores da região³⁴⁶. A oficina identificou imóveis, lugares, monumentos e manifestações do patrimônio imaterial, que em parte foram posteriormente incorporadas no tombamento final de 2011, considerando não apenas o núcleo histórico, mas também elementos da paisagem natural. Segundo Pereira:

A Oficina demonstrou que, no caso de Iguape, a percepção do que é patrimônio cultural extrapola o conjunto de bens construídos, abarcando as manifestações do patrimônio cultural imaterial e o cotidiano. (...) Vale ressaltar que esse conjunto variado e rico de prática que aparecem nos discursos da comunidade não possuem aspecto de folclore, mas sim como práticas arraigadas e disseminadas no cotidiano, características vivas do modo de ser iguapense.³⁴⁷

Cabe apontar, também, que durante o processo de tombamento, estruturou-se em Iguape a primeira Casa do Patrimônio do Estado de São Paulo, antes do tombamento oficial. A Casa se instalou em um imóvel protegido na área central e a iniciativa se alinhou ao processo participativo do tombamento, promovendo o espaço como um local de troca de experiências em Educação Patrimonial³⁴⁸.

O tombamento de Iguape pelo IPHAN se deu em 2009 e sua homologação no Diário Oficial da União em 13 de dezembro de 2011. O processo considerou um perímetro abrangente que incorporou, além do núcleo urbano, o Setor Portuário e o Morro da Espia, refletindo sugestões do estudo, que avaliou conceitos da paisagem cultural. Nesse sentido, Pereira ressalta que, apesar de Iguape ser uma cidade colonial, seu tombamento não se deu

como relíquia e paradigma da civilização material que a noção brasileira construiu e extrapola, da cidade-monumento, mas “enquanto objeto rico de informações sobre a vida e a organização social local nas várias fases da sua história.”³⁴⁹

343 Destaca-se entre elas as contribuições de Pissato (2018), Pereira (2015) e Zagato (2017), que contribuíram para a elaboração desta pesquisa.

344 Danilo Celso Pereira, Op cit, 2015, p. 85.

345 José Antônio Chinelato Zagato, Op. cit., 2017, p. 138.

346 Danilo Celso Pereira, Op cit, 2015, p.92.

347 Idem, p. 93.

348 “As Casas do Patrimônio são parte de um projeto de educação patrimonial construído pelo Iphan nos anos 2000, tendo como objetivo o estabelecimento de novas formas de diálogo entre Iphan e a sociedade. Seu marco legal é a Portaria do Iphan nº 137/2016, que estabelece diretrizes de Educação Patrimonial no âmbito do IPHAN e das Casas do Patrimônio.

349 Danilo Celso Pereira, Op cit, 2015, p.87.

Além disso, o autor destaca o papel simbólico da cidade de Iguape na trajetória do IPHAN, ao incluir o Estado de São Paulo no “mapa das cidades patrimônio”³⁵⁰.

Figura 20: Setores do perímetro do tombamento de Iguape pelo IPHAN em 2009. Da esquerda para direita: Núcleo Histórico, Setor Portuário e Morro do Espia. Fonte: IPHAN, 2009b

A participação de Iguape no PAC-CH revela, nas diferentes etapas, a influência do processo de tombamento. No levantamento preliminar e diagnóstico dos Planos de Ação de 2009 já se observa qual recorte territorial apresentado corresponde aos setores identificados na proposta de tombamento: Setor Centro Histórico, Setor Portuário e o Setor Morro da Espia e Imaterial. Para cada um deles as propostas temáticas são distintas, nas quais se destaca:

- 1- Setor Centro Histórico: Valorização e requalificação do patrimônio através de restauro de alguns exemplares e itens do acervo, aterramento da fiação elétrica e lógica, implantação de Programa de Educação Patrimonial na rede municipal de ensino, desenvolvimento de programa (legislação - zoneamento) de normatização e gestão do Patrimônio Cultural, projetos de infraestrutura voltados à recuperação do acervo, limitadores de acesso de veículos e iluminação adequada, material gráfico de divulgação;
- 2- Setor Portuário: Projetos de infraestrutura urbana visando a reurbanização adequada do espaço, objetivando o resgate da relação dos habitantes com o complexo estuarino lagunar do Mar Pequeno (Mar de Dentro) e o Canal artificial do Valo Grande, projetos de aproveitamento do espaço para estudo de meio e desenvolvimento do turismo com vistas às atividades náuticas, programa de apoio aos estaleiros artesanais, ação junto aos governos estadual e federal visando a colocação de comportas na Barragem do Valo Grande, com o objetivo de recuperar a salinidade do Mar Pequeno;
- 3- Setor Morro da Espia e imaterial: Projeto de infraestrutura e recuperação do Parque Ecológico e Histórico do Morro da Espia, com ênfase à Fonte do Senhor Bom Jesus de Iguape e ao Mirante, desenvolvimento de programa de revitalização, gestão e visitação dos sítios históricos e arqueológicos do Morro da Espia, registro e documentação das atividades ligadas às tradições culturais caiçaras (fandando, reiada, marujada, produção artesanal da farinha de mandioca, atesanato em cerâmica, madeira e cestaria - decorativa e utilitária, instrumentos musicais - rabecas e violas).³⁵¹

350 Idem, p. 83.

351 Ministério da Cultura (*et. al*), *Planos de Ação: Iguape*, 2009.

Nos recorte temático indicado por Iguape, nota-se a abrangência de ações observadas em outros municípios que participaram dessa etapa, como Cananéia ou Santana de Parnaíba, explorados no capítulo anterior. No setor do centro histórico, a indicação da restauração das edificações foi acompanhada de uma proposta de valorização da educação patrimonial, reforçando que a elaboração da ficha traça um paralelo com o processo de tombamento, simultaneamente à participação nos Planos de Ação. Além disso, observam-se algumas preocupações da prefeitura de Iguape narradas na pesquisa de Zagato, como a melhoraria da relação entre os habitantes com o patrimônio local. O recorte trata o turismo, sempre relacionado a atividades vinculadas com tradições locais, como a navegação e a produção de produtos alimentícios, por exemplo, farinha de mandioca:

Seus principais atrações turísticas vêm justamente da cultura tradicional, da herança histórica, das belezas naturais e da fé, que leva milhares de romeiros a festejarem o Bom Jesus de Iguape e Nossa Senhora das Neves, a padroeira. Tendo em vista a rica história deste município, somada à sua localização e dimensões, são muitos os lugares que a população do município considera significativos e/ou portadores de referências espaciais ou afetivas.³⁵²

O tema da tradição aparece também no trecho da ficha dedicada ao perfil socioeconômico do município. A maior parte dos imóveis compreendidos no recorte territorial indicado “são de propriedade de famílias nativas e tradicionais”, que atuam no comércio, pesca, serviços, além de produtores agrícolas e profissionais locais. Cabe ainda destacar nesse item a observação apontada pelo município no campo de preenchimento livre:

População de classe média com renda variando entre dois e seis salários, em sua totalidade já compreendem e estão dispostos às ações, mesmo com todas as distorções de um tombamento tão questionável e controverso como o estadual. População de níveis socioculturais e econômico diferenciados.³⁵³

Outro ponto importante da ficha de Levantamento Preliminar e Diagnóstico foi a indicação da legislação municipal incidente na área. Nesse tópico, foi indicada a abordagem do Plano Diretor Municipal (Lei no 1.782/04), que aponta o direcionamento para a Lei Municipal de Tombamento e a Lei de Criação do Conselho Municipal de Patrimônio Histórico³⁵⁴. Ainda segundo informações obtidas na ficha, a abordagem para legislação específica de patrimônio “é existente, porém inexistente a normatização”.

Considerando as informações indicadas no levantamento preliminar, os objetivos indicados por Iguape na segunda fase foram quatro:

- 1) Promover a requalificação, o restauro e manutenção do rico acervo arquitetônico histórico e pontos de referência, inseridos nos três setores definidos como área

352 Idem.

353 Idem.

354 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018.

de atuação do PACH-Iguape;

- 2) Proporcionar à comunidade, moradores, empresários, comerciantes, profissionais das mais diversas áreas, principalmente as ligadas à Cadeia Produtiva do Turismo, as mais diferenciadas possibilidades de negócios, gerando emprego e renda e real perspectiva de desenvolvimento local utilizando de forma consciente e regulada o acervo histórico e cultural como elemento propulsor;
- 3) Valorizar e difundir o processo histórico local, incidindo diretamente na comunidade, restabelecendo um processo de auto-afirmação e aumento da auto-estima em relação às características culturais tradicionais e naturais do município.
- 4) Restabelecimento e resgate da relação afetiva e econômica do município, população e turistas com o Estuário Lagunar do Mar Pequeno e com o Canal do Valo Grande (Setor Portuário), perdida ao longo do processo histórico.³⁵⁵

Desse modo, orientado por esses objetivos, que se revelam bem alinhados com a proposta do PAC-CH em seu lançamento em 2009, o município partiu para a terceira etapa dos Planos de Ação, a de indicação das ações. Conforme revela o Gráfico 10, as ações sugeridas apresentaram uma grande diversidade. Além disso, apresentam abrangência municipal com destaque para a poligonal tombada pelo IPHAN em 2009, especificamente citada na maioria das ações.

Gráfico 10: Linhas de Ação indicada por Iguape na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009.

Fonte: MinC/IPHAN/PMI, 2009. Elaborado pela autora.

Identifica-se nas ações a recorrência de alguns temas relevantes para a pesquisa, por se relacionarem às estratégias de compatibilização entre patrimônio e desenvolvimento, processo que, como verificado, partiu da própria iniciativa municipal e encontrou respaldo na atuação do IPHAN no começo dos anos 2000. São eles: o tema da requalificação urbanística, a gestão do patrimônio,

geração de renda e a educação patrimonial.

No eixo de requalificação urbanística destacam-se: o projeto de aterramento da fiação elétrica; a requalificação da Praça de São Benedito (Praça, Engenheiro Grenhalg); a instalação de mobiliário urbano; a recuperação da Orla do Valo Grande, além de obras de infraestrutura urbana como a construção e instalação das comportas na Barragem do Valo Grande.

Outras ações indicadas se relacionam com atividades atribuídas à administração, como a criação de um Fundo Municipal para recuperação de imóveis privados e a instalação de um escritório técnico para auxílio na gestão, licenciamento e fiscalização nos três níveis de governo (ETELF - Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização), dialogando com as ideias do SNPC, tratadas no capítulo anterior. Destaca-se que, em 2010, houve a tentativa de instalação de um ETELF³⁵⁶, com os mesmos objetivos, em conjunto com a Secretaria de Cultura de Estado e a Prefeitura Municipal. Porém, o projeto não se efetivou por falta de manifestação do governo do Estado, sendo arquivado em 2012³⁵⁷.

Ressalta-se, também, a educação patrimonial que contribuiu fortemente para o processo de tombamento de Iguape. O tema apareceu como proposta nos Planos de Ação com a indicação da criação de um programa de educação patrimonial na rede de ensino, previsto em lei, incluindo também a capacitação de professores “voltada para a preservação e difusão dos conhecimentos em sala de aula, bem como sua interdisciplinaridade”³⁵⁸, e a elaboração de material didático. Além da ideia da educação patrimonial associada ao currículo escolar da rede municipal, o município indica como proposta de ação a elaboração e confecção de um “Manual do Morador do Centro Histórico”.

Outro eixo explorado na elaboração dos Planos de Ação de Iguape foi a geração de renda, revelando aproximações com o discurso do IPHAN nos anos 2000. O assunto incluiu o turismo cultural e ambiental, tratando da capacitação de agentes locais, da sinalização turística, da qualificação dos espaços destinados para produção e venda de artesanatos e da elaboração de um Guia Turístico do Município. Cita-se, ainda, a indicação da criação de um “Programa de geração de renda para as atividades tradicionais”, considerando a pesca, covo, cerco, redes e do “Resgate das atividades náuticas recreativas” como ações alternativas ao turismo e que podem ser compreendidas no eixo da geração de renda e do desenvolvimento local.

O Mapa 7 permite identificar as ações indicadas nos Planos de Ação de forma espacializada. Destaca-se, contudo, que muitas das ações propostas não foram compatíveis com sua representação cartográfica, seja por sua configuração como proposta de gestão, abrangendo todo o território, seja por não estarem especificadas na tabela das ações propostas como, por exemplo, os itens “Instalação de Mobiliário Urbano” e “Sinalização Turística”. Observa-se, novamente, a coincidência com os setores identificados no tombamento pelo IPHAN, considerando a indicação de propostas de forma dispersa no tombamento federal.

356 IPHAN, *Relatório de Gestão: 2010, 2011*.

357 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018, p.98.

358 Ministério da Cultura (et. al), *Planos de Ação: Iguape*, 2009.

No	Linha de Ação	Ação	Mapa?
1	3.2	Contratação de projeto para aterramento de fiação elétrica e lógica em áreas específicas do Centro Histórico, inseridas no Setor Centro Histórico.	Não
2	3.2	Contratação para execução de obra de aterramento da fiação elétrica e lógica nas áreas específicas do Centro Histórico, inseridas no Setor Centro Histórico.	Não
3	2.1	Criar Fundo Municipal para recuperação de imóveis privados.	Não
4	3.1	Viabilização de recursos públicos e privados para suprimento do Fundo Municipal para recuperação de imóveis privados.	Não
5	3.4	Financiamento para recuperação de imóveis privados em área tombada através de empréstimo do Fundo Municipal.	Não
6	3.2	Contratação para elaboração de projeto de restauração e novo uso do edifício do Correio do Imperador (Correio Velho).	Sim
7	3.1	Contratação para execução de obras de restauração e novo uso do edifício do Correio do Imperador (Correio Velho).	Sim
8	3.2	Recuperação e restauro da Praça de São Benedito (Prç. Eng. Grenhalg)	Sim
9	3.1	Revitalização dos pontos de visitação inseridos no setor Morro da Espia (A-Fonte do Senhor, B-Fonte da Saudade, C-Mirante, D-Sítio Arqueológico Caverna do Ódio e E-Ruínas do Itaguá.	Sim
10	2.3	Elaboração de normatização para gestão do Patrimônio Cultural local	Não
11	2.1	Instalação de escritório técnico para auxílio na gestão, licenciamento e fiscalização nos três níveis de governo (ETELF - Escritório Técnico de Licenciamento e Fiscalização)	Não
12	2.3	Elaboração do Plano de Manejo do Parque Municipal do Morro da Espia	Sim
13	3.2	Instalação de Mobiliário Urbano	Não
14	3.5	Sinalização Turística	Não
15	2.2	Capacitação de agentes locais para o turismo cultural e ambiental (guias turísticos e monitores)	Não
16	3.5	Capacitação de profissionais das mais diversas áreas ligados a cadeia produtiva do turismo (taxistas, recepcionistas, atendentes, etc)	Não
17	3.5	Qualificação dos espaços destinados a produção e venda de artesanatos - Feirinha Largo da Basílica	Sim
18	3.6	Produção do Guia Turístico do Município com ênfase no Patrimônio Cultural(impresso e audio-visual)	Não
19	1.1	Capacitação de professores voltada para a preservação e difusão dos conhecimentos em sala de aula bem como sua interdisciplinaridade	Não
20	1.1	Elaboração de Manual de Patrimônio - Material Didático	Não
21	1.1	Elaboração e confecção de Manual do Morador do Centro Histórico	Não
22	3.5	Programa de geração de renda para as atividades tradicionais - pesca, covo, cerco, redes	Não
23	3.5	Oficinas de Capacitação para estaleiros artesanais e carpintaria naval	Não
24	3.5	Resgate das atividades náuticas recreativas	Não
25	3.2	Recuperação de Espaços Públicos - Orla do Valo Grande	Sim
26	3.3	Construção e instalação das comportas na Barragem do Valo Grande	Sim
27	2.1	Elaboração de Legislação Municipal instituindo a prática do ensino patrimonial na rede municipal de ensino de forma interdisciplinar	Não

Quadro 6 : Ações indicadas por Iguape na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009. Fonte: MinC/IPHAN/PMI, 2009. Elaborado pela autora.

