

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Programa Adote um Casarão: Contribuições para as políticas de preservação de centros históricos

Daniel Borges Sombra

Arquiteto e Urbanista na Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão, Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo

Andressa Silva Farias

Arquiteta e Urbanista na Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão, Pós Graduanda em Conservação e Restauração do Patrimônio Cultural Edificado pela Fundação Joaquim Nabuco /FUNDAJ-PE

Luis Eduardo Paim Longhi

Arquiteto e Urbanista, Mestrando em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - UEMA, Especialista em Reabilitação Ambiental Sustentável (UNB), Professor Universitário na UNDB, Superintendente do Patrimônio Cultural do Estado do Maranhão SPC/SECMA

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Diversas políticas de preservação do Centro Histórico de São Luís foram executadas ao longo das últimas décadas em todas as esferas públicas, apresentando-se, no geral, de forma descontínua, fragmentada e sem articulação entre os entes federativos. A lei do programa Adote um Casarão foi sancionada em 2018, com foco na ocupação de imóveis do Governo do Estado que estivessem desocupados ou em estado de degradação. Junto às ações multidisciplinares e intersetoriais do programa, foram elaboradas estratégias de diversidade de uso dos imóveis pela iniciativa privada, que considera os seus impactos sociais e econômicos. Apesar de reconhecido pela UNESCO desde 1997 como Patrimônio Mundial, o Centro Histórico de São Luís continua sendo objeto de políticas públicas que não passam por processos de monitoramento e avaliação. Com o objetivo de fornecer elementos e ferramentas interpretativas que possam subsidiar a análise da política pública de preservação como um aspecto importante na compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e demográficas do Centro Histórico, este artigo ilumina o processo de execução e as dificuldades de implementação do projeto Adote um Casarão, indicando as contribuições resultantes da flexibilidade e multisetorialidade de uma política pública complexa.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Patrimônio Histórico; Gestão Pública; Programa Adote Um Casarão

Tradução do título em inglês

Abstract. *Several policies for the preservation of the Historic Center of São Luís have been carried out over the last few decades in all public spheres, presenting themselves, in general, in a discontinuous, fragmented way and without articulation between the federative entities. Adote Um Casarão law was enacted in 2019, focusing on the occupation of State Government properties that were unoccupied or in a state of disrepair. Along with the program's multidisciplinary and intersectoral actions, strategies were developed for the diversity of use of properties by the private sector, which takes into account their social and economic impacts. Despite being recognized by UNESCO as a World Heritage Site since 1997, the Historic Center of São Luís continues to be the object of public policies that do not undergo monitoring and evaluation processes. With the objective of providing elements and interpretative tools that can subsidize the analysis of the public policy of preservation as an important aspect in the understanding of the social, economic and demographic dynamics of the Historic Center, this article sheds light on the execution process and the difficulties of implementation of the Adote Um Casarão project, indicating the contributions resulting from the flexibility and multisectoral nature of a complex public policy.*

Keywords: Public policy; Historical Heritage; Public administration; Adote Um Casarão Program

Tradução do título em espanhol

Resumen. *Varias políticas para la preservación del Casco Histórico de São Luís se llevaron a cabo en las últimas décadas en todos los ámbitos públicos, presentándose, en general, de forma discontinua, fragmentada y sin articulación por entre las entidades federativas. La ley Adote Um Casarão fue sancionada en 2018, enfocada a la ocupación de inmuebles del Gobierno del Estado que se encontraban desocupados o en estado de degradación. Conjuntamente con las acciones multidisciplinarias e intersectoriales del programa, se desarrollaron estrategias para la diversidad de uso de los inmuebles por parte del sector privado, que considera sus impactos sociales y económicos. A pesar de ser reconocido por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad desde 1997, el Centro Histórico de São Luís sigue siendo objeto de políticas públicas que no pasan por procesos de seguimiento y evaluación. Con el objetivo de brindar elementos y herramientas interpretativas que puedan subsidiar el análisis de la política pública de preservación como aspecto importante en la comprensión de las dinámicas sociales, económicas y demográficas del Centro Histórico, este artículo arroja luz sobre la proceso de ejecución y las dificultades de implementación del proyecto Adote Um Casarão, indicando los aportes resultantes de la flexibilidad y multiseccionalidad de una política pública compleja.*

Palabras clave: Políticas públicas; Patrimonio histórico; Gestión pública; Programa Adote Um Casarão.