PLANOS DE AÇÃO EM IGUAPE PAC-CH/2009

MAPA 7

LEGENDA

- Ações indicadas - Planos de Ação 2009
- Perímetro tombamento IPHAN
- Área de entorno IPHAN

Ações indicadas nos Planos de Ação:

(Para ações não mapeadas ver Quadro 6)

6 - Contratação para elaboração de projeto de restauração e novo uso do edifício do Correio do Imperador (Correio Velho).

7 - Contratação para execução de obras de restauração e novo uso do edifício do Correio do Imperador (Correio Velho)

8 - Recuperação e restauro da Praça de São Benedito (Prç. Eng. Grenhalg)

9 - Revitalização dos pontos de visitação inseridos no setor Morro da Espia

a: Fonte do Senhor,

b: Fonte da Saudade

c: Mirante

d: Sítio Arqueológico Caverna do Ódio

e: Ruínas do Itaguá.

12 - Elaboração do Plano de Manejo do Parque Municipal do Morro da Espia

17 - Qualificação dos espaços destinados a produção e venda de artesanatos - Feirinha Largo da Basílica

25 - Recuperação de Espaços Públicos - Orla do Valo Grande

26 - Construção e instalação das comportas na Barragem do Valo Grande

NÚCLEO HISTÓRICO

Base: Prefeitura de Iguape
Fonte: Iphan/Prefeitura de Iguape, 2009
Elaboração: Marina Brandão

0 250 500 m

	Ação sugerida por Iguape em 2013 para o PAC-CH	Previsão de Custo (R\$)	Consta nos Planos de Ação?	Selecionada pelo PAC-CH/2013?	Valor do investimento (R\$)
1	Fechamento e revitalização de calçadão da Praça da Basílica	2.078.000,00	Não	Não	N/A
2	Reforma e Revitalização da Praça Eng. Greenhalg e restauro do chafariz	815.000,00	Sim	Não	N/A
3	Revitalização do entorno do Cristo no parque Municipal do morro do Espia	280.000,00	Sim (Item 9)	Não	N/A
4	Restauro e Revitalização do Museu Histórico Municipal (antiga Casa de Fundação)	800.000,00	Não	Sim	837.125,16
5	Projeto de restauro, arquitetura e estrutura para a revitalização do Prédio Única (antiga unidade de beneficiamento de pescados das IRFM)	235.000,00	Não	Não	N/A
6	Restauro, reforma e adequação para multiuso do Prédio Única (antiga unidade de beneficiamento de pescados das IRFM) junto com a recuperação do atracadouro	18.320.000,00	Não	Não	N/A
7	Projeto de restauro, de arquitetura e de estrutura para a revitalização do Sobrado dos Toledos	457.000,00	Não	Sim	(Valor incorporado ao projeto – item 8)
8	Restauro, reforma e adequação para multiuso do Sobrado dos Toledos	3.800.000,00	Não	Sim	4.257.000,00
9	Reforma e adequação do Paço Municipal	3.350.000,00	Não	Sim	3.350.000,00
10	Reforma e adequação do Prédio do antigo Hospital Feliz Lembrança para instalação de maternidade e unidade neonatal	8.310.000,00	Não	Não	N/A

Quadro 7 : Propostas da prefeitura de Iguape encaminhadas para o PAC-CH em 2013. Fonte: PMI, 2013.

Elaborado pela autora.

LEGENDA

- Indicações PMI 2013
- Selecionadas PAC-CH/2013
- Perímetro tombamento IPHAN
- Área de entorno IPHAN

Propostas da PMI encaminhadas para o PAC-CH/2013:

Selecionadas no PAC-CH/2013

- 1 - Fechamento e revitalização de calçadão da Praça da Basílica
- 2 - Reforma e Revitalização da Praça Eng. Greenhalg e restauro do chafariz
- 3 - Revitalização do entorno do Cristo no parque Municipal do morro do Espia
- 4 - Restauro e Revitalização do Museu Histórico Municipal (antiga Casa de Fundição)
- 5 - Projeto de restauro, arquitetura e estrutura para a revitalização do Prédio Única (antiga unidade de beneficiamento de pescados das IRFM)
- 6 - Restauro, reforma e adequação para multiuso do Prédio Única (antiga unidade de beneficiamento de pescados das IRFM) junto com a recuperação do atracadouro
- 7 - Projeto de restauro, de arquitetura e de estrutura para a revitalização do Sobrado dos Toledos
- 8 - Restauro, reforma e adequação para multiuso do Sobrado dos Toledos
- 9 - Reforma e adequação do Paço Municipal
- 10 - Reforma e adequação do Prédio do antigo Hospital Feliz Lembrança para instalação de maternidade e unidade neonatal

A partir de 2013 foram selecionadas, em Iguape, três ações de restauração de edificações, sendo elas: a Antiga Casa de Fundação - Museu Histórico Municipal, o Sobrado dos Toledo - Atendimento ao Turista e o Sobrado do Paço Municipal. Como demonstrado no Capítulo 2, as propostas não consideram exatamente a elaboração dos Planos de Ação, mas as ações selecionadas para o efetivo investimento foram escolhidas pelo Conselho Gestor do PAC-CH entre a lista de indicações apresentadas por Iguape, em março de 2013. Por sua vez, essas iniciativas se revelaram alinhadas com algumas propostas dos Planos de Ação, como observado no Quadro 7, onde estão sistematizadas as ações indicadas em 2013, identificando se elas foram apresentadas ou não na etapa anterior.

Apenas duas das ações apresentadas em 2013 constavam nos Planos de Ação, mas nenhuma delas foi efetivamente selecionada para o PAC-CH em 2013. Identifica-se, porém, que na maioria das ações os espaços estiveram presentes na Oficina de Mapeamento do Patrimônio realizada no processo de tombamento de Iguape, indicando a relevância deles para a população. Entre as ações indicadas, verifica-se, também, a “Reforma e adequação do Prédio do antigo Hospital Feliz Lembrança” (Item 10) para instalação de maternidade e unidade neonatal. Ela apresenta um programa de uso próximo aos casos paradigmáticos do Monumenta, que coloca o patrimônio associado a usos cotidianos, suprimindo demandas sociais da população.

Além disso, na apresentação de 2013 foram pontuadas obras a serem levadas pela municipalidade, além daquelas indicadas para execução por meio do PAC-CH (Figura 21). Como por exemplo, as obras da ciclovia para a requalificação da orla do Valo Grande, a urbanização da Orla do Mar Pequeno, e a Restauração do Antigo Correio, todas indicadas também nos Planos de Ação realizados em 2009. É importante verificar o mosaico de iniciativas no território, com restauração arquitetônica e urbanística, permitindo compreender as obras do PAC-CH dentro de um contexto maior de investimentos locais.

Sobre a seleção das respectivas ações, Pissato esclarece que prevaleceu como critério a existência de projeto para que a destinação das verbas do PAC-CH se concentrasse na contratação das obras. É notável o fato de todas em um perímetro concentrado, considerando apenas o Setor do Núcleo Histórico.

A execução do PAC-CH/2013 em Iguape foi realizada pelo próprio IPHAN, incluindo a contratação e fiscalização das obras. Segundo Pissato, a decisão se baseou no “reconhecimento da capacidade limitada de gestão do município”,³⁵⁹ observada no restauro do edifício do Correio Velho, realizada com recursos do IPHAN no âmbito do PAC-CH/2009,³⁶⁰ entre 2010 (projeto) e parcialmente finalizada em 2015.

Os usos destinados nas três obras apresentam fins culturais e administrativos. A Antiga Casa de Fundação, que teve seu restauro concluído em 2018, abriga o Museu Histórico de Iguape. O Paço Municipal abriga os serviços administrativos do município³⁶¹. Por fim, o Sobrado dos

359 Catherina Sarantto P. Pissato, Op. cit., 2018.

360 Idem, p. 153.

361 Idem, p.173.

Toledos (Casa dos Romeiros), segundo Pissato, é o que “aparenta ter maior impacto social para a população local”³⁶², por ser um centro de apoio aos romeiros do Bom Jesus de Iguape. O evento é indicado na ficha de Levantamento Preliminar na primeira etapa dos Planos de Ação como um importante marco para a cidade, considerando inclusive a geração de renda. Ainda para Pissato, a restauração do edifício é uma demanda antiga da população. Sobre o Paço Municipal e o Sobrado dos Toledos, ambos tiveram a ordem de serviço para o início da obra assinada em julho de 2018, em uma cerimônia realizada no Paço Municipal de Iguape com a presença do diretor do Departamento de Projetos Especiais do IPHAN, Robson de Almeida; da superintendente do órgão em São Paulo, Maria Cristina Donadelli; e representantes da Administração Municipal e da Mitra Diocesana de Registro³⁶³.

Figura 21 : Mapa identificando o conjunto das ações municipais somadas às propostas do PAC-CH.

Fonte: PMI, 2013.

O caso de Iguape permite identificar algumas das críticas ao PAC-CH/2013, mas também relativizá-las. Observa-se como o programa não atingiu seu potencial ao concentrar seus recursos na restauração da materialidade exclusivamente reproduzindo o modelo dos programas anteriores. Entretanto, pode-se argumentar como os bens selecionados para esse restauro são importantes suportes materiais para algumas das atividades levantadas pelo município nos Planos de Ação, o que pode ser entendido como benefício para a qualidade de vida da população. Desse modo, as ações sugeridas são relevantes como ferramentas para o desenvolvimento local. O projeto para a Casa dos Romeiros evidencia mais diretamente a relação do patrimônio e da identidade local com o fomento de atividades e geração de renda. Porém, as propostas continuam apenas como boas

362 Idem, p.179.

363 Paço Municipal e Sobrado dos Toledos, em Iguape (SP), começam a ser restaurados publicada em 02 de julho de 2018, às 17h02. Disponível em <<http://portal.Iphan.gov.br/noticias/detalhes/4715/paco-municipal-e-sobrado-dos-toledos-em-iguape-sp-comecam-a-ser-restaurados>> Acesso 13 Abr. 2020.

intenções, visto que das três obras indicadas no programa, somente foi concluída a Restauração da Antiga Casa de Fundação - Museu Histórico Municipal, totalizando um investimento do Governo Federal de R\$ 837.125,16.

Figura 22: Antiga Casa de Fundação de Iguape durante obras do PAC-CH/2013.

Fonte: <https://patrimoniovaledoribeira.org/>

Figura 23: Edifício do Paço Municipal em Iguape.

Fonte: <https://patrimoniovaledoribeira.org/>

Figura 24: Sobrado dos Toledos. Fonte:

<https://patrimoniovaledoribeira.org/>

4.3 São Luiz do Paraitinga

São Luiz do Paraitinga é um município localizado a leste do Estado de São Paulo, no Vale do Paraíba. Sua fundação está associada com a política de urbanização da corte portuguesa no século XVIII³⁶⁴. Seu núcleo urbano, reconhecido oficialmente em 1769³⁶⁵, apresenta traçado regular típico de “cidade iluminista” ou “urbanismo ilustrado”, como são referidos os núcleos urbanos planejados e fundados no governo de Marques de Pombal³⁶⁶, e recebeu em 1773 o título de Vila.

O Vale do Paraíba é conhecido pela economia paulista cafeeira, que teve seu apogeu no século XIX, o que influenciou o desenvolvimento das cidades da região. Segundo Pereira e o dossiê de tombamento de São Luiz do Paraitinga, a cidade, apesar de sua associação como uma cidade do café, teve como principal matriz econômica o cultivo de produtos alimentícios para consumo local.

Pereira identifica que as sucessivas matrizes econômicas, que contribuíram para o desenvolvimento de São Luiz do Paraitinga, e seus eventuais declínios foram também parcialmente responsáveis pela manutenção da sua paisagem pouco alterada³⁶⁷. Esta é marcada pelo traçado ortogonal do “urbanismo iluminista”, por sua relação com a topografia característica do Vale do Paraíba e pela sua relação com o Rio Paraitinga, que margeia o conjunto urbano. A configuração pouco alterada da paisagem de São Luiz do Paraitinga, considerando a relação entre os elementos naturais e construídos, foi posteriormente reconhecida como valor para preservação no tombamento do IPHAN, finalizado em 2012, se enquadrando no conceito de “paisagem cultural” que vinha sendo discutido dentro do órgão.

A cidade já havia sido alvo de interesse de preservação do órgão federal nos seus primeiros anos de atuação, mas assim como no caso de Iguape, não resultou na preservação do núcleo urbano pela instituição federal. Em 1956 o IPHAN tombou a casa natal de Oswaldo Cruz como edifício isolado, considerando os valores arquitetônicos e as narrativas das grandes personalidades, que se mostravam relevantes para a construção do corpus patrimonial desejado nos seus primeiros anos de atuação³⁶⁸. O primeiro tombamento de São Luiz do Paraitinga como conjunto urbano ocorreu em 1982 pelo Condephaat, em um processo de estudo influenciado pelo IPHAN, com o apoio de Luis Saia³⁶⁹.

Segundo Pereira,³⁷⁰ quando o pedido de tombamento passou a ser estudado no órgão estadual, este se encontrava no período mais “conservador” de sua atuação, ainda muito influenciado pelo IPHAN, com ênfase nos aspectos arquitetônicos e “visão nostálgica do passado”. A partir de 1975, o Condephaat passa a incorporar novas diretrizes e um olhar ampliado do patrimônio,

364 Renata Rendelucci Allucci (et al.), *São Luiz do Paraitinga: o imaginário fundacional e suas projeções*, 2019.

365 IPHAN/SP. *Dossiê de Tombamento de São Luiz do Paraitinga*, 2010a.

366 Danilo Celso Pereira, *O patrimônio ambiental urbano de São Luiz do Paraitinga e as Políticas Públicas de Preservação*, 2012, p.34.

367 Danilo Celso Pereira, Op. cit., 2012.

368 IPHAN/SP. *Dossiê de Tombamento de São Luiz do Paraitinga*, 2010, p.15.

369 Luis Saia (1911-1975), engenheiro, foi diretor da regional nos primeiros anos de atuação do SPHAN em São Paulo.

370 Danilo Celso Pereira, Op. cit, 2012, p.73.

considerando que a proteção deveria abranger não apenas o objeto a ser tombado, mas o ambiente e a relação da população com o território, a partir do renovado entendimento de patrimônio³⁷¹. Desse modo, incorporando as questões do patrimônio ambiental urbano, discutidas no período, o tombamento de São Luiz do Paraitinga se deu considerando a ideia de conjunto, incluindo tipologias arquitetônicas rejeitadas pelo IPHAN em seus primeiros anos de atuação. O autor ressalta, porém, que mesmo com a ampliação conceitual apresentada na Resolução de tombamento SC 55/1982, que aborda também as políticas urbanas para o desenvolvimento da região, o processo se deu ainda de forma muito técnica e burocrática, sem contar com a participação local, contribuindo para uma visão autoritária e distante do órgão, da mesma forma como apresentado no caso de Iguape³⁷².

Figura 25 : São Luiz do Paraitinga, ao fundo Igreja Matriz. Foto: Diogo Moreira (A2FOTOGRAFIA), 2014 Fonte: wikimedia.org

Figura 26 : Casa natal de Oswaldo Cruz. Foto: Anita M. Hirschbruch, 2009 Fonte: Dossiê de tombamento São Luiz do Paraitinga/IPHAN-SP

371 Marly Rodrigues, Op. cit, 1999.

372 Danilo Celso Pereira, Op. cit, 2012.

O tombamento do CONDEPHAAT dividiu a cidade em dois setores: o Centro Histórico I e o Centro Histórico II. No primeiro delimitou-se a área constituída pelos “grandes sobrados predominantemente do século XIX, no alinhamento do lote e com influências do ecletismo”³⁷³, configurado por 171 edificações com predominância de uso residencial. Já o segundo setor se constitui por casas populares, algumas assobradadas, com uso predominante residencial e de pequeno comércio³⁷⁴.

Figura 27: Tombamento de S. Luiz do Paraitinga pelo CONDEPHAAT. Fonte: Diário Oficial do Estado, 28 de maio de 1982

O caso de São Luiz de Paraitinga apresenta uma particularidade em relação aos outros dois municípios selecionados para este estudo. São Luiz do Paraitinga não participou da primeira etapa dos Planos de Ação do PAC-CH/2009, não apresentando o diagnóstico e o levantamento preliminar realizados pelos outros municípios. A enchente do rio Paraitinga, que destruiu parte da cidade em janeiro de 2010, foi um fator decisivo para a inclusão do município no programa, para que os recursos fossem utilizados na sua recuperação.

A enchente contribuiu também para acelerar o processo de tombamento, que se encontrava em aberto desde 2007, quando foi iniciado o estudo pelo IPHAN. Em 2010, o centro histórico de São Luiz do Paraitinga foi tombado, considerando um perímetro maior do que havia sido estabelecido pelo CONDEPHAAT, no que Pereira descreve como um “tombamento paisagístico”³⁷⁵.

Apesar das perdas provocadas pela enchente, o estudo destacou a importância do traçado urbano remanescente, indicando a relevância dada ao conjunto e sua configuração urbanística como valores reconhecidos no tombamento. A delimitação da área de entorno estabelecida pelo

373 IPHAN. Op. cit. , 2010a, p.15.

374 *Idem, ibidem.*

375 Danilo Celso Pereira, Op. cit, 2012, p.91.

IPHAN revela justamente essa identificação da paisagem, considerando as visuais e a relação do “núcleo histórico” com os elementos naturais. Desse modo, o estudo indicou o prejuízo das perdas das edificações, mas ressaltou a importância da recuperação dos imóveis a partir de seu valor para o conjunto urbano a ser preservado:

Para nós, voltados à proteção do patrimônio cultural, é a cidade em seu conjunto que importa, tanto à luz do entendimento do desenho da cidade e sua arquitetura, seu desenvolvimento histórico, como em relação a definições, princípios e objetivos exarados em cartas e recomendações relativas ao patrimônio cultural, elaboradas em encontros patrocinados pela Unesco, pela OEA e pelo International Council on Monuments and Sites (Icomos). Vale lembrar a Carta de Washington – Unesco (EUA, 1987), centrada na questão da preservação das “áreas urbanas históricas, grandes ou pequenas, incluindo cidades, vilas e centros ou bairros históricos, em conjunto com os seus ambientes naturais ou feitos pelo homem”, sublinhando que, “para além do seu papel como documentos históricos, estas áreas incorporam os valores das culturas urbanas tradicionais”.³⁷⁶

Além dos valores de conjunto reconhecidos em São Luiz do Paraitinga, cabe realçar o turismo, outro ponto abordado por esse estudo. O dossiê de tombamento identifica o turismo cultural como forma de valorização da cidade pela população, destacando a tradição e a memória como “maior conjunto colonial do Estado”³⁷⁷. Ao mesmo tempo, o estudo menciona a crescente “turistificação”, citando contribuições críticas de outros autores, como o texto *A espetacularização do patrimônio cultural de São Luiz do Paraitinga-SP*,³⁷⁸ publicado no portal Vitruvius, que aponta para os prejuízos do intenso fluxo turístico para a descaracterização da população e da identidade local, que configurou o lugar como um destino turístico importante em um primeiro momento.

Como contraponto a esse processo de “turistificação” identificado no dossiê, tem-se a leitura de Pereira, que aponta a manutenção da paisagem de São Luiz do Paraitinga, por uma série de fatores econômicos e populacionais, contribuindo para uma apropriação da população de seus elementos, incorporando-os no seu modo de vida local. Para o autor, a questão do turismo aparece associada às celebrações tradicionais na paisagem caipira, como a Festa do Divino e o Carnaval de Marchinha, tornando-se dessa forma atraente para visitação. O principal ponto discutido por Pereira é a inclusão da população residente no processo de valorização via turismo, questão chave para compreender os limites do desenvolvimento por esta matriz, em contraponto a exemplos comumente associados a um esvaziamento, como Paraty³⁷⁹.

São Luiz do Paraitinga apresenta, na sua estrutura administrativa, um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), criado pela Lei 962 de 2001. Assim como alguns dos municípios estudados no capítulo anterior como Itu, São Luiz do Paraitinga também foi declarado como Estância Turística pelo Governo do Estado em 2002, podendo contar, dessa forma, com uma série

376 IPHAN. Op. cit, 2010a, p.20.

377 Idem, p.21.

378 Carlos Murilo Prado Santos (et.al), *A espetacularização do patrimônio cultural de São Luiz do Paraitinga-SP*, 2007.

379 Danilo Celso Pereira, Op. cit, 2012, p.57.

de aportes financeiros para o desenvolvimento de atividades associadas ao turismo. O Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural de São Luiz do Paraitinga só veio dez anos depois, em 2011, criado pela Lei municipal nº1466, um ano antes da homologação do tombamento pelo IPHAN.

A homologação do tombamento de São Luiz do Paraitinga foi publicada no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2012, finalizando o processo de estudo de emergência retomado em função da enchente.

Figura 28: Perímetro do tombamento de São Luiz do Paraitinga pelo IPHAN em 2010. Em laranja a poligonal de entorno e em vermelho o núcleo urbano tombado. Fonte: IPHAN, 2010a

Após a enchente de 2010, São Luiz do Paraitinga presenciou a reunião de esforços de diferentes agentes para sua recuperação, no qual o IPHAN desempenhou papel importante, com o tombamento emergencial e a inserção do município no PAC-CH/2009, então em andamento. Além disso, segundo o relatório de gestão do IPHAN de 2010, houve investimento do órgão para obras emergenciais na cidade³⁸⁰.

Como a entrada do município no PAC-CH/2009 foi tardia, não existem documentos referentes às primeiras etapas dos Planos de Ação (Levantamento Preliminar, Diagnóstico e

380 IPHAN, Op. cit., 2011. Segundo o relatório em questão, foram realizadas as seguintes obras: “Acompanhamento de obras emergenciais no Centro Histórico de São Luiz do Paraitinga – limpeza, escoramento e salvamento de vinte imóveis, Igreja da Matriz e Capela das Mercês; 2. Ações estratégicas em São Luiz do Paraitinga: projeto de restauro e licitação de obras da Capela das Mercês, convênio para obra de restauro da Igreja do Rosário, Casa Oswaldo Cruz e imóveis privados. Projeto de reinstalação do Cine Édem 3. Parceria com o BNDS e o IES – Instituto Elpidio dos Santos – para obras emergenciais na Casa Oswaldo Cruz, Igreja do Rosário e sede do Instituto Elpidio dos Santos; 4. Contratação de empresa para elaboração do Inventário Nacional de Referências culturais de São Luiz do Paraitinga.”

Objetivos). A enchente ocorreu no período em que estavam sendo assinados os APPCs pelos outros municípios. Desse modo, São Luiz do Paraitinga apresentou apenas a documentação da terceira etapa, indicando as ações para participação no programa. No que diz respeito à participação nos Planos de Ação, São Luiz do Paraitinga também mostrou pouca diversidade na seleção das ações, concentrando suas 35 nas Linhas 3.1 *Recuperação e uso do Patrimônio Cultural* e 3.3 *Infraestrutura Urbana e Social*, tendo como principal objetivo a recuperação da cidade após a enchente.

Gráfico 11: Linhas de Ação indicada por São Luiz do Paraitinga na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009.

Fonte: MinC/IPHAN/PMSLP, 2009. Elaborado pela autora.

Segundo o levantamento do IPHAN, a enchente afetou 140 imóveis no perímetro proposto para o tombamento federal³⁸¹, dos quais 18 foram completamente arruinados e outros 32 perdidos parcialmente, incluindo o prédio da Prefeitura Municipal. Das edificações indicadas no PAC-CH/2009, como a Igreja Matriz, Igreja Mercês, o anexo do Prédio da Prefeitura, Casa Oswaldo Cruz, Escola Estadual – FDE, Igreja do Rosário, Contenção da Rua do Carvalho, quatro constaram na listagem dos bens afetados pela enchente, como é possível observar no Mapa 9. Ainda relacionado ao tema, destaca-se a indicação do estudo hidrológico e levantamento da calha da bacia do rio, como ação preventiva a esse tipo de desastre natural.

Além das demandas relacionadas diretamente à recuperação das edificações atingidas, observam-se também temas relacionados ao turismo³⁸², como o fortalecimento da gestão

381 IPHAN. Op. cit., 2010a, p.10.

382 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: São Luiz do Paraitinga, 2009*. Sobre o tema do turismo, a Ficha de indicação de ações mostra como proposta a construção de Centro de Informação Turística e Sinaliza-

e a instalação de novos equipamentos para a cidade que, como visto, se configura como uma importante matriz econômica da cidade. Sobre o tema da gestão especificamente, destaca-se a indicação da aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC), a instalação de escritório técnico para auxílio na gestão, licenciamento e fiscalização nos três níveis de governo (ESELF), e a capacitação de servidores municipais voltada ao patrimônio cultural.

Essas ações, apesar de não terem sido incluídas na seleção do PAC-CH em 2013, foram realizadas pela Superintendência do IPHAN em São Paulo. O INRC do Vale do Paraíba, cujo levantamento preliminar ocorreu entre 2010 e 2011, identificou as principais manifestações culturais da cidade³⁸³. Já o ESELF, em São Luiz do Paraitinga, passou a ser implementado em 2010, em função da aprovação das obras após a enchente, diferentemente do caso de Iguape, que não se efetivou³⁸⁴. Vale ressaltar, ainda, a inauguração da Casa do Patrimônio do Vale do Paraíba, em 2014, “pretendendo se constituir enquanto articuladora de ações educativas, exercendo papel fundamental para a gestão compartilhada de preservação do patrimônio cultural”³⁸⁵.

Em 2013, foi divulgada a lista das ações selecionadas para efetivo investimento do PAC-CH. São Luiz do Paraitinga foi contemplada com quatro ações: 1. Requalificação urbanística do centro histórico - 2ª fase – R. Monsenhor Ignácio Gíóia, Cel. Domingues de Castro e R Cônego Costa Bueno; 2. Requalificação urbanística da margem do Rio Paraitinga no trecho da Rua do Carvalho - Rua da Música; 3. Requalificação da encosta do trecho da Rua do Carvalho; e 4. Implantação do paisagismo do bosque Oswaldo Cruz - 2ª fase.

Figura 29: Projeto apresentado para Rua da Música pela prefeitura de São Luiz do Paraitinga. Fonte: PMSLP, 2013.

ção Turística, Urbanização e paisagismo do Alto do Cruzeiro - mirante e teleférico do Morro da Cueva (área de lazer, restaurante, lojas).

383 Renata Rendelucci Allucci (*et al.*), Op. cit, 2019.

384 Leonardo Falangola Martins (*et. al.*). *Políticas públicas no IPHAN aplicadas em situações de emergência: estudo de caso de São Luiz do Paraitinga/SP*, 2016.

385 [Casa do Patrimônio Vale do Ribeira](https://patrimoniovaledoribeira.org/tag/casa-do-patrimonio-vale-do-paraiba/): Educação Patrimonial. Memória, Cidadania e Cultura. Disponível em <<https://patrimoniovaledoribeira.org/tag/casa-do-patrimonio-vale-do-paraiba/>> Acesso em 13 Abr. 2020.

No	Linha de Ação	Ação	Mapa?
1, 2 e 3	3,1	Igreja Matriz - salvamento, projeto e obra	Sim
4, 5 e 6	3,1	Igreja Mercês - salvamento, projeto e obra	Sim
7	3,4	Contenção da Rua do Carvalho - projeto e obra	Sim
8	3,1	Escoramentos emergenciais de 20 imóveis públicos ou privados	Não
9	3,3	Recuperação emergencial das vias públicas da área atingida	Não
10	3,1	Obras de recuperação do anexo do prédio histórico Sede da Prefeitura	Sim
13	3,3	Recuperação do sistema viário das vias vicinais na zona rural	Não
14	3,3	Construção de 150 casas para população que mora em área de risco ou que sofreu com as enchentes	Não
14B	3,2	Reforma de casas nos bairros periféricos	Não
15 e 16	3,3	Construção de nova sede para posto de saúde - projeto e obra	Não
17	3,3	Estudo hidrológico e levantamento da calha da bacia do rio Paraitinga - topobatimétrico	Não
20	3,3	Construção de Escola Estadual - FDE - projeto e obra	Não
21	3,1	Obra de restauro do telhado da Casa Oswaldo Cruz - obra	Sim
22	3,1	Restauro da Casa Oswaldo Cruz - projeto museográfico e respectiva implantação de projeto para o Museu da Reconstrução	Sim
22B	3,1	Restauro da Casa Oswaldo Cruz - obra de restauração	Sim
22C	3,1	Restauro da Casa Oswaldo Cruz - projeto de restauro e paisagístico	Sim
23	3,3	Compra de equipamentos	Não
24	3,3	Contenção e Drenagem na via de acesso Vereador José Pinto de Souza e via de acesso João Roman	Sim
26	3,3	Urbanização e paisagismo do Alto do Cruzeiro - mirante e teleférico do Morro da Cueca (área de lazer, restaurante, lojas) - projeto	Sim
26B	3,3	Criação do Bosque do Alto do Cruzeiro - projeto	Sim
26E	3,3	Construção de praça e equipamentos de lazer na área do pátio da prefeitura - projeto	Não
26G	3,3	Construção de Biblioteca - projeto e obra	Sim
28B	3,1	Embutimento da fiação elétrica - obra	Sim
29	1,1	Aplicação do Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) para o município	Não
30	3,1	Disponibilização de madeira apreendida pelo IBAMA	Não
35	3,1	Pintura das fachadas de imóveis públicos e privados	Não
37	3,1	Igreja do Rosário - Obra	Sim
38	2,3	Instalação de escritório técnico para auxílio na gestão, licenciamento e fiscalização nos três níveis de governo (ETELF)	Não
39	2,2	Capacitação de servidores municipais para patrimônio cultural	Não
40	3,3	Construção de Centro de Informação Turística e Sinalização Turística	Não

Quadro 8: Ações indicadas por S. Luiz do Paraitinga na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009. Numeração não sequencial mantida do arquivo original Fonte: MinC/IPHAN/PMSLP, 2009. Elaborado pela autora.

PLANOS DE AÇÃO S. LUIZ DO PARAITINGA PAC-CH/2009

MAPA 9

LEGENDA

Ações indicadas - Planos de Ação 2009

Perímetro tombamento IPHAN

Área de entorno IPHAN

Imóveis afetados pela enchente de 2010

Arruinados

Atingidos

Ações indicadas nos Planos de Ação:

(Para ações não mapeadas ver Quadro 8)

1 | 2 | 3 - Igreja Matriz - salvamento, projeto e obra

4 | 5 | 6 - Igreja Mercês - salvamento, projeto e obra

7 - Contenção da Rua do Carvalho - projeto e obra

10 - Obras de recuperação do anexo do prédio histórico Sede da Prefeitura

21 - Obra de restauro do telhado da Casa Oswaldo Cruz - obra

22 - Restauro da Casa Oswaldo Cruz: projeto museográfico e respectiva implantação de projeto para o Museu da Reconstrução

b. obra de restauração

c. projeto de restauro e paisagístico

24 - Contenção e Drenagem nas vias de acesso:

a. Vereador José Pinto de Souza

b. via de acesso João Roman

26 - Urbanização e paisagismo do Alto do Cruzeiro : mirante e teleférico do Morro da Cueca (área de lazer, restaurante, lojas) - projeto

b. Criação do Bosque do Alto do Cruzeiro - projeto

28b - Embutimento da fiação elétrica - obra

26g - Construção de Biblioteca - projeto e obra

37 - Igreja do Rosário - Obra

Base: Prefeitura de S. Luiz do Paraitinga
Fonte: Iphan/Prefeitura de S. Luiz do Paraitinga, 2009;
PEREIRA (2015)
Elaboração: Marina Brandão

0 50 100 m

	Ação sugerida por S. Luiz do Paraitinga em 2013 para o PAC-CH	Previsão de Custo (R\$)	Consta nos Planos de Ação?	Selecionada pelo PAC-CH/2013?	Valor do investimento (R\$)
1	PROJETO para barragem ou desvio do Rio Paraitinga para proteção contra cheias e enchentes catastróficas	Não indicado	Não	Não	N/A
2	OBRA de barragem ou desvio do Rio Paraitinga para proteção contra catástrofes como a de 2010	Não indicado	Não	Não	N/A
3	2ª FASE do Projeto de Fiação Subterrânea, para recuperação valorização do maior conjunto urbano tombado do Estado de São Paulo	Não indicado	Sim (Item 28B)	Sim	2.000.000,00
4	Obra da "RUA DA MÚSICA" - reurbanização da margem do Rio Paraitinga afetada pela enchente 2010	Não indicado	Sim (Item 7)	Sim	998.877,88
5	Projeto e Obra PAISAGISMO DA ENCOSTA - (complementar ao item anterior) revitalização da paisagem urbana devido à contenção executada após o escorregamento ocorrido na enchente de 2010	Não indicado	Sim (Item 7)	Sim	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC. (2018)
6	Implantação da 2ª fase do paisagismo do Bosque Oswaldo Cruz	Não indicado	Não	Sim	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC. (2018)

Quadro 9: Propostas da prefeitura de São Luiz do Paraitinga encaminhadas para o PAC-CH, em 2013.