1. Introdução

A cidade de São Luís do Maranhão, Patrimônio Mundial pela UNESCO, é conhecida em todo o mundo pelo seu grande acervo de casarios coloniais portugueses e seu traçado urbano digno deste nobre reconhecimento perante a humanidade. Mas apesar de carregar em suas construções uma história de pujança econômica, principalmente a partir do séc. XVIII, com a instalação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão e seu posterior e gradual processo de declínio e esvaziamento, convivemos hoje, um território mais dividido e complexo, no qual as políticas de proteção à nossa história e à nossa memória são quase sempre preteridas, uma vez que há uma latente necessidade de investimentos sociais e culturais em busca de uma sustentabilidade do sítio.

Como forma intervir a nível de ocupação de imóveis ociosos e/ou em degradação avançada, o Adote um Casarão é uma política de parceria público-privada, abrigada no âmbito do Programa Nosso Centro, do Governo do Estado do Maranhão, com foco na área do Centro Histórico de São Luís (CHSL). A iniciativa utiliza da concessão de edificações do Governo e incentivos fiscais (ICMS), para que entes privados possam recuperar e utilizar edifícios antes desocupados e/ou deteriorados. A criação de mecanismos institucionais locais e o uso da Lei Federal de Licitações 8.666/93 na modalidade concurso tornou o Adote um Casarão uma ação pioneira com o objetivo de preservação do patrimônio histórico.

A iniciativa foi destacada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, ganhando destaque de honra ao mérito na categoria Urbanismo e Planejamento das Cidades. Em 2022, foi premiada na categoria pessoa jurídica no 35º Prêmio Rodrigo de Mello, realizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que reconheceu a nível nacional, as ações de excelência para preservação e promoção do Patrimônio Cultural Brasileiro.

“Destaca-se por contemplar perspectivas tanto cultural e patrimonial, quanto educacional, social e mercadológica (a ação favorece a dinamização da economia local) capazes de viabilizar sua perpetuação (autossuficiência) e amplo impacto; contribuir com a promoção do Patrimônio Cultural Brasileiro, bem como com o tema deste ano: Sustentabilidade Socioeconômica do Patrimônio Cultural; apresentar amplo impacto na sociedade, coerentemente com os objetivos propostos pela iniciativa, com este impacto inserido no contexto da Sustentabilidade Socioeconômica do Patrimônio Cultural; apresentar estrutura evidente que atende a quesitos de qualidade técnica, de conteúdo e de apresentação alinhados à proposta do Prêmio; atingir grande diversidade de atores envolvidos e impactados pela ação; nível de ligação da iniciativa à temática proposta pelo Prêmio e; desenvolver práticas que trazem avanço e inovação para o campo da preservação e salvaguarda do patrimônio cultural” (IPHAN, 2022)

O reconhecimento das contribuições do Programa Adote um Casarão para a preservação e promoção do patrimônio histórico de São Luís revelam a importância de apresentar esta iniciativa a partir dos meandros de sua concepção e a implementação da política, no intuito de avaliar o

atual desenvolvimento e contribuir com a qualificação de futuras ações. Este artigo aplica uma metodologia analítica de base documental e experiência institucional, correlacionando-as com um estudo bibliográfico voltado às políticas públicas e patrimônio ambiental urbano, observando a premissa de que, “ambiente não é lugar, mas relação de trabalho, vizinhança, lazer, religiosidade e cidadania (YAZIGI, 2016) e que, “Patrimônio Ambiental Urbano é um sistema de objetos, socialmente apropriados, percebidos como capazes de alimentar representações de um ambiente urbano” (MENESES, 1978), contextualiza a aplicação de Políticas Públicas de território mais abrangentes e menos classicistas aos processos de reabilitação e requalificação de áreas históricas, promovendo a discussão da necessidade da amplitude da atuação na diversidade das relações entre a sociedade, Estado e agentes privados na elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável dos Centros Históricos.