Fonte PMSLP, 2013. Elaborado pela autora

PAC-CH/2013 - SÃO LUIZ DO PARAITINGA
AÇÕES INDICADAS / AÇÕES SELECIONADAS

MAPA 10

LEGENDA

- Indicadas PMSLP 2013
- Selecionadas PAC-CH/2013
- Perímetro tombamento IPHAN
- Área de entorno IPHAN

Propostas da PMSLP encaminhadas para o PAC-CH/2013:

Selecionadas no PAC-CH/2013

- 1 - Projeto para barragem ou desvio do Rio Paraitinga para proteção contra cheias e enchentes catastróficas
- 2 - Obra de barragem ou desvio do Rio Paraitinga para proteção contra catástrofes como a de 2010
- 3 2ª fase do Projeto de Fiação Subterrânea
- 4 Obra da "Rua da Música" - reurbanização da margem do Rio Paraitinga afetada pela enchente 2010
- 5 Projeto e Obra paisagismo da encosta - (complementar ao item anterior) revitalização da paisagem urbana devido à contenção executada após o escorregamento ocorrido na enchente de 2010
- 6 Implantação da 2ª fase do paisagismo do Bosque Oswaldo Cruz

Figura 30: “Cicatriz” na encosta, resultado da obra realizada para a retenção.
 Fonte: PMSLP, 2013.

Figura 31: Obras na Rua do Carvalho em 2019.
 Fonte: Google StreetView

Figura 32: Canteiro de obras na Rua do Carvalho em 2019.
 Fonte: Google StreetView

As ações selecionadas representam a metade das indicadas por São Luiz do Paraitinga, em março de 2013, na apresentação ao comitê gestor do PAC-CH. Conforme indica o Quadro 9, apenas uma delas não havia aparecido também nos Planos de Ação. Cabe destacar a presença de projeto prévio aprovado, ou em via de aprovação, pelos órgãos de preservação competentes, como no caso da Rua da Música (Figura 30). Além disso, o projeto para a Rua do Bosque já havia sido contemplado em sua 1ª fase com recursos disponibilizados pelo IPHAN. Sobre ele, chama atenção a justificativa para sua indicação ao PAC-CH/2013, apresentada no memorial, que o destaca como uma “grande prioridade para o desenvolvimento sustentável”³⁸⁶.

É notável a destinação dos usos no caso de São Luiz do Paraitinga, sendo todos relacionados à requalificação urbana. Verifica-se como as edificações prejudicadas pela enchente tiveram investimentos de diversos setores, como o próprio IPHAN, fora do âmbito do PAC-CH, além do CONDEPHAAT, da UNESP e a Prefeitura municipal (Figura 34). É possível verificar, em alguma medida, que o PAC-CH/2013, em São Luiz do Paraitinga, funcionou como um elemento articulador dos demais projetos e obras de reconstrução que estavam sendo executadas no município a partir de diversas fontes de investimento. Nota-se, também, que mesmo fora das ações selecionadas pelo PAC-CH/2013, outras demandas foram contempladas por meio da atuação do IPHAN: casos da aplicação do INRC em São Luiz do Paraitinga e a instalação do escritório técnico (ETELF). Nesse sentido é importante reforçar a importância da primeira fase do PAC-CH/2009, que contribuiu para organizar prioridades a partir de um levantamento para a gestão do patrimônio.

Figura 33: Recuperação dos imóveis do centro histórico de São Luiz do Paraitinga (2010/2011).

Fonte: Pereira, 2015.

386 Prefeitura Municipal Da Estância Turística De São Luiz Do Paraitinga, PAC – Cidades Históricas (Documentação encaminhada IPHAN), 2013.

Desse modo, constata-se a relação entre o tombamento de São Luiz do Paraitinga pelo IPHAN, considerando seu valor como conjunto, e a distribuição das obras do PAC-CH/2013 como elementos articuladores da paisagem. O problema da enchente também foi importante para o tema da gestão, que apesar da motivação trágica, exigiu a soma de esforços dos órgãos envolvidos com o diálogo para o compartilhamento da gestão, o que levou a instalação do ETLF e, posteriormente, da Casa do Patrimônio do Vale do Paraíba. Nesse processo, nota-se como a relação entre a materialidade e os aspectos imateriais, que configuram a identidade de São Luiz do Paraitinga, também esteve presente no programa por meio da indicação do INRC no âmbito do PAC-CH/2009, tendo seu levantamento preliminar realizado pelo IPHAN.

4.4 Santo André e a Vila de Paranapiacaba

Localizada no topo da descida para a Serra do Mar, a Vila de Paranapiacaba, em Santo André, tem sua origem em 1860, com a implantação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí para o escoamento da produção cafeeira³⁸⁷. Seu território pode ser compreendido a partir da identificação de quatro núcleos de ocupação³⁸⁸, definidos pelo zoneamento da Vila de Paranapiacaba, a ser explorado adiante: a Parte Alta, núcleo que concentra a maior parte da população sendo importante para o “processo histórico-social e econômico”³⁸⁹, a Parte Baixa, com traçado regular, herança da presença inglesa no território, o pátio ferroviário e o trecho identificado como “Rabique”³⁹⁰ de ocupações espontâneas e irregulares entre a rodovia e a ferrovia.

Figura 34: Parte Alta de Paranapiacaba. Fonte: Acervo pessoal, 2019.

Figura 35: Parte Baixa de Paranapiacaba. Fonte: Acervo pessoal, 2019.

387 Vanessa Gayego Bello Figueredo, 2014b, p.268.

388 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, *A preservação cultural e o planejamento urbano*, 2014a, p.181.

389 Vanessa Gayego Bello Figueredo, Op. cit., 2014b, p. 285.

390 Idem, ibidem.

Paranapiacaba foi tombada pelo Condephaat em 1987³⁹¹, após manifestações da população. A partir da década de 1980 observou-se o progressivo esvaziamento da Vila, em função das mudanças no funcionamento da ferrovia, envolvendo a desativação de trechos, mudanças administrativas e demissão de parte dos seus funcionários³⁹², o que contribuiu para um processo de decadência material, fator que engajou a população na solicitação de sua preservação. Como observado anteriormente, a patrimonialização de Paranapiacaba se deu em um período de tombamentos “ampliados” do Condephaat, como o de São Luiz do Paraitinga, que incorporou aos estudos a relação do núcleo construído com a paisagem. O perímetro de preservação estabelecido pelo órgão estadual incluiu a Parte Alta e a Parte Baixa de Paranapiacaba, considerando também trechos da Serra do Mar e do pátio ferroviário.

Figura 36: Tombamento do Complexo Ferroviário de Paranapiacaba pelo Condephaat. Fonte: Diário Oficial do Estado, 30.09.1987

Em 2002³⁹³, Paranapiacaba foi tombada pelo IPHAN, constituindo um perímetro diferente daquele estabelecido pela proteção do Condephaat, encerrando o processo que se iniciou em 1987 com a solicitação do tombamento pela Comissão Especial Pró-Paranapiacaba. No perímetro de tombamento definido pelo IPHAN foram incluídos a ferrovia, até o trecho identificado como Patamar, e a parte baixa da Vila. O processo identificou, ainda, uma poligonal de entrono, que abrangeu “apenas os trechos da Serra do Mar e das matas que são alcançados pelas visuais ao redor do conjunto, para preservar sua ambientação”³⁹⁴. Figueiredo³⁹⁵ aponta para a prevalência dos critérios estético-estilísticos observados no tombamento do IPHAN, que priorizou a ocupação da parte Baixa da Vila, excluindo a Parte Alta.

391 Resolução do Condephaat SC 37/1987.

392 Caroline Antunes Martins Alamino, *Vila de Paranapiacaba: Paradoxos de um patrimônio Histórico e um ponto turístico*, 2011.

393 Votação pelo Conselho em 2002, Portaria de homologação nº350 de 21.12.2004 – publicada no D.O. em 23.12.2004

394 IPHAN, *Processo de Tombamento nº 1252-T-87. Vila Ferroviária de Paranapiacaba (SP)*.

395 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit., 2014b.

Figura 37: Tombamento de Paranapiacaba pelo IPHAN. Fonte: Processo nº 1252-T-87

Paranapiacaba apresenta como particularidade, em relação aos outros dois municípios paulistas que participaram do PAC-CH, a presença de importante estrutura municipal administrativa, que compreende a presença de um Conselho Municipal de Patrimônio, o Condephaapasa³⁹⁶, e de um zoneamento que abordou os temas referentes ao patrimônio cultural, anteriores à elaboração dos Planos de Ação no município. Essa particularidade foi relevante para a presente pesquisa, pois possibilitou observar a influência da estrutura administrativa na participação de Santo André no programa, em suas duas fases. Para isso, buscou-se compreender como se deu esse processo, atentando para o tema do desenvolvimento, que assim como no PAC-CH, foi um conceito chave estruturador do processo de gestão de Paranapiacaba entre 2001 e 2008.

Em 2001, a prefeitura de Santo André criou a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense, buscando a implementação de um modelo descentralizado de administração, “com estrutura de uma secretaria municipal, autonomia de gestão e orçamento próprio”³⁹⁷. Em 2002, a prefeitura de Santo André comprou a Vila, finalizando um processo que durou cerca de três anos. Segundo Figueiredo, a aquisição possibilitou dar início ao programa de Gestão do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Paranapiacaba (2001-2008)³⁹⁸. Para Neto³⁹⁹, a compra da Vila pela prefeitura apresenta uma proposta de gestão “democrática e participativa” a partir do entendimento de que:

396 O Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico-Urbanístico e Paisagístico de Santo André (Condephaapasa) é o órgão consultivo e deliberativo responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Plano de Preservação do Patrimônio Cultural – PPPC (Lei Municipal nº. 9.071 de 5/9/2008) no âmbito do Plano Diretor do Município de Santo André (Lei Municipal nº. 8.696, de 17/12/2004). (Fonte: <https://www2.santoandre.sp.gov.br/>)

397 João Ricardo Guimarães Caetano (*et. al*), *Os desafios da descentralização e a gestão do desenvolvimento local sustentável*, 2014, p.138.

398 Vanessa Gayego Bello Figueredo, *Op. cit.*, 2014b, p.268.

399 Marco Moretto Neto, *O desenvolvimento social e a participação cidadã*, 2014.

Não se trata de atribuir ao Estado ou ao mercado a responsabilidade da condução do processo de desenvolvimento, já que ambos modelos mostraram, ao longo do tempo, suas limitações. Cada vez mais cabe à sociedade organizada a responsabilidade pela condução do seu próprio futuro.

A proposta do programa era articular patrimônio e planejamento urbano, a partir de políticas relacionadas ao turismo e à conservação ambiental, visando o desenvolvimento social, considerando a participação dos munícipes no processo.⁴⁰⁰ Figueiredo identifica que a gestão passou por dois momentos diferentes. O primeiro seria entre 2001 e 2004, marcado pela “preocupação excessiva com a preservação à restauração das principais edificações”⁴⁰¹, que se relacionou em grande parte com a inclusão de Paranapiacaba, em 2003, na lista da World Monuments Fund (WMF) dos 100 patrimônios mais importantes do mundo em risco⁴⁰².

A segunda fase dessa gestão, entre 2005 e 2008, foi marcada pela preocupação com atividades urbanas no território. Esse período foi influenciado pela publicação do Plano Diretor Participativo de Santo André (Lei nº 8.696/04), que instituiu a Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (ZEIPP), objetivando: “[...] a proteção e a recuperação do ambiente construído e do espaço urbano, a valorização da paisagem e o desenvolvimento sustentável”⁴⁰³. A ZEIPP foi posteriormente regulamentada em um processo participativo que culminou com a promulgação da Lei 9.018/07.

No zoneamento proposto procurou-se regulamentar a ocupação do território, estipulando limites de uso de acordo com o perfil da zona estabelecida. Uma preocupação observada no processo descrito por Figueiredo no livro *Paranapiacaba: Um patrimônio para a humanidade*⁴⁰⁴, foi o aumento do turismo na região. Segundo ela:

“[...]o zoneamento garante mistura de uso nas zonas, evitando ao mesmo tempo a existência de zonas de uso exclusivo e a incomodidade pela proximidade de usos incompatíveis. Ainda fixa uma reserva para o uso residencial correspondente a 50% dos imóveis da Parte Baixa, garantindo a presença das habitações, uso importante para manter uma dinâmica urbana saudável e imprescindível à economia baseada no turismo comunitário e à própria preservação da Vila, esta que nasceu para prover moradia aos ferroviários.”⁴⁰⁵

Associadas ao zoneamento, cabe ressaltar outras estratégias de gestão importantes, como o Plano Patrimônio, criado em 2003 para orientar o desenvolvimento turístico da região. O Plano foi posteriormente revisado entre 2006 e 2007, sendo substituído pelo Plano de Desenvolvimento

400 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit., 2014b, p. 269.

401 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, A preservação cultural e o planejamento urbano, 2014a, p. 175. O trabalho mostra que Paranapiacaba vem sendo alvo de investimento desde 2001, como por exemplo a PMSA, Ministério do Turismo, FAPESP, Petrobras, *World Monument Funds*.

402 Idem, p.173.

403 Lei nº 8.696/04, Art 73, Seção IV.

404 Vanessa Gayego Bello Figueiredo (et. al) (org.). *Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade*, 2014

405 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014a, p.183.

Turístico Sustentável, que incorporou diretrizes da lei da ZEIPP. Para Figueiredo, o turismo foi uma importante prática associada ao processo de transformação de Paranapiacaba, contando com a participação dos moradores. Em sua análise, Marco Moretto Neto estabelece uma diferença entre o modelo de turismo proposto, que se “diferenciava-se do modelo predatório anterior e também do modelo comum de mercado baseado na competitividade”⁴⁰⁶.

Figura 38: Zona Especial de Interesse do Patrimônio de Paranapiacaba (ZEIPP). Fonte: Figueiredo, 2014b, p.331.

Neto, que assim como Figueiredo também atou na gestão de Paranapiacaba, aponta para os indicadores que relacionam o turismo de base ao processo de desenvolvimento socioeconômico local. Segundo Neto, observou-se nos indicadores de Paranapiacaba, em pesquisa realizada pela subprefeitura em março de 2005, a redução do desemprego local, o aumento da renda média, do nível de escolaridade e da capacitação para o mercado de trabalho⁴⁰⁷. Ainda segundo o autor, o controle do aluguel contribuiu também para “fixação dos moradores na Vila, o que auxiliaria também na construção de relações sociais mais sólidas e na desaceleração do processo de degradação dos imóveis”⁴⁰⁸.

Destaca-se o papel da criação do Calendário Cultural de Paranapiacaba, desenvolvido em conjunto com os moradores e baseado em três estratégias:

potencializar as tradições culturais locais (endógenas), como as festas, culinárias, religiosas e ferroviárias; a segunda, em incluir datas importantes do calendário nacional e internacional; a terceira, em criar um evento de grande porte (exógeno) que funcionasse como “chamariz” para potencializar a atividade turística⁴⁰⁹.