Segundo ARRETCHE (2001) a implementação da política pública corresponde a uma fase na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados. O momento em que os planos formulados serão implantados. LOTTA (2019) destaca que o conceito de implementação vem se transformando desde a década de 1970; atualmente estamos na quarta geração de pensadores do qual, a partir do acúmulo de conhecimento, pode-se determinar alguns pressupostos ao debate. O primeiro pressuposto destaca que, apesar de didaticamente se separar política em fases (agenda, formulação, implementação e avaliação), a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória.

"As políticas públicas são constituídas por diversas camadas decisórias – às vezes hierárquicas, às vezes paralelas. Essas camadas são compostas por atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas ao longo das políticas públicas. Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e “redecididas”.(LOTTA, 2019)

Durante a implementação da política, muitos problemas não previstos na fase de concepção vêm à tona, o que ocasiona ajustes à concepção inicial. Trata-se de uma medida de “adaptação”, para viabilizar a realização dos objetivos do programa, que implica, por sua vez, que o mesmo não seja implementado de acordo com o desenho previsto. (ARRETCHE, 2001)

LOTTA (2019) também destaca como pressuposto para análise da implementação a complexidade das decisões, na qual devem ser observadas as múltiplas camadas e múltiplos níveis que atuam no processo. Por multi-camadas pode-se explicitar a relação de diversas secretarias envolvidas na implementação de um programa, já por multinível as decisões que se dão na estrutura hierárquica do governo.

"esses estudos têm revelado os processos de implementação como momentos de criação e transformação. Isto é, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação é mais complexo do que pode parecer à primeira vista: requer o envolvimento de uma multiplicidade de atores (organizacionais e individuais), procedimentos e (inter)ações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados." (PIRES, 2019)

A avaliação da política pública não deve se ater ao descompasso entre os objetivos propostos e o resultado do programa, é no intermédio onde está a implementação que se dá a complexidade de ações e atores decisivos para o resultado. Por tanto para avaliação se impõe a necessidade de explicitar processos, tomadas de decisão e mecanismos a fim de examinar as falhas e insuficiências ocorridas nas dinâmicas dessa implementação que respondam pelos resultados. (PIRES, 2019)

"Assim, uma adequada metodologia de avaliação não deve concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, como espero haver demonstrado, independentemente da "vontade política", da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados." (ARRETCHE, 2001)

Para compreender uma política pública que tenha por objetivo atuar no Patrimônio Ambiental Urbano (MENESES, 1978) é importante contextualizar as limitações dos entes federados, no caso em questão, destaca-se as limitações das prerrogativas legais atribuídas ao Governo Estadual, uma vez que a Constituição Federal define que o planejamento e atuação no solo urbano devem ser coordenados pelo Poder Municipal. Este arranjo do pacto federativo joga luz sobre as limitações do Programa frente à atuação mais ampla no território; no caso do Centro Histórico de São Luís, a governança se torna ainda mais complexa, uma vez que a multidisciplinaridade necessária para se trabalhar neste território é fundamental para a potencialização dos resultados da Lei do Adote um Casarão.

2. Antecedentes

O Centro Histórico de São Luís (CHSL), institucionalizado pelo plano diretor de 1974, delimitando a área através de dispositivos de lei, sofreu ao longo de várias décadas a constante perda da sua função residencial, tendo diversas edificações residenciais substituídas pelas funções de comércio, serviços e repartições públicas, com funções de ordem administrativa das três esferas de governo. Segundo ESPÍRITO SANTO (2006), esse cenário contribuiu para o processo de êxodo da população residente nesta região e, com o tempo, essa desocupação da região central culminou no avanço da degradação de inúmeros imóveis históricos, se tornando um problema público em evidência a ser combatido no Plano Diretor de 1974. Assim, tendo a área central historicamente protegida por lei municipal e dando mais respaldo jurídico às intervenções públicas focadas no desenvolvimento urbano patrimonial, tem-se aproximadamente 5 anos mais tarde a 1º Convenção da Praia Grande. Neste encontro surgiram diretrizes políticas para a reabilitação do CHSL, como a criação do Grupo de Trabalho e a Comissão de Coordenação do Projeto Praia Grande, que resultaram na reestruturação de alguns imóveis no local. Apoiados pelo então governador João Castelo, o americano John Gessinger e o engenheiro mineiro Luiz Phelipe Andrés consolidam o primeiro grande estudo de preservação e promoção do Centro Histórico de São Luís, o Programa de Preservação e Revitalização do CHSL - PPRCHSL, em outubro de 1979. Esta foi a primeira tentativa institucional do Governo do Estado em propor políticas públicas integradas, em forma de planos de ação mais concretos e multidisciplinares na região central de São Luís, buscando interpretar com mais afinco as características de sítio histórico em detrimento do até então entendimento da preservação apenas dos monumentos.

Apesar do PPRCHSL conter diversas diretrizes de intervenções prioritárias, como a da feira da Praia Grande, a iniciativa resultou em poucas obras físicas elencadas nos estudos dos grupos de trabalho. Apenas na década de 80, através do Projeto Reviver, com a apresentação de estudos de requalificação do espaço público em diferentes fases de implantação, foi possível obter maior intervenção urbanística de cunho patrimonial, executadas pelo Governo do Maranhão, as intervenções se deram majoritariamente ao núcleo duro histórico da cidade no bairro da Praia Grande, dentre as operações destacam-se a recuperação do calçamento viário, embutimento do cabeamento e novo posteamento energético.

O Projeto Reviver tinha forte fundamentação técnica, já incorporando em seu bojo o conceito de Conservação Integrada, tendo sua sistematização básica dos princípios da conservação integrada foi realizada em 1975 e expressa tanto na "Declaração de Amsterdã" como definida pela Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico, de 1975:

“A conservação integrada é o resultado da acção conjugada de técnicas de restauro e da procura das funções apropriadas. A evolução histórica conduziu que os centros degradados das grandes cidades e ao mesmo tempo as aldeias abandonadas se tornassem reservas de alojamento barato. O seu restauro deve ser feito num espírito de justiça social e não deve ser acompanhado do êxodo de todos os habitantes de condição modesta. A conservação integrada deve ser, por conseguinte, um dos pressupostos importantes da planificação urbana e regional. Convém notar que esta conservação integrada não é exclusiva de toda a arquitectura contemporânea em conjuntos antigos, mas esta deverá ter em maior consideração o quadro existente, respeitar as proporções, a forma e a disposição dos volumes, bem como os materiais tradicionais.” (CARTA EUROPEIA DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO, 1975. p. 3)

Assim, o programa como um todo enxergava que as políticas econômicas estão diretamente relacionadas ao social, baseando-se no processo de reabilitação urbana, à época, recém implantado em Bolonha, na Itália, tida como parâmetro de boas práticas reverberada e adaptada em muitos projetos de reabilitação urbana, principalmente no mundo ocidental. Cabe ainda ressaltar que o processo de tombamento do sítio histórico a nível federal se deu um ano antes, em 1974, através da inscrição no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico e no Livro das Belas-Artes. "O tombamento do conjunto urbano do centro consolidou a política de tombamentos que vinha sendo implantada desde a década de 1940" (SILVA, 2009, p. 83). Posteriormente, em 1986, por meio do decreto 10.089/1986, ampliou-se as delimitações de proteção, criando uma poligonal de tombamento a leste, acrescentando cerca de 3.500 imóveis dentro do perímetro.