406 Marco Moretto Neto, Op. cit., 2014, p.154.

407 Idem, p.155.

408 Idem, p.154.

409 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, *O Turismo sustentável de base comunitária*, 2014d, p.161.

Com isso fica evidente a importância da associação entre as práticas e a materialidade como estímulo ao turismo, em um processo semelhante ao de Iguape e de São Luiz do Paraitinga. É interessante observar, no caso de Paranapiacaba, que o calendário foi criado como parte do Plano de Turismo, baseado em atividades tradicionais, mas construído “artificialmente”, enquanto nas outras cidades tratou-se de festejos, com destaque para as celebrações religiosas, que atraíam de forma progressiva o interesse dos visitantes.

Os conceitos apresentados pelo programa de Gestão do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de Paranapiacaba lembram os objetivos dos Planos de Ação do PAC-CH/2009: compartilhamento de gestão, participação social e a compreensão do patrimônio como eixo de desenvolvimento. Por esse motivo, esperava-se que a participação de Santo André nessa etapa de levantamento das ações fosse abrangente e retomasse questões como a capacitação da população local para o turismo comunitário, como foi visto em muitos dos municípios analisados no tópico anterior. Ao mesmo tempo, a partir do entendimento de que tais políticas já se encontravam em desenvolvimento, entende-se que as propostas podem ter se concentrado mais na materialidade como forma de dar encaminhamento para os projetos já em elaboração pela subprefeitura de Paranapiacaba entre 2001 e 2008.

Porém, segundo Figueiredo, a estratégia adotada dos Planos de Ação de Paranapiacaba, em 2009, foi influenciada pela mudança na gestão da prefeitura do município, o que resultou em uma desarticulação das ações realizadas na gestão anterior, como a extinção do programa de turismo. A subprefeitura de Paranapiacaba e do Parque Andreense foi suprimida e transformada na “Secretaria de Gestão dos Recursos Naturais”⁴¹⁰.

Esta Secretaria foi a responsável pelo preenchimento da etapa de Levantamento e Diagnóstico de Paranapiacaba nos Planos de Ação em 2009. A partir da leitura das fichas, nota-se o destaque dado ao turismo, que é elencado como a maior atividade econômica dos moradores da região, sendo apontado como o único objetivo na segunda etapa dos Planos de Ação: “Desenvolvimento turístico sustentável com enfoque na preservação do patrimônio cultural, que seja ambientalmente adequado e retome a identidade da Vila de Paranapiacaba”⁴¹¹.

Ainda nesta segunda etapa, um dos entraves identificado, associado ao objetivo estabelecido, segundo a ficha “se resume em um único problema”:

A dificuldade percebida pela maioria dos moradores locais; pela classe política; pela maioria da população do município, enfim, pela sociedade, em apropriarem-se da Vila de Paranapiacaba, conforme a sua real importância histórica e cultural.⁴¹²

O diagnóstico chama a atenção, pois praticamente nega o trabalho participativo realizado na gestão anterior. Conforme identificado na síntese da gestão entre 2001 e 2008, observou-se o

410 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b, p. 380.

411 Ministério da Cultura (*et.al*), *Planos de Ação: Santo André*, 2009.

412 Idem.

engajamento dos moradores na preservação e desenvolvimento de Paranapiacaba por meio dos processos participativos⁴¹³ e o fortalecimento das lideranças locais, o que inclusive influenciou a melhoria de índices associados ao desenvolvimento local.

Sobre essa leitura aparentemente equivocada do território de Paranapiacaba, é oportuno observar o apontamento de Figueiredo sobre o processo participativo dos Planos de Ação. Para a autora, a única reunião realizada para a elaboração dos Planos (que era uma recomendação na metodologia indicada na Cartilha de elaboração dos Planos de Ação, conforme visto no capítulo 2), teve duração de duas horas e na lista apresentada ao IPHAN consta a assinatura de 31 pessoas, sendo 24 delas integrantes da administração local, o que para a autora não pode ser considerada uma participação social.

Na terceira etapa dos Planos de Ação, Santo André concentrou suas 14 ações em duas linhas, considerando principalmente as questões do restauro e da recuperação urbanística. Observam-se como quase todas as ações indicadas se localizam na Parte Baixa da Vila de Paranapiacaba, reforçando as ideias de tombamento do IPHAN, baseadas muito mais em critérios estilísticos. A única ação que considera a Parte Alta é o aumento de sanitários públicos.

Gráfico 12: Linhas de Ação indicada por Santo André na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009.

Fonte: MinC/IPHAN/PMSA, 2009. Elaborado pela autora.

As ações dizem respeito à manutenção das edificações, incluindo projeto e obra. Cabe destacar o item “elaborar projeto para restauro dos galpões ferroviários e posterior destinação de

413 Orçamento Participativo, FUNEPHAPA – Fundo de Gestão do Patrimônio de Paranapiacaba, Comissão de Festejos.

uso”, que permite levantar críticas sobre propostas de restauração esvaziadas das edificações. Os imóveis nominalmente indicados para restauração foram: a passarela que liga Parte Alta e Parte Baixa da Vila, os galpões ferroviários e o Antigo Lyra. Figueiredo aponta para a contradição da indicação deste último, uma vez que ele já contava com projeto e recurso do Ministério do Turismo, captado em 2008, “ações incompreensíveis”, para a autora, considerando inclusive o desmonte da cooperativa de restauro pelo novo governo, que iniciou em 2011 a obra do Lyra, com o referido financiamento do MT⁴¹⁴.

No mais, foram indicados projetos que contemplassem a Parte Baixa como um todo, como a elaboração de projeto para restauro dos telhados de todas as edificações da Vila, pavimentação viária, ampliação do número de sanitários público, elaboração e projeto de sinalização turística e estudo de viabilidade ambiental para readequação viária da Estrada de Paranapiacaba. A única ação não relacionada com a execução de projeto ou obra foi a indicação de um curso para formação de restauradores, mas que está indiretamente relacionada ao processo de recuperação material da Vila. Nesse sentido, as ações indicadas dos Planos de Ação de Santo André anteciparam o PAC-CH/2013, considerando uma lista de prioridades destinada para elaboração de projetos e obras.

Já a proposta apresentada por Santo André para o IPHAN, em 2013, foi estruturada em quatro blocos: Restauro de imóveis representativos do modo de viver inglês e do patrimônio ferroviário; Requalificação dos Espaços Públicos; Restauro do conjunto edificado em madeira (Vila Martin Smith); e Elaboração do dossiê para solicitação de registro de Paranapiacaba como Patrimônio da Humanidade junto à UNESCO. Entre todas as 17 ações apresentadas na listagem de Santo André em 2013, ao custo de R\$ 61.185.032,44, apenas R\$ 620.00,00 correspondem a estudos e projetos, sendo o restante, R\$ 60.565.032,44, correspondente a obras. A prioridade sobre realização de obras ajuda a entender porque Santo André foi o município que mais recebeu investimentos no PAC-CH/2013.

Foram nove as ações selecionadas em Paranapiacaba, sendo elas: Restauração da Garagem das Locomotivas, Restauro das Oficinas de manutenção das antigas “SPR” e “RFFSA”, Restauro do Almojarifado da Antiga SPR, Restauração da Antiga Sede da Associação Recreativa Lyra da Serra (Cine Lyra), Restauração do Campo de Futebol (Serrano Atlético Clube), Reconstrução de imóvel incendiado na região do Hospital Belho, Restauração da Casa de engenheiro (Atual Biblioteca), Etapa 1 – Restauração de 93 imóveis da Vila Martin Smith, Etapas 2 e 3 – Restauração de 149 imóveis na Vila Martin Smith.

Observa-se pelos Mapas 11 e 12 que a tanto as propostas das Linhas de Ação, quando as ações selecionadas pelo PAC-CH/2013 se concentraram na parte Baixa da Vila, correspondente ao perímetro do tombamento do IPHAN. Segundo Passos (et al), a ausência de projetos para a Parte Alta foi entendida pelos moradores como “um ato deliberado de desvalorização daquele recorte territorial na história da Vila”⁴¹⁵.

414 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b, p.386.

415 Thiago de Moraes dos Passos (et.al), *Patrimônio arquitetônico habitado: um estudo de caso da vila de Paranapiacaba, Santo André, SP, no contexto das obras do programa de aceleração do crescimento – cidades históricas (PAC-CH)*, 2019.

As obras foram contratadas pela própria prefeitura de Santo André, com acompanhamento e repasse de verba pelo IPHAN, em um modelo diferente das duas outras cidades participantes do programa no Estado de São Paulo, fato relacionado com a maior estrutura administrativa de Santo André. Figueiredo aponta os prazos para produzir documentos e aprovar intervenções e contratação de mão de obra especializada como as principais dificuldades do programa na Vila.⁴¹⁶ As ações selecionadas apresentaram alguma relação com as que foram solicitadas no levantamento das ações, na etapa dos Planos de Ação, como o restauro do Lyra, dos galpões da ferrovia e a preocupação com o restauro das casas menores, que compõem a maior parte das edificações da Parte Baixa.

Destaca-se o restauro da Garagem das Locomotivas para abrigar a estação do Trem Expresso de passageiros, saindo da estação da Luz, em São Paulo. O trem é responsável por um grande fluxo de turistas para a Vila. O trajeto se encontrava em funcionamento desde 2009, fruto de um Termo de Cooperação entre as Prefeituras de Santo André e Jundiaí, a Secretaria de Transportes do Governo do Estado de São Paulo e a Companhia de Trens Metropolitanos (CPTM), o IPHAN, a MRS Logística e a ABPF para a implantação do Projeto Regional do Trem Expresso Turístico⁴¹⁷. Antes da restauração pelo PAC-CH/2013, concluída em 2017, o trem chegava em Paranapiacaba por um Pátio ferroviário provisório.

Figura 39: Situação da Antiga Garagem de Locomotivas antes do restauro. Fonte: PMSA, 2013

Figura 40: Fachada da Antiga Garagem de Locomotivas após o restauro. Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

416 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b.

417 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014d, p.169.

No	Linha de Ação	Ação	Mapa?
1	3.1	Restaurar imóvel denominado Antigo Lyra	Sim
2	3.1	Diagnosticar estado dos telhados de toda a Vila com o objetivo de conservação e restauração dos mesmos.	Sim
3	3.1	Elaborar projeto para restauro dos telhados de todas as edificações da Vila	Sim
4	3.1	Obras de conservação e restauração dos telhados de todas as edificações da Vila aproximadamente 250 imóveis.	Sim
5	3.1	Executar obras de restauro da passarela que liga a Parte Alta e Parte Baixa da Vila	Sim
6	3.1	Elaborar projeto para restauro dos galpões ferroviários e posterior destinação de uso	Sim
7	3.1	Executar obra de restauro dos galpões ferroviários	Sim
8	3.2	Elaborar projeto de manutenção da pavimentação viária	Sim
9	3.2	Elaborar projeto para ampliação do número de sanitários público	Não
10	3.2	Executar obras de ampliação do número de sanitários público	Não
11	3.2	Elaborar e implantar projeto de sinalização turística	Não
12	3.2	Elaborar estudo de viabilidade ambiental para readequação viária da Estrada de Paranapiacaba	Não
13	3.5	Curso para formação de restauradores	Não
14	3.1	Estudo de prospecção de cores	Não

Quadro 10: Ações indicadas por Santo André na terceira etapa dos Planos de Ação em 2009. Fonte: MinC/IPHAN/PMSA, 2009. Elaborado pela autora.

PLANOS DE AÇÃO SANTO ANDRÉ PAC-CH/2009

LEGENDA

- Ações indicadas - Planos de Ação 2009
- Perímetro tombamento IPHAN
- Área de entorno IPHAN

Ações indicadas nos Planos de Ação:

(Para ações não mapeadas ver Quadro 10)

- Restauração do imóvel denominado Antigo Lyra
- Diagnóstico do estado dos telhados de toda a Vila com o objetivo de conservação e restauração dos mesmos.
- Projeto para restauro dos telhados de todas as edificações da Vila
- Obras de conservação e restauração dos telhados de todas as edificações da Vila aproximadamente 250 imóveis
- Obras de restauro da passarela que liga a Parte Alta e Parte Baixa da Vila
- 7 - Projeto e obra para restauro dos galpões ferroviários
 - Garagem de Locomotivas
 - Oficina de manutenção das antigas "SPR" e "RFFSA"
- Projeto de manutenção da pavimentação viária

	Ação sugerida por Paranapiacaba em 2013 para o PAC-CH	Previsão de Custo (R\$)	Consta nos Planos de Ação?	Apresenta Projeto?	Selecionada pelo PAC-CH/2013?	Valor do investimento (R\$)
1	Restauro de Galpões Ferroviários (Garagem das Locomotivas) – Expresso Turístico	4.535.003,72	Sim	Sim	Sim	4.239.473,39
2	Restauro de Galpões Ferroviários – Oficina de manutenção das antigas “SPR” e “RFFSA” – Oficinas multiuso e “museu vivo”	2.630.000,00	Sim	Sim	Sim	2.199.608,71
3	Restauro de Galpões Ferroviários – Almoxarifado da Antiga SPR	353.400,00	Sim	Sim	Sim	339.807,64
4	Restauro Antiga Sede da Associação Recreativa Lyra da Serra (Cine Lyra) – uso cinema e atividades culturais	959.500,00	Sim	Sim	Sim	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC
5	Restauro Campo de Futebol	2.235.000,00	Não	Não	Sim	2.235.000,00
6	Reconstrução do imóvel incendiado R. Dr. Marun, 313	451.953,30	Sim*	Sim	Sim	Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do Regime Diferenciado de Contratação - RDC.
7	Reforma fachada Casa de Engenheiro (Atual biblioteca)	91.550,00	Sim*	Sim	Sim	89.900,54
8	Recuperação e adaptação das estruturas de drenagem e esgoto	11.420.680,44	Não	Sim	Não	N/A

Quadro 11: Propostas da prefeitura de Santo André encaminhadas ao PAC-CH em 2013. Fonte: PMSA, 2013.

Elaborado pela autora. Continua na página 176.

PAC-CH/2013 - SANTO ANDRÉ AÇÕES INDICADAS / AÇÕES SELECIONADAS

LEGENDA

- Indicadas PMSA 2013
- Selecionadas PAC-CH/2013
- Perímetro tombamento IPHAN
- Área de entorno IPHAN

Propostas da PMSA encaminhadas para o PAC-CH/2013:

Selecionadas no PAC-CH/2013

- Restauração de Galpões Ferroviários (Garagem das Locomotivas) – Expresso Turístico
- Restauração de Galpões Ferroviários – Oficina de manutenção das antigas “SPR” e “RFFSA” – Oficinas multiuso e “museu vivo”
- Restauração de Galpões Ferroviários – Almojarifado da Antiga SPR
- Restauração Antiga Sede da Associação Recreativa Lyra da Serra (Cine Lyra) – uso cinema e atividades culturais
- Restauração Campo de Futebol
- Reconstrução do imóvel incendiado R. Dr. Marun, 313
- Reforma fachada Casa de Engenheiro (Atual biblioteca)
- Recuperação e adaptação das estruturas de drenagem e esgoto
- Obras de calçamento com faixa de acessibilidade
- Fase 1 (1898-1900): Restauração e pintura de cerca de 93 imóveis na Vila Martin Smith
- Fase 2 (1901-1915) – Restauração de cerca de 42 imóveis
- Fase 3 (1935-1952) – Restauração e pintura de cerca de 107 imóveis

9	Realizar calçamento com faixa de acessibilidade	3.280.000,00	Não	Não	Não	N/A
10	Fase 1 (1898-1900) – Restauro de cerca de 93 imóveis na Vila Martin Smith	12.697.258,56	Não	Sim (Manual FAPESP)	Sim	13.534.258,56
11	Fase 1 (1898-1900) – Pintura de cerca de 93 imóveis na Vila Martin Smith	837.000,00	Não	Sim		(Valor incorporado ao item 11)
12	Fase 2 (1901-1915) – Restauro de cerca de 42 imóveis	378.000,00	Não	Sim (Manual FAPESP)	Sim	16.457.796,35
13	Fase 3 (1935-1952) – Restauro de cerca de 107 imóveis	8.660.582,02	Não	Sim (Manual FAPESP)	Sim	(Valor incorporado ao item 12)
14	Fase 3 (1935-1952) – Pintura de cerca de 107 imóveis	963.000,00	Não	Sim		(Valor incorporado ao item 12)
15	Pintura de cerca de 88 casas de alvenaria e não tipológicas	792.000,00	Não	Sim	Não	N/A
16	Execução de 7.200 metros lineares de cercamento	2.767.510,37	Não	Sim	Não	N/A
17	Elaboração de dossiê para solicitação de registro de Paranapiacaba como Patrimônio da Humanidade junto à UNESCO	500.000,00	Não	Não	Não	N/A

Quadro 11 (continuação): Propostas da prefeitura de Santo André encaminhadas ao PAC-CH em 2013. Fonte: PMSA, 2013. (Elaborado pela autora).