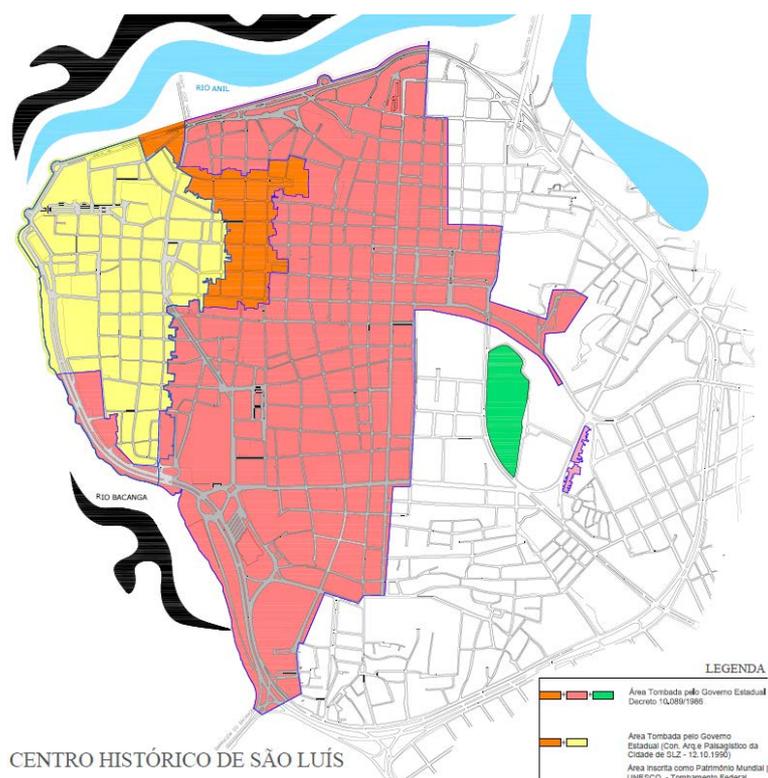


Figura 1. Mapa das poligonais de tombamento na Zona Central de São Luís (Fonte: elaborado pelos autores 2022)

As políticas de Governo referentes a um arcabouço jurídico de proteção da área central pelo Governo do Estado do Maranhão, portanto, começavam a dar profundidade e credibilidade às medidas de proteção da cidade antiga, e o plano iniciado por Gisinger, de integrar o centro à cidade expandida, começava a criar forma. No entanto, as conquistas obtidas através de uma mescla de produtos habitacionais para servidores públicos, adaptação de imóveis para uso institucional e infraestrutura urbana, não foram suficientes para transpassar gestões políticas de governo.

Ainda, ao final da década de noventa, o deslocamento de parte do núcleo institucional do Governo do Estado para o recém inaugurado Palácio do Governo “Henrique de La Roque”, na área nova da cidade, aliado a um certo hiato de intervenções robustas e coordenadas no centro, entre o final da década de 90 até a criação da Lei do Adote um Casarão e o Programa Nosso Centro, deixou uma lacuna institucional por parte do ente estadual.

A importância de buscar o uso sustentável das edificações, democraticamente distribuídas em grupos sociais e econômicos, aliados a política de reinserção do corpo administrativo do Estado no centro histórico, dentro de um programa “guarda-chuva” e multisetorial, como o Programa Nosso Centro, motivou a urgência em se implementar a Lei do Adote um Casarão.

3. Concepção do Projeto Adote um Casarão

O programa Adote um Casarão começou a ser formatado em 2017, dentro da Secretaria de Governo do Maranhão. Naquele momento, o Ministério Público Federal vinha obtendo decisões judiciais favoráveis condenando o Governo do Estado a reformar e/ou restaurar prédios públicos localizados na área de tombamento federal e, em caso de não cumprimento, estavam previstas pesadas multas ao erário estadual. Segundo Ferreira (2022), este quadro ensejou a motivação principal para criação de um programa que deveria observar a escassez de recursos do tesouro estadual e lançar mão de uma estratégia junto a entes privados para recuperação desses imóveis.

Ferreira (2022) destaca ainda que as informações referentes à quantidade, estado físico e uso destes imóveis eram conflitantes e desatualizados, cabendo à Secretaria de Governo, junto a Superintendência de Patrimônio Cultural do Estado, realizar um recadastramento definindo a situação de cada imóvel, que posteriormente subsidiaria a estratégia de ação.

“Durante as conversas com a Secretaria de Cultura e Turismo chegamos a conclusão que destravou o andamento do projeto, não adiantaria só reformar, tem que ocupar o imóvel. Turismo só se faz em lugar movimentado, imóvel vazio degrada muito rápido. O ecossistema do lugar precisa girar.” (Ferreira, 2022)

Ficou a cargo de uma equipe composta por advogados e trainees em gestão pública coordenar as conversas, propor idéias e chegar a uma minuta de lei que desse início ao programa. Durante a concepção, o debate se manteve na própria estrutura do governo, evitando contato com empresas, universidades ou a sociedade civil. Participaram desta etapa a Superintendência de Cultura, Secretaria de Cultura e Turismo, Secretaria de Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado. Naquele momento, as principais preocupações que mobilizaram o grupo de trabalho eram quanto ao modelo jurídico a ser adotado; a possibilidade do uso isenção do ICMS; e a definição de limites, a fim de não comprometer recursos da Lei de incentivo à Cultura.

“Demorou muito para pensar no modelo juridicamente viável, para conseguir fazer os editais, não era trivial juridicamente. Tinha toda uma questão, se tinha que ser concorrência, se tinha que ser leilão, se poderia fazer um concurso de projetos, como a gente ia dar ponto, como ia conseguir definir como seria o uso, qual o critério objetivo para definir. Enfim, havia dificuldades para avançar.” (FERREIRA, 2022)

A partir desse trabalho foi gerado uma minuta de lei que deu origem a Medida Provisória 262 de 14 de Dezembro de 2017 e que, em 28 de Fevereiro de 2018, tornaria-se a Lei nº 10.794, tratando sobre a implementação do Programa “Adote um Casarão”, ambicionando a “restauração e a ocupação dos imóveis ociosos de propriedade do Governo do Estado do Maranhão localizados no Centro Histórico de São Luís.” (MARANHÃO, 2017).

Segundo a lei, os objetivos destacados do programa são promover a recuperação física do patrimônio imóvel de cunho histórico; preencher vazios urbanos na região e satisfazer a função social da propriedade, de acordo com as diretrizes nacionais de ocupação urbana; impulsionar o desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo do centro; valorizar o patrimônio histórico e

a cultura maranhense; incentivar o comércio local, principalmente as atividades voltadas ao turismo e à cultura local e conferir visibilidade turística ao CHSL.

Na mensagem enviada à Assembleia Legislativa que acompanhou a Medida Provisória, o governador Flávio Dino destacou os altos custos necessários para as obras de reforma do estoque de casarões do Governo face às outras demandas. “Nesse contexto, pretende-se a criação de um programa que permita a participação da iniciativa privada de forma mais eficiente e benéfica aos interesses maranhenses”, dizia o texto. Apesar da intenção declarada de fazer o programa a partir de ações não onerosas ao Estado, já na legislação inicial previu-se o uso de contrapartidas fiscais a fim de subsidiar as obras necessárias à recuperação dos imóveis. De fato, esta opção não traria ônus imediato ao Estado, porém criou mecanismos de redução das receitas futuras, o que também é uma forma de transferência de fundo público para as ações de preservação e conservação do patrimônio.

Além da concessão de uso do imóvel, a medida permite mais dois tipos de contrapartidas fiscais do estado aos adotantes: concessão de incentivos fiscais através de uma associação Lei Estadual nº 9.437/11 (Lei de Incentivo à Cultura) e a remissão de débitos de origem administrativa e/ou judicial do particular para com o Estado, excetuando-se as dívidas de origem tributária. Não ficou estabelecido em lei se a cessão de uso seria onerosa ou não: a decisão seria tomada em cada edital. Nas experiências que se seguiram, apenas um edital lançou o concurso de imóvel com cessão onerosa, esta justificada pela sua localização, uma vez que a edificação em questão encontra-se na principal rua do comércio de São Luís.

Para participar, o adotante deve elaborar uma proposta contendo informações sobre objetivos, justificativa, o prazo pretendido, descrever as atividades a serem desenvolvidas no imóvel e a viabilidade técnica, tudo em harmonia com os requisitos do Edital. A lei também destaca que projeto, obra e manutenção da edificação são responsabilidades dos adotantes, sendo estes obrigados a obedecerem as regras dos órgãos de patrimônio competentes e do cumprimento da legislação municipal. Cabe a cada edital estabelecer as diretrizes prioritárias de ocupação dos casarões, estipulando os usos priorizados.

Apesar da urgência da Medida Provisória enviada em dezembro de 2017, o programa atravessaria seu primeiro ano sem lançar nenhum edital. Somente em setembro de 2019, na esteira da criação do programa Nosso Centro, seriam disponibilizados os primeiros casarões.

4. O Programa Nosso Centro.

Em outubro de 2018, Flávio Dino é reeleito em 1º turno para o mandato 2019-2022. Já no primeiro ano, o Governo passa por uma reforma administrativa e o Deputado Federal Rubens Pereira assume a SECID, secretaria que passaria a coordenar as atividades do Governo na área central, incluindo o Programa Adote um Casarão.