Santo André foi o município que mais recebeu investimentos pelo PAC-CH/2013 em São Paulo, totalizando R\$ 42,42 milhões contra os R\$ 8,41 milhões de Iguape e os R\$ 3,85 milhões de São Luiz do Paraitinga. Um dos motivos para o grande volume de investimento na vila se relaciona com presença de material e projeto para a restauração das edificações⁴¹⁸. Foi mencionado neste trabalho, que programa priorizou os municípios que já apresentavam projeto de restauro, para que o dinheiro investido fosse para as obras de fato. No caso de Paranapiacaba, foi uma pesquisa da FAPESP realizada na gestão anterior a 2009, que subsidiou “as informações e projetos que

418 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b, p. 395.

viabilizaram o investimento de mais de R\$ 31 milhões em 242 imóveis da Parte Baixa”⁴¹⁹. Até 2018, apenas quatro ações haviam sido concluídas em Paranapiacaba no âmbito do PAC-CH: Restauração da Casa de engenheiro, que abriga a atual biblioteca; a Restauração do antigo almoxarifado, das oficinas de manutenção e dos galpões ferroviários – Garagem das Locomotivas⁴²⁰.

Cabe apontar, ainda, uma particularidade de Paranapiacaba em relação a Iguape e São Luiz do Paraitinga, que é a projeção “mundial” de sua paisagem. Segundo Figueiredo, entre 2003 e 2007 a Vila foi considerada pela *World Monuments Fund* como um dos cem patrimônios mais importantes do mundo em risco. Em 2008, passa a integrar a lista indicativa do IPHAN ao título de Patrimônio da Humanidade da UNESCO, sendo o primeiro patrimônio cultural paulista a compor a lista, na categoria paisagem cultural⁴²¹. Segundo Figueiredo, a administração tinha dois objetivos principais associados a esse processo: primeiro o reconhecimento internacional, o primeiro na categoria de patrimônio industrial ferroviário a compor a lista, e também “juntar mais esforços em prol de sua recuperação e conservação”, uma vez que:

Os patrimônios brasileiros reconhecidos pela UNESCO têm um acompanhamento mais próximo e contínuo e recebem maior investimento do governo federal em razão mesmo do título, do compromisso em preservar, da visibilidade, da cobrança e do monitoramento feito pela própria UNESCO.⁴²²

A candidatura ao reconhecimento pela UNESCO aparece nas ações indicadas pela prefeitura de Santo André ao IPHAN, em 2013, com a indicação da elaboração do dossiê como uma das ações prioritárias. Em fevereiro de 2014, a Vila de Paranapiacaba submeteu sua inscrição na lista de patrimônio da humanidade da UNESCO⁴²³, processo iniciado em meados de 2008 e que se encontra atualmente suspenso⁴²⁴. Segundo Ronaldo Ruiz, técnico da Superintendência do IPHAN em São Paulo, o processo, apesar da relativa proximidade temporal com as atividades dos Planos de Ação, não teve relação direta com o PAC-CH/2009. Ruiz afirma que, no momento de inscrição na lista, os imóveis da Vila se encontravam em avançado Estado de degradação e que isso prejudicaria a avaliação da UNESCO quando o órgão fosse realizar a visita técnica para análise da candidatura.

Entende-se ao mesmo tempo, que por mais que a participação de Santo André no PAC-CH não tenha sido motivada necessariamente pelo processo de inscrição de Paranapiacaba na listagem indicativa da UNESCO, é impossível dissociar os dois processos. Sua configuração como vila ferroviária industrial, considerando a singular paisagem e o histórico de formação, estava de

419 Idem, p. 395.

420 Prefeitura Municipal de Santo André, *PAC Cidades Históricas: Santo André - Vila de Paranapiacaba*, 2013.

421 Vanessa Gayego Bello Figueiredo, Op. cit, 2014b, p. 285.

422 Idem, p. 202.

423 Cultural Landscape of Paranapiacaba: Village and railway systems in the Serra do Mar Mountain Range, São Paulo. Disponível em <<https://whc.unesco.org/en/tentativelists/5878/>> Acesso em 13 Abr. 2020.

424 Segundo Figueiredo (2014b, p.388): “O governo desistiu publicamente da candidatura ao patrimônio mundial da UNESCO sem maiores esclarecimentos. O IPHAN, por sua vez, diante do desmonte do governo local e das políticas públicas desenvolvidas, bem como da batalha para emplacar a candidatura do Rio de Janeiro, conquistada somente em 2012, não angariou esforços para desenvolver a proposta de Paranapiacaba.”

acordo com o interesse da UNESCO e do IPHAN de ampliar a representatividade do patrimônio brasileiro na listagem mundial⁴²⁵, para além dos bens associados à herança colonial portuguesa, que já estavam contemplados na listagem.

Os recursos do PAC-CH, a partir da seleção de Santo André em 2013, fazem parte de um contexto de investimentos na recuperação de Paranapiacaba desde 2001, revelando-se altamente conveniente para que a Vila concluísse o processo de reconhecimento pela UNESCO, como ressalta a chamada da reportagem “Por título mundial, Paranapiacaba restaura patrimônio” veiculada no jornal O Estado de S. Paulo, em julho de 2015⁴²⁶: “Candidata a ser reconhecida pela UNESCO como bem da humanidade, vila ferroviária recebeu R\$ 41 milhões do PAC para recuperar prédios históricos”.

Assim, é possível afirmar que as ações selecionadas no PAC-CH/2013 em Paranapiacaba tem relação com o processo de recuperação urbanística e arquitetônica da Vila para viabilizar sua candidatura ao título de Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. A partir desta leitura, chama atenção o fato de as ações não apresentarem destinação clara de uso para todos os imóveis, priorizando a questão material. Do mesmo modo, fica de fora a Parte Alta, onde se concentra grande parte da população residente da região, enquanto a Parte Baixa é restaurada quase em sua totalidade.

A influência da candidatura da UNESCO na participação de Paranapiacaba permite tensionar também a contradição da dimensão local do patrimônio, como observado nas ações de Iguape e São Luiz do Paraitinga, *versus* sua dimensão mundial. Pode-se associar esse processo à destinação das obras esvaziadas em Paranapiacaba, valorizando a materialidade em detrimento da dimensão cultural de suas apropriações. Retomam-se, dessa forma, as reflexões sobre a importância da municipalidade e do estabelecimento de uma perspectiva territorializada das políticas de preservação para o fortalecimento de um processo de desenvolvimento que se dê a partir do local.

O processo de valorização do local, no contexto das discussões sobre a listagem do patrimônio da humanidade da UNESCO é sintetizada por Scifoni:

em contrapartida ao mundial, o patrimônio na escala local tem sido cada vez mais reivindicado. Atrelado a valores outros, que não os da monumentalidade ou excepcionalidade, estes são demandados como suporte de memórias coletivas, tecidas na passagem do tempo e no cotidiano.⁴²⁷

Considerando o esvaziamento do projeto de turismo de base sustentável pela administração de Santo André a partir de 2009, cabe questionar o risco das ações voltadas para o turismo, diante da ausência de um planejamento adequado que concilie esse tipo de uso com a preservação do patrimônio cultural. Dentro de um programa de turismo para o desenvolvimento sustentável, o

425 Simone Scifoni, Op. Cit, 2017.

426 Disponível em <<https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/edison-veiga/por-titulo-mundial-paranapiacaba-restaura-patrimonio/>> Acesso em 21 de jun. 2019.

427 Simone Scifoni, Op. cit, 2017, p.97.

restauro do Galpão das Locomotivas, por exemplo, pode ser interpretado com uma perspectiva diferente que inclui os moradores nos projetos de turismo de base. Porém, a mesma obra pode ter um impacto diferente se o aumento do turismo provocado não for mediado, estimulando um turismo predatório, que não gera nenhum tipo de retorno para a população local, transformando Paranapiacaba em mero cartão postal.

Figura 41: Interior da Antiga Garagem de Locomotivas após o restauro. Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Figura 42: Casas na Vila de Paranapiacaba. Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Considerações finais

O trabalho procurou identificar como a aproximação entre patrimônio e desenvolvimento se construiu nos anos 2000, partindo da compreensão do PAC-CH em diferentes escalas. Primeiro na escala das políticas federais, que revela a inclusão do patrimônio em uma agenda de políticas culturais marcada pela presença do Estado e de um forte discurso do patrimônio como vetor para o desenvolvimento, para além do tema do turismo. Em uma escala mais próxima do cidadão, a pesquisa procurou entender o PAC-CH na perspectiva municipal, compreendendo o papel da municipalidade na construção de políticas voltadas para o desenvolvimento, considerando também em que medidas a visão alargada do patrimônio foi incorporada nas solicitações dos municípios. Por fim, o que de fato foi realizado no programa e como isso se relaciona com a discussão que orientou a pesquisa desde o começo: o patrimônio na agenda do desenvolvimento.

Entende-se, nesse sentido, sua contribuição a partir da discussão de temas importantes ao campo do patrimônio na contemporaneidade, para além de um balanço do PAC-CH em São Paulo. Espera-se que as questões deixadas em aberto neste trabalho, como detalhes da execução do programa no Estado de São Paulo, possam ser incorporadas em outras pesquisas na academia.

Como verificado, o binômio patrimônio e desenvolvimento apresenta muitas possibilidades de associação. Neste estudo ele aparece fortemente associado aos programas de recuperação dos centros históricos a partir de dois modelos principais: um identificado no discurso do desenvolvimento como qualidade de vida para os habitantes e, outro, idealizada pelo turismo, representada pela ideia do “cartão postal”.

No caso “cartão-postal”, gera um estranhamento as restaurações esvaziadas, muitas vezes sem um uso articulado às demandas do território, que tendem a ir em direção oposta ao discurso do desenvolvimento local. Essa estratégia se mostra incompatível com os ideais de sustentabilidade das ações divulgados pelo IPHAN na elaboração do programa Monumenta. No outro lado, patrimônio e desenvolvimento orientados para o aumento da qualidade de vida, com usos que se associam ao cotidiano e à identidade dos moradores. A proposta não exclui necessariamente a possibilidade do turismo como geração de renda, mas incorpora a perspectiva local no processo.

Desse modo, é oportuno observar como os municípios mobilizaram essas questões ao longo da participação no programa, mesmo que não de forma declarada. Iguape, muito influenciado pelo tombamento recente com participação social, indicou ações diversas, foi contemplada com apenas

três, sendo uma relacionada às festividades reconhecidas como importante pelos habitantes, como por exemplo, a Festa do Senhor Bom Jesus de Iguape. Ao mesmo tempo, São Luiz do Paraitinga, com menor PIB e IDH entre os doze municípios paulistas analisados, indicou diversas ações que extrapolam o tema da enchente, e estimularam a participação do município em ações do IPHAN no período, como o seu tombamento como conjunto urbano, em 2012, e a realização do INRC do Vale do Paraíba, sendo contemplado em 2013 com obras de requalificação urbanística no âmbito do PAC-CH. Por fim, no caso de Paranapiacaba, muitas das obras de restauração das edificações apresentaram usos indefinidos, ou voltados para visitação turística, o que se associou ainda a um processo de desmobilização do programa de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável realizado pela equipe anterior.

A leitura de São Paulo é específica, também, porque foi a primeira vez que os três municípios foram contemplados por esse tipo de programa de recuperação do patrimônio, em âmbito federal, como o PCH e o Monumenta. O próprio tombamento dessas cidades como “cidades-território”⁴²⁸, em um contexto diferente do IPHAN, e a escolha por investir nesses locais já é uma particularidade do programa. É uma conclusão diferente, por exemplo, em relação ao trabalho de Leal, que estuda Minas Gerais, alvo de programas do governo federal desde a década de 1970.

Na discussão dos três municípios selecionados em São Paulo, o tema do turismo aparece associado a práticas diferentes, que possibilitam a interpretação de formas distintas de incorporá-lo como vetor para o desenvolvimento local. A “boa prática” do turismo é apresentada nos estudos de Iguape, São Luiz do Paraitinga e Paranapiacaba associadas ao tema dos usos, que nesses núcleos urbanos se concentram no pequeno comércio, moradia e das tradições com a preservação. Essa leitura, que apareceu no Capítulo 1 a partir do levantamento das ditas “ações paradigmáticas” do Monumenta, compreende a importância das dinâmicas locais para a preservação do patrimônio associadas a um processo de desenvolvimento sustentável.

Por fim, a discussão dos casos revela que não é possível compreender o PAC-CH fora do contexto da atuação do IPHAN nesses municípios no período. Mesmo a partir de 2013, com o evidente redirecionamento do programa, o discurso do desenvolvimento continua aparecendo, e no caso dos municípios paulistas, muito em função da associação do PAC-CH/2013 com as outras ações realizadas pela Superintendência de São Paulo.

Os três casos apontam a ideia de um uso “não predatório” do turismo, que incorpora a população no processo de geração de renda desde a identificação das tradições locais. Desse modo, a relação entre o chamado “patrimônio material” e as práticas cotidianas contribuem para a geração de renda a partir do turismo cultural, valorizando a população residente. Entende-se que esse processo se configura como uma das associações possíveis entre patrimônio e desenvolvimento. Ele esteve presente no discurso do IPHAN nos anos 2000, em que o patrimônio material deixa de ser mero cenário ou “cartão-postal” esvaziado, mas suporte para as práticas cotidianas, sendo, dessa forma, vetor para o desenvolvimento.

Essa associação, presente como uma das aspirações do programa, é observada em Iguape, São Luiz do Paraitinga e Paranapiacaba a partir da seleção de algumas das ações. Em Iguape, o restauro do Sobrado dos Toledos como suporte para a realização dos festejos religiosos, importantes para a identidade e a movimentação da economia local, pode ser interpretado nesta chave. Do mesmo modo, a requalificação da Rua da Música, em São Luiz do Paraitinga, articulando outras obras relacionadas à enchente, explicita um olhar para o patrimônio que não se limita ao edifício. No caso de Paranapiacaba, em que muitas das obras apresentam evidente orientação turística, como a requalificação da garagem do Expresso Turístico, ou até mesmo a questionável recuperação de edificações sem a destinação de uso específico, destacam-se ações como a recuperação do campo de futebol, associadas ao uso para lazer e ao resgate de uma memória local.

A ausência de um controle do aumento do fluxo turístico, sem o planejamento adequado, pode se configurar um problema para o patrimônio cultural. Isso ocorre a partir do momento em que as atividades voltadas para este fim interferem nas formas cotidianas de relação e pertencimento entre o território e seus habitantes. Se a localidade deixa de ser um “espaço bom para viver”⁴²⁹ para se tornar mero cenário, aparece o problema da desterritorialização. Para Meneses, uma das formas de neutralizar a conceituação, e consequente segmentação de uso cultural, é “abrir espaço para irrigar todo o tecido vivo da existência é fazer com que a ação cultural passe, precisamente, pelos terrenos mais importantes dessa mesma existência.”⁴³⁰ Entre esses terrenos destacam-se o universo cotidiano e o universo do trabalho.