Com a chegada de Rubens Júnior, a SECID retoma visibilidade e peso político. Eleito com mais de 100 mil votos pelo PCdoB, Rubens já em 2019 estava cotado para representar o partido do governador na sucessão municipal de 2020 da prefeitura de São Luís, fazendo com que as ações do Governo do Maranhão na região central passassem a ser vitrine, a fim de dar sustentação a uma possível candidatura.

Em 26 de junho de 2019 foi instituído, por meio do Decreto nº 34.959, o Programa Nosso Centro. Este tinha o objetivo de coordenar as ações do Governo do Maranhão na Zona Central de São Luís, o que incluía a execução dos programas Adote um Casarão, Habitar no Centro e Cheque Minha Casa. O programa Nosso Centro ampliou os limites de atuação do Adote um Casarão para toda região da Zona Central de São Luís. Dado o cenário de multi-camadas, também criou o Comitê Gestor do Programa Nosso Centro, cuja liderança fica a cargo da SECID, com a missão de coordenar o planejamento e propor ações. Fazem parte do comitê a Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria de Estado da Cultura do Maranhão (SECMA), Secretaria de Estado do

Turismo (SETUR), Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), Agência Executiva Metropolitana (AGEM) e Secretária de Segurança Pública (SSP) na região central.

Para tornar o Centro da cidade de São Luís referência em inovação e desenvolvimento sustentável, bem como preservar seus valores histórico e cultural, o decreto define as seguintes estratégias: identificação e interligação de pólos vocacionais na região central; redução dos vazios urbanos, com o aproveitamento da infraestrutura e dos espaços e edificações ociosos, públicos e privados; fomento à atratividade dos pólos por meio do incentivo à habitação, ao comércio e às atividades culturais, como pilares para a sustentabilidade da área; captação de investimentos de diferentes setores para a recuperação e uso do patrimônio cultural edificado e do patrimônio cultural imaterial, articulando recursos federais, estaduais, municipais, bem como os da iniciativa privada, inclusive oriundos de organismos internacionais; formalização de parcerias com entes públicos, com a iniciativa privada e com a sociedade civil.

O desenho do programa criou um grande guarda chuva para ações no Centro Histórico que, além de reunir os programas anteriores existentes, citava diversas iniciativas específicas e o envolvimento de sete órgãos de administração direta atrelados a um modelo de gestão por meio do Comitê Gestor. Cabe destacar que o comitê se reuniu por diversas vezes sob coordenação direta do governador Flávio Dino, em que durante longas reuniões acompanhava os status de cada ação proposta. O volume de trabalho dedicado pelo mandatário indicava a priorização dada pelo Governo às ações no Centro Histórico de São Luís.

O Programa Nosso Centro foi gerando suas primeiras conquistas, sendo a mais emblemática a assinatura do Termo de Cooperação com a empresa Vale, destinando R\$15 milhões para ações no âmbito do programa. Coube ao Governo fornecer opções de reforma, bem como seus respectivos projetos. A Vale se tornaria o primeiro “adotante”, uma vez que foi o primeiro parceiro privado a aderir ao Programa; deste acordo, foram reformadas quatro edificações pertencentes ao Governo do Maranhão que estavam em ruínas.

O programa Nosso Centro já realizou 62 intervenções, que vão de manutenção de prédios públicos, intervenções artísticas e culturais, recuperação de prédios arruinados, desapropriação de prédios históricos, construção de praças e parques. São destaques; a recuperação de edifícios para abrigar a estrutura administrativa do estado, como o edifício João Goulart, um edifício de arquitetura moderna com 6.000m², divididos em 10 pavimentos, que estava abandonado e foi recuperado para abrigar mais de 500 postos de trabalho; a reforma do Casarão da Junta Comercial do Maranhão, uma imponente edificação do século XIX; e a antiga estação central da RFFSA. Estes dois últimos tiveram suas obras iniciadas no âmbito do PAC Cidades Históricas, porém só foram concluídas após a intervenção do Governo.