É interessante observar como essas questões foram incorporadas na revisão do programa Monumenta a partir de 2003, que celebra os usos cotidianos em seus “casos paradigmáticos”: a universidade pública, a habitação, a praça. O patrimônio como suporte para a vida cotidiana, ao mesmo tempo em que contribui para a construção e afirmação de identidade, é chave do discurso do IPHAN nos anos 2000, aparecendo de forma contundente nas publicações da instituição do período. Retoma-se aqui a ideia da “tridimensionalidade da cultura”, em sua dimensão simbólica, cidadã e econômica. Trata-se de uma construção de patrimônio mais aproximada da cultura, considerando seus agentes e práticas. Para além da questão arquitetônica, destaca-se a importância de se pensar no patrimônio associado às manifestações culturais, como aquelas mapeadas nos Pontos de Cultura, valorizando a participação social e o fortalecimento de relações de identidade. Tendo em vista esse aspecto do PAC-CH é notável o contraste entre a noção de desenvolvimento em uma escala nacional atribuída às obras de infraestrutura do PAC “geral” e o conceito de desenvolvimento local mobilizado pela linha “cidades históricas” do mesmo programa.

Compreende-se, por esse motivo, a importância da participação da administração municipal no processo de compartilhamento de gestão do patrimônio, pela capacidade de incorporar a perspectiva local às políticas de preservação. Nesse sentido, a proposta dos Planos de Ação para as Cidades Históricas, ao colocar o município como central, busca contribuir para esse processo. Ao mesmo tempo, os Planos visaram fortalecer os mecanismos de diálogo “entre as

429 Idem, p. 97.

430 Idem, Ibidem.

pontas”, considerando IPHAN e os municípios, incluindo não só os agentes governamentais mas a população de forma geral. Buscou-se, dessa forma, superar o distanciamento do órgão, uma das críticas observadas no Monumenta. Cabe ainda ressaltar como os Planos de Ação podem ser compreendidos como um “instrumento síntese” das principais diretrizes e ações do órgão nos anos 2000, considerando temas da produção de conhecimento e gestão da informação, bem como do planejamento territorial, e da dinamização e valorização do patrimônio cultural. Nesse sentido, compreende-se a importância da experiência de aplicação do instrumento em municípios com menor estrutura administrativa para a preservação, possibilitando a incorporação do patrimônio de forma ampliada na perspectiva do planejamento.

Cabe destacar a incorporação dos outros eixos, configurando mais de 50% do total das ações, como por exemplo o tema da gestão e da capacitação profissional. Essa observação permitiu identificar que, de modo geral, os municípios incorporaram os demais temas propostos pelo IPHAN nas suas solicitações, o que pode ser compreendido como um resultado positivo do programa. A principal crítica ao PAC-CH está justamente na limitação da sua implementação, que não aproveitou o potencial do instrumento de planejamento proposto para sua primeira fase, limitando-se ao financiamento de obras em um universo de atuação mais restritivo.

Desse modo, o trabalho procurou observar o sentido do conceito de desenvolvimento mobilizado pelo IPHAN. Observou-se um esforço do órgão para dar novo significado à “restauração” a partir da valorização do patrimônio como política pública, para além de ser um “produto acabado”. Entende-se que essa imagem do patrimônio como “cartão postal” apareceu ao longo dos grandes programas de recuperação do patrimônio brasileiro, como na primeira fase do PCH nos anos 1970 e do Monumenta no começo dos anos 2000. No Monumenta, o desenvolvimento sustentável era compreendido a partir de uma perspectiva neoliberal, visando o retorno do investimento por meio da atração do capital privado. A partir da contribuição dos autores pesquisados, foi possível observar como a ideia da restauração nesses programas parece descolada de um contexto do imóvel, muitas vezes sem determinação de uso, possibilitando questionar a quem serve e qual o sentido do patrimônio nesses casos.

Por esse motivo, os usos e a questão da valorização do trabalho local no PAC-CH são reforçadas em sua divulgação, descritos em suas duas fases como um programa que vai “além da materialidade”⁴³¹. Desse modo, a partir da análise do PAC-CH sob a ótica do desenvolvimento local, se confirma a hipótese de que a principal crítica aos programas de recuperação do patrimônio material, a partir do investimento pontual de verba, está no esvaziamento das ações de restauração, quando não acompanhadas de outras políticas de valorização e gestão do patrimônio cultural contextualizadas no território.

Tal construção, por sua vez, está relacionada ao universo político, no qual mudanças administrativas e de gestão interrompem a construção de instrumentos de longo prazo. Retoma-se, desse modo, a importância da construção de políticas perenes como o Plano Nacional de Cultural e

431 Jurema Machado no folder de lançamento do PAC/2013 (IPHAN, *op.cit.*, 2013d.)

de Patrimônio Cultural. Diante dos desafios e das limitações da construção de políticas públicas de patrimônio, a implementação de projetos como o PAC-CH, se viabilizam apenas nas ditas “janelas de oportunidade”, momentos em que os interesses e o cenário político-econômico convergem. Evidencia-se, nesse processo, os sentidos de patrimônio como campo de disputa, ora valorizado como eixo para o desenvolvimento em sua dimensão cidadã, ora mero “cartão postal”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Leila Bianchi. O Programa de Cidades Históricas, o turismo e a “viabilidade econômica” do patrimônio (1973-1979). **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 137-149, abril 2016.

ALLUCCI, Renata Rendelucci; SCHICCHI, Maria Cristina Da Silva. São Luiz do Paraitinga: o imaginário fundacional e suas projeções. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, Nova Série, vol. 27, p. 1-34, 2019.

ALMEIDA, Robson Antônio de. Balanço das ações do Programa Monumenta. In: **I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural: Sistema Nacional De Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias e Experiências Para Uma Nova Gestão (Vol I)**. IPHAN: Brasília, 2012, p. 91-99.

ALAMINO, Caroline Antunes Martins. Vila de Paranapiacaba: Paradoxos de um patrimônio histórico e um ponto turístico. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, julho 2011.

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

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 33-60, Dec. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 Abr. 2020.

_____. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>> Acesso em 08 Abr. 2020.

CABRAL, Renata. E o Iphan retirou o véu da noiva e disse sim: ecletismo e modernismo no edifício Luciano Costa. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 123-146, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142010000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Abr. 2020.

CAETANO, João Ricardo Guimarães; FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello Figueiredo. Os desafios da descentralização e a gestão do desenvolvimento local sustentável. (136:145). In: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello; RODRIGUES DA SILVA, Ronaldo. **Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade**. São Paulo: Editora Marquise, 2014.

CALABRE, Lia. A coleta de informações e a construção de indicadores no campo da cultura:

reconstituição do processo. In: **Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2009.

_____. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 137-156, 2014.

CANCLINI, Nestor. **A Sociedade sem Relato: Antopologia e Estética da Iminência**. São Paulo: Edusp, 2016.

CARMO, Bárbara Helena Almeida. Os Programas de Preservação do Patrimônio Cultural (PCH, Monumenta e PAC-CH) e a esfera municipal: aproximações em Ouro Preto. In: **Anais do XVII Enanpur**. São Paulo, 2017.

_____. **PCH, Programa Monumenta e PAC-CH: o patrimônio cultural na perspectiva de política pública**. 2019. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

CARNEIRO, Juno Alexandre Vieira. A execução das obras do PAC Cidades Históricas nos sítios patrimônio da humanidade. **Revista Técnica CNM**, v.4, p. 22-36, 2016.

CARVALHO, Juvenilda; CASTRO, Rocío; REGO, Vinícius e MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: **Enanpad 1999 / 23ª Encontro da Anpad**. Foz do Iguaçu, 2000.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

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

CASTRIOTA, Leonardo Barci; ARAÚJO, Guilherme Maciel; CARDOZO, Kelly; SOUZA, Vilmar Pereira. PAC-Cidades Históricas – oportunidade para conservação integrada? **Revista Locus** v.16, n.2, p. 93-117, 2010.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Tradução por Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001.

_____. **Patrimônio em questão: antologia para um combate**. Tradução por João Gabriel Alves Domingos. Belo Horizonte, MG: Fino Traço. 2011

CHUVA, Márcia Regina Romeiro. **Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

_____. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, nº 34, p.146-165, 2012.

CHUVA, Márcia; LAVINAS, Laís Vilela. O Programa de Cidades Históricas (PCH) no âmbito das políticas culturais dos anos 1970: cultura, planejamento e nacional desenvolvimentismo. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 24, p. 75-98, 2016.

CORREA, Sandra Magalhães. **O programa de Cidades Históricas (PCH): Por uma política integrada de preservação do Patrimônio Cultural – 1973/1979**. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

COSTA, Eduardo Augusto. Uma trajetória do Arquivo Fotográfico do Iphan: mudanças discursivas entre os anos 1970 e 198. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo. v.24. n.1. p. 151-180. jan.- abr. 2016.

DA GUIA, George Alex. **Trajetórias do desenvolvimento: o BID e o financiamento do patrimônio cultural na América Latina e Caribe**. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2018.

DIOGO, Érica (org.). **Recuperação de imóveis privados em centros históricos**. Brasília: Programa Monumenta/IPHAN, 2009.

DURAND, José Carlos. Sugestões para o cultivo e a difusão da economia da cultura no Brasil. In DURAND, José Carlos. **Política Cultural e Economia da Cultura**. São Paulo: Edições SESC SP, 2013, p. 123-140.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. A preservação cultural e o planejamento urbano. In: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello; RODRIGUES DA SILVA, Ronaldo. **Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade**. São Paulo: Editora Marquise, 2014a, p. 173:203.

_____. **Da Tutela dos Monumentos à Gestão Sustentável das Paisagens Culturais Complexas: Inspirações à política de preservação cultural no Brasil**. 2014b. 544f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Legados e lições à gestão pública. In: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello; RODRIGUES DA SILVA, Ronaldo. **Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade**. São Paulo: Editora Marquise, 2014c, p. 219:223.

_____. O Turismo sustentável de base comunitária. In: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello; RODRIGUES DA SILVA, Ronaldo. **Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade**. São Paulo: Editora Marquise, 2014d, p. 159-171.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Da modernização à participação: a política federal de preservação nos anos 70 e 80. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, v.24, p. 153-162, 1996.

_____. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Minc-Iphan, 2005.

FRIDMAN, Fania; ARAÚJO Ana Paula Silva de; André Barcelos Damasceno Daibert. Políticas públicas de preservação do patrimônio histórico no Brasil. Três estudos de caso (1973-2016), 2019. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, v. 21 n. 3, Set-Dez 2019. Disponível em < <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n3p621> > Acesso em 15 nov. 2019.

GIANECCHINI, Ana Clara; MONTEIRO, José Guimarães. Governança no PAC: Centralização ou Descentralização. In **Governança e Desenvolvimento: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, 2014.

GIANECCHINI, Ana Clara. **O Iphan e o Programa Monumenta – Lições para a gestão do patrimônio urbano**. Monografia. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1898>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. **Programa Monumenta: O patrimônio cultural como recurso para o desenvolvimento?** 2019. 309f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.

GONÇALVES, Cristiane. **Restauração arquitetônica – a experiência do SPHAN em São Paulo, 1937-1975**. São Paulo, Annablume/FAPESP, 2007.

IPHAN. **Patrimônio: 70 anos em São Paulo**. São Paulo: MinC/IPHAN, 2008.

IPHAN. “Recomendação de Paris”. In: IPHAN (Brasil). **Cartas Patrimoniais**. 3 ed. Rio de Janeiro, IPHAN, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Illinois: Pearsons. 2011.

LEAL, Claudia Feierabend Baeta (org.). **As Missões da UNESCO no Brasil: Michel Parent**. Tradução por Rejane Maria Lobo Vieira, Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008.

_____. Patrimônio e desenvolvimento: as políticas de patrimônio cultural nos anos 1960. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 99-136, abr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100099&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 08 abr. 2020.

LEAL, Sarah Floresta. **PAC-cidades históricas: implicações e repercussões de uma política pública federal de preservação**. 2017a. 193f. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

_____. Rupturas da formulação à implementação das Políticas Públicas: aspectos do desenvolvimento local no PAC-CH. In **Anais do XVII Enampur**. São Paulo. 2017b.

LEITE, Pedro Pereira. **A evolução da relação cultura e desenvolvimento**, 2015. Disponível em: <[HTTPS://GLOBALHERIT.HYPOTHESES.ORG/3209](https://globalherit.hypotheses.org/3209)>. Acesso em 10 Ago. 2019.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. 2009. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIMA, Elide Xavier de. **Políticas Públicas de requalificação de áreas centrais de cidades: o processo de requalificação do Centro Histórico de Manaus**. 2016. 124 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

MACHADO, Jurema. A contribuição do Monumenta para a experiência brasileira de financiamento à habitação em sítios históricos. In: DIOGO, Erica (org). **Recuperação de imóveis privados em centros históricos**. Brasília, DF: IPHAN/Programa Monumenta, 2009, p.09-14.

MAGALHÃES, Aloísio. Bens culturais: instrumentos para um desenvolvimento harmonioso. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, nº. 20, 1984.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARINS, Paulo César Garcez. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.29, n.57, p. 9-28, 2016.

MARTINS, Leonardo Falangola. VIEIRA, Liliane de Castro. Políticas públicas no IPHAN aplicadas em situações de emergência: estudo de caso de São Luiz do Paraitinga/SP (129-133). **Revista IPHAN Patrimônio: Práticas e Reflexões. Anais da V Oficina de Pesquisa**. Rio de Janeiro, Copedoc/DAF/IPHAN, 2016.

MELO, Carina Mendes dos Santos. O IPHAN e a Casa do Patrimônio do Vale do Ribeira/SP: experiências. In: SCIFONI, Simone (Org). **Caderno de Educação Patrimonial: Memórias Urbanas De Iguape – SP**. SP: FFLCH/USP; Prefeitura Municipal de Iguape, 2011.

_____. Conjunto histórico e paisagístico de Iguape: experiências dos primeiros anos de gestão pós-tombamento. In: IPHAN. **Patrimônio e políticas públicas: Anais da V Oficina de Pesquisa**. IPHAN/DAF/Copedoc, 2016.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. **Os Usos Culturais da Cultura**. In: YAZIGI, E. (et al.). Turismo, espaço, paisagem e cultura. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 88-99

MOTTA, Lia. Notas sobre o IPHAN na década de 2000. In: ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. **Brasil: Monumentos Históricos e Arqueológicos**. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/COPEDOC, 2012, p.317-328.

NASCIMENTO, Flávia Brito do. **Blocos de memórias: habitação social, arquitetura moderna e patrimônio cultural**. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2016a.

_____. Patrimônio Cultural e escrita da história: a hipótese do documento na prática do IPHAN nos anos 1980. **Anais do Museu Paulista**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 121-147, dez. 2016b.

NASCIMENTO, Flávia Brito do; MARINS, Paulo Cesar Garcez. O PCH, Programa de Cidades Históricas: um balanço após 40 anos - Introdução. **Anais Museu Paulista**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 11-14, abril, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de abril de 2020.

NASCIMENTO, Flávia Brito do; SCIFONI, Simone. CONDEPHAAT 50 anos: balanço crítico e perspectivas atuais. **Revista Cpc**, v.13, n.26 Especial, p. 5–19, Out./Dez. 2018. Disponível em [Http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26esp5-19](http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26esp5-19) Acesso em 01 de dez. 2019.

_____. O tombamento de Iguape como patrimônio nacional: novas práticas e políticas de

preservação. In: **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 26-38, jan./mar. 2015. Disponível em < http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/NASCIMENTO_FlaviaeSCIFONI_Simone-O-tombamento-de-Iguape-como-patrimonio-nacional.pdf> Acesso em 14 abr. 2020.

NETO, José Rodrigues Cavalcanti; CARNEIRO, Fernanda Gibertoni; GIANNECCHINI, Ana Clara. Avanços e desafios na preservação do patrimônio ferroviário pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Em: **VI Colóquio Latino-Americano sobre Recuperação e Preservação do Patrimônio Industrial**, 2012. Disponível em <http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/VI_coloquio_t6_avancos_desafios.pdf> Acesso em 12 abr. 2020

NETO, Marco Moretto. O desenvolvimento social e a participação cidadã. In: FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello (org.); RODRIGUES DA SILVA, Ronaldo (org.). **Paranapiacaba, um patrimônio para a humanidade**. São Paulo: Editora Marquise, 2014, p.146-157.

NEVES, Deborah Regina Leal; ZAGATO, José Antonio Chinelato. Os desafios contemporâneos do patrimônio cultural paulista: novas abordagens e perspectivas. **Revista CPC**, 13(26esp), p. 162-190. Disponível Em < Http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26esp162–190> Acesso em 01 dez. 2019.

OEA. “Normas de Quito”. In: IPHAN (Brasil). **Cartas Patrimoniais**. 3 ed. Rio de Janeiro, Iphan, 2004.

OLIVEIRA, Rafael Fabrício de. **Patrimônio histórico-cultural: transformações e usos no Centro Histórico de Itu-SP**. 2012. 237f. Dissertação (Mestrado em geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

PAIVA, Marcelo Cardoso de. **Políticas municipais de preservação: perspectivas de participação social na proteção do patrimônio cultural**. Revista Memorare, Tubarão, SC, v. 4, n. 1, p. 93-119 jan./abr. 2017. ISSN: 2358-0593

_____. **O Brasil segundo o IPHAN: A preservação do patrimônio cultural brasileiro durante a gestão de Gilberto Gil no MinC (2003-2008)**.2019. 300f. Tese (Doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. O patrimônio cultural do ABC Paulista: horizontes possíveis nas políticas municipais de preservação. **Revista CPC**, São Paulo, n.14, p. 057-069, maio 2012/out. 2012.

Partido dos Trabalhadores, **A imaginação a serviço do Brasil: Programa de políticas públicas de cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2002.

PASSOS, Thiago de Moraes dos; FACCIO, Neide Barrocá Faccio. Patrimônio arquitetônico habitado: um estudo de caso da vila de Paranapiacaba, Santo André, SP, no contexto das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas (PAC–CH). In: **Anais XIII Enanpege**, São Paulo, 2019.

PEREIRA, Danilo Celso. **Cidade patrimônio: uma geografia das políticas públicas de preservação no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-22122015-101754/>>. Acesso em: 29 abr. 2020

_____. Cidade, Patrimônio e Território: As Políticas Públicas Federais de Seleção No Brasil Do Século XXI. **Revista CPC**, São Paulo, n. 21, p. 36-70, jan./jul. 2019. Disponível em <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0i21p36-70> Acesso em: 02 nov. 2019.

_____. **O patrimônio ambiental urbano de São Luiz do Paraitinga e as Políticas Públicas de Preservação**. 2012. Trabalho de Graduação Individual. Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo.

PARENT, Michel. Proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro no âmbito do desenvolvimento turístico e econômico. Tradução por Rejane Maria Lobo. In LEAL, Claudia Feierabend Baeta (org.). **As Missões da Unesco no Brasil : Michel Parent**. Rio de Janeiro : IPHAN, COPEDOC, 2008.

PINHEIRO, Maria Lucia Bressan. Preservação de Sítios Urbanos Tombados: A atuação do Condephaat em Iguape e Cananéia, no Estado de São Paulo. In: **ArquiMemória 4**, 2013. Salvador, BA. Anais do IV Encontro Internacional sobre Preservação do Patrimônio Edificado. Salvador: IAB-BA, 2013.

PISSATO, Catherina Sarantto P. **Tombamento e gestão em Iguape/SP: políticas do patrimônio cultural nos anos 2000**. 2018. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PORTA, Paula. **Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil: Diretrizes, linhas de ação e resultados (2000-2010)**. Brasília: IPHAN. Ministério da Cultura. 2012.

PRATA, Juliana Mendes. **Patrimônio Cultural e Cidade: práticas de preservação em São Paulo**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

REIS, Paula Félix dos. **Plano Nacional de Cultura – estratégias e ações para dez anos**. (In RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) Políticas culturais no governo Lula. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 49-65.

REMÍGIO, Marcelo. **Sem recursos, PAC das Cidades Históricas chega a sexto ano com apenas 15% dos projetos concluídos**. O Globo, 20/04/2019. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/brasil/sem-recursos-pac-das-cidades-historicas-chega-sexto-ano-com-apenas-15-dos-projetos-concluidos-23611785> > Acesso 14 abr. 2020.

RODRIGUES, Marly. **Imagens do Passado – a instituição do patrimônio em São Paulo, 1969-1967**. São Paulo: Ed. UNESP; Imesp; Condephaat; Fapesp, 2000.

_____. Passados 50 Anos.... **Revista CPC**, V.13, N.26 Especial, P.20–44, Out./Dez. 2018.. Disponível em < [Http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26espp20-44](http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26espp20-44) > Acesso em 01 dez. 2019.

RUBIM. Antonio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula. In RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 9-24.

RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, Rio de Janeiro, IPHAN, 1996, p. 97-115.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES:UAB, 2009.

SAMPAIO, Edson Luís da Costa. **Santos, das ruínas às restaurações: 4 estudos**. 2017. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANT'ANNA, Marcia. **Da Cidade Monumento à Cidade Documento**. Brasília, DF: IPHAN. 2015.

_____. A herança do PCH: balanço crítico e desdobramentos 40 anos depois. **Anais do Museu Paulista**, v.24, n.1, 2016, p. 59-74.

_____. **Cidade atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil nos anos 1990**. Salvador: EDUFBA-PPG-AU, 2017.

SANTOS, Carlos Murilo Prado; LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes. **A espetacularização do patrimônio cultural de São Luiz do Paraitinga-SP**. *Arquitextos Vitruvius*. 088.11ano 08, set. 2007. Disponível em < <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/214> > Acesso em 06 de abr. 2020.

SANTOS, Marisa Veloso Motta. Nasce a Academia Sphan. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** n. 24, Rio de Janeiro, IPHAN, p. 77-95, 1996.

SCIFONI, Simone. Mundialização e a construção política do patrimônio mundial. In: Christofletti, Rodrigo (org.). **Bens culturais e relações internacionais: O patrimônio como Soft Power**. São Paulo: Ed. Universitária Leopoldianum, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Patrícia Reis da. **A postura da municipalidade na preservação do patrimônio cultural urbano**. 2006. 214 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SMITH, Laurajane. **Uses of heritage**. Nova York: Routledge, 2006.

SOTO, Cecília; CANEDO, Daniela; OLIVEIRA, Gleise; SALGADO Julia. Políticas públicas de cultura: os mecanismos de participação social. In RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.) **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 25-49.

SUTTI, Weber. Base Para Políticas Integradas de Preservação do Patrimônio Cultural, Desenvolvimento Social e Econômico. In: **I Fórum Nacional de Patrimônio Cultural: Sistema Nacional De Patrimônio Cultural: Desafios, Estratégias E Experiências Para Uma Nova**

Gestão (Vol I). IPHAN: Brasília, 2012, p. 41-59.

TAMASO, Izabela Maria. **Em nome de patrimônio: representações e apropriações da cultura na cidade de Goiás.** 2007. 787 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social)-Universidade de Brasília, Brasília.

VIEIRA FILHO, Dalmo. **Práticas e conceitos na preservação do patrimônio material brasileiro. Relatório de uma gestão (2006-2010).** Brasília: IPHAN, 2011.

WOLFF, Silvia Ferreira Santos. Visitando A Trajetória Ou (Re)Produzindo O Passado Do Condephaat. **Revista Cpc**, V.13, N.26 Especial, P.45–62, Out./Dez. 2018.. Disponível Em <[Http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26espp45-62](http://Dx.Doi.Org/10.11606/Issn.1980-4466.V13i26espp45-62)> Acesso em: 01 dez. 2019.

ZAGATO, José Antônio Chinelato. **Governos locais, participação social e patrimônio cultural: análise da experiência de Iguape na preservação de seu conjunto urbano tombado.** 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2017.

_____. Um órgão. Nove cidades. Proteção, planejamento e gestão em conjuntos urbanos tombados pelo Condephaat. **Arquimemória 4.** Salvador, 2013.

FONTES DOCUMENTAIS

DEPARTAMENTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO. **Relatório de viagem – Brasília (13 e 14/08/2009) encaminhado ao Secretário de Cultura,** 2009.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: cultura.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IPHAN. **Ações selecionadas.** Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>> . Acesso em: 27 fev. 2019.

IPHAN. **Aditamento do Prazo de Acordo de Cooperação Técnica.** Brasília, 2011a.

IPHAN. **Alianzas para la recuperación del Patrimonio Cultural.** 22 Slides. Brasília, 2011b.

IPHAN. Aspectos administrativos. In: **I Curso de Capacitação do PAC Cidades Históricas,** 2014a.

IPHAN. Atribuições e fluxos. In: **I Curso de Capacitação do PAC Cidades Históricas.** 28 Slides. Brasília, 2014b.

IPHAN. **Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas.** Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Dossiê de Tombamento de Iguape.** São Paulo: MinC/IPHAN, 2009b.

IPHAN. **Dossiê de Tombamento de São Luiz do Paraitinga.** São Paulo: MinC/IPHAN, 2010a.

IPHAN. **Ficha Consulta para Municípios. Brasília**, 2009c. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Fluxograma de execução do Programa: Edifícios de uso público**. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Fluxograma_IPHAN_Edificacoes_de_uso_publico_2015.pdf> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Fluxograma de execução do Programa: Espaços públicos**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Fluxograma%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20-%20Espa%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20-%20CAIXA.pdf>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **FluxogramadeexecuçãoIPHAN**. Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Fluxograma%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o%20-%20IPHAN.pdf>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Formulação e Implementação**. 2014c. Disponível em <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Formula%C3%A7%C3%A3o%20e%20Implementa%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Investimento por cidade/UF**. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Investimentos%20por%20cidade.pdf>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Lista de bens tombados e em processo de tombamento em andamento (1938 – 2018)**. Brasília: MinC/IPHAN, 2018a. Disponível em: <http://portal.Iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_processos_andamento_2018> Acesso em: 20 fev. 2018.

IPHAN. **Manual de execução do Programa: Edifícios de uso público**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual_IPHAN_Edificacoes_de_uso_publico_2015.pdf> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Manual de execução do Programa - Espaços Públicos**. Brasília, 2015e. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manual%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20-%20Espa%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20-%20CAIXA.pdf>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Minuta Acordo de Preservação do Patrimônio Cultural**. Brasília, 2010b.

IPHAN. **Minuta de Termo de Compromisso**. Brasília, 2009d. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Orientações para elaboração do projeto básico para contratação de projetos**. Brasília, 2013c. Disponível em <<http://portal.IPHAN.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20projeto%20b%C3%A1sico.pdf>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **PAC-Cidades Históricas: Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania**. Brasília: MinC/IPHAN, 2009e.

IPHAN. **PAC-Cidades Históricas**. Brasília: MinC/IPHAN, 2009f.

IPHAN. **PAC2 – Cidades Históricas**. Brasília: MinC/IPHAN, 2013d.

IPHAN. **Planos de Ação para Cidades Históricas – Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social: Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural**. Brasília: Edições IPHAN, 2009g.

IPHAN. **Plano de Ação: Conceito e Objetivos**. Brasília, 2009h. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>> Acesso em: 27 de fevereiro de 2019

IPHAN. **Processo de Tombamento nº 1252-T-87. Vila Ferroviária de Paranapiacaba (SP)**. Arquivo Central do IPHAN/Seção Rio de Janeiro.

IPHAN. **Relação de Obras Concluídas/Valores - Números de 05/10/2018**. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://portal.IPHAN.gov.br/pagina/detalhes/235>> Acesso 27 de fevereiro de 2019.

IPHAN. **Relatório de Gestão: 2007**. Brasília: Brasília. DF. 2008.

IPHAN. **Relatório de Gestão: 2009**. Brasília: Brasília. DF. 2010c.

IPHAN. **Relatório de Gestão: 2010**. Brasília: Brasília. DF. 2011.

IPHAN. **Termo de Compromisso a ser firmado entre o IPHAN e o Ministério das Cidades para a consecução das ações do PAC-Cidades Históricas**. Brasília, 2009h.

IPHAN. **Termo de Cooperação entre IPHAN, Ministério e Empresas Estatais para a consecução das ações do PAC-CH**. Brasília, 2009i.

IPHAN. **Termo de Compromisso para a elaboração dos Planos de Ação**. Brasília, 2009j.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Material Didático do Curso Reabilitação De Áreas Centrais**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura em três dimensões**. Brasília: MinC, 2010.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil**. Brasília: MinC, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN; PREFEITURA MUNICIPAL DE CANANÉIA. **Planos de Ação: Cananéia**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN; PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAPICUÍBA. **Planos de Ação: Carapicuíba**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE COTIA. **Planos de Ação: Cotia**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAPE. **Planos de Ação: Iguape**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE IPERÓ. **Planos de Ação: Iperó**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE ITU. **Planos de Ação: Itu**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAÍBA. **Planos de Ação: Santana de Parnaíba**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Planos de Ação: Santo André**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Planos de Ação: Santos**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Planos de Ação: São Bernardo do Campo**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUIZ DO PARAÍTINGA. **Planos de Ação: São Luiz do Paraitinga**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DA CULTURA/IPHAN/PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO. **Planos de Ação: São Sebastião**. São Paulo, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **4º Balanço do PAC (2015-2018)**. Brasília, 2018.

UNESCO. **Guia de execução de projetos da UNESCO no Brasil 2019**. Disponível em <https://www1.brasilia.unesco.org/manualexecucao/guia_execucao_ubo.pdf> Acesso em 12 Abr. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO LUIZ DO PARAÍTINGA. **PAC – Cidades Históricas (Documentação encaminhada IPHAN)**, São Luiz do Paraitinga, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. PAC Cidades Históricas: **Santo André - Vila de Paranapiacaba (Documentação encaminhada ao IPHAN)**, 28 slides, Santo André, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUAPE, **Programa de Aceleração do Crescimento – Cidades Históricas**, 26 slides. Iguaape, 2013.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts 182 e 183 da Constituição

Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília, DF.

BRASIL. Lei Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF.

BRASIL. Decreto Nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL. Portaria 383, de 20 de agosto de 2013. Torna públicas as intervenções selecionadas no âmbito do PAC Cidades Históricas. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, n. 248, 20 ago. 2013. Seção I, p. 5.

BRASIL. Decreto Nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF.

PORTAIS:

A ONU e o meio ambiente. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> > Acesso em 11 abr. 2020.

Auditoria Cidadã. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/graficos-de-pizza-do-orcamento-geral-da-uniao-executado-2011-2018/>> Acesso em 06 de abril de 2020.

Casa do Patrimônio Vale do Ribeira: Educação Patrimonial. Memória, Cidadania e Cultura. Disponível em <<https://patrimoniovaledoribeira.org/tag/casa-do-patrimonio-vale-do-paraiba/>> Acesso em 13 Abr. 2020.

Cultural Landscape of Paranapiacaba: Village and railway systems in the Serra do Mar Mountain Range, São Paulo. Disponível em <<https://whc.unesco.org/en/tentativelists/5878/>> Acesso em 13 Abr. 2020.

Discurso do ex-presidente Lula na cerimônia de lançamento do PAC-CH em Ouro Preto em 2009. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=-GcPYqe31xE> > Acesso em: 28 fev. 2019.

Governo de São Paulo, Estâncias turísticas. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/praias-e-estancias/estancias/> Acesso em 12 Abr. 2020.

O que é o IDH. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>. Acesso em: 9 abr. 2020.

Paço Municipal e Sobrado dos Toledos, em Iguape (SP), começam a ser restaurados publicada em 02 de julho de 2018, às 17h02. Disponível em < <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/4715/paco-municipal-e-sobrado-dos-toledos-em-iguape-sp-comecam-a-ser-restaurados>> Acesso 13 Abr. 2020.

Portal de Infraestrutura de Dados Espaciais do Estado de São Paulo (IDE-SP). Disponível em: <<http://www.idesp.sp.gov.br/Visualizador>> Acesso em 06 de abril de 2020.

Portal do Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>> Acesso em 20 de dezembro de 2019.

Prefeitura Municipal de Santo André. Disponível em <<https://www2.santoandre.sp.gov.br/>> Acesso em 14 Abr. 2020.