A iniciativa também contemplou a ampliação da infraestrutura educacional, com a recuperação de prédios para abrigar as faculdades de Direito, Música e o Centro de Inovação da Universidade Estadual do Maranhão. Soma-se também a criação das edificações do curso de Gastronomia do Instituto de Educação do Maranhão (IEMA), junto ao Restaurante da Educação, que atende estudantes de toda rede de ensino. Já no polo habitacional dois prédios institucionais foram convertidos em 27 unidades de habitação e, por meio do programa Cheque Minha Casa, cerca de 300 famílias com renda até 3 salários mínimos tiveram custeados 5 mil reais em material de construção para reformar suas casas.

Quadro 1. Investimentos por projeto do Programa Nosso Centro (fonte: elaborado pelos autores).

Projeto	Informações referentes aos projetos em andamento	
	Quantidade de Intervenções	Valor do Investimento
Adote um Casarão	16	R\$ 35.480.961,75
Habitar no Centro	7	R\$ 3.851.496,59

Praças e Parques	6	R\$ 11.600.490,96
Polo Cultural	24	R\$ 29.275.158,80
Polo Institucional	9	R\$ 18.986.713,50
Total geral	62	R\$ 99.194.821,78

Obs. Dados atualizados em dezembro de 2022.

5. A execução e resultados do programa Adote Um Casarão

Após um ano e oito meses da Medida Provisória que criou o programa Adote um Casarão, finalmente foram reunidos os requisitos técnicos e políticos para o lançamento do primeiro edital, em setembro de 2019, com 11 imóveis, contrariando o primeiro anúncio de 17 imóveis. Neste processo, mais de 200 pessoas buscaram informações sobre o programa; foram realizadas mais de 12 visitas em grupo aos imóveis; a reunião de esclarecimento de dúvidas contou com cerca de 80 pessoas; dezenas de interessados fizeram a visita aos imóveis e cerca de 79 propostas foram oficialmente protocoladas.



Figura 2 e 3. Visita dos interessados nos imóveis do Programa Adote um Casarão (Fonte: SECID 2019)

O edital do Programa Adote um Casarão teve como base na Lei de Licitações nº 8.666/93 na sua modalidade concurso, que consiste no julgamento de propostas por uma comissão especial de pessoas com reputação ilibada e reconhecimento da matéria. Esta modalidade é comumente usada para contratação de serviços técnicos, artísticos ou científicos que exigem conhecimento especializado, no concurso a escolha não está vinculada unicamente a custo financeiro, são estipulados critérios referentes a qualidade do trabalho (SILVA, 2021).

A condução do concurso coube à Comissão de Avaliação do Programa Adote um Casarão (CAPAC), composta por três representantes da Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), entre estes o presidente da comissão; um representante da Secretaria de Estado da Cultura (SECMA); um representante da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) e um representante da Superintendência de Patrimônio Cultural (SPC). Este grupo era responsável por fazer a habilitação dos proponentes por meio da análise dos documentos apresentados e avaliar as propostas a fim de julgá-las de forma objetiva e criteriosa, com base nos critérios previstos no Edital.

Uma vez superados todos os prazos de contestação, é publicado no Diário Oficial do Estado os vencedores do certame; estes, para formalizar sua relação com o programa, devem assinar o Termo de Adesão que regulariza e dispõe as obrigações incumbidas ao adotante e as demais

normativas relativas ao Programa Adote Um Casarão, como, por exemplo, os encargos relacionados à obra de recuperação do imóvel adotado e eventuais projetos a serem elaborados.

O primeiro edital foi marcado por problemas institucionais. Mesmo que precariamente, parte dos prédios ofertados tinham atividades estabelecidas. Por exemplo, durante a fase de visita, os responsáveis por três dos prédios que abrigavam estruturas da Secretaria de Segurança Pública não tinham conhecimento de que suas atividades seriam realocadas. Outro grupo de três imóveis estavam ocupados por grupos culturais que possuíam cessões vencidas, neste caso, os ocupantes não tinham claro qual era a situação jurídica quanto à posse e sequer tinham tomado conhecimento do programa até a publicação do edital. Tal imbróglia dificultou os participantes a conhecerem os prédios. Ao final do processo, as condições incertas da posse levaram à retirada de um prédio do certame e a judicialização com o pedido de reintegração de posse de outro.

Findado o processo de seleção das propostas, o resultado foi um portfólio diversificado composto por dois Coworkings, dois Centros Culturais, dois Pólos Tecnológicos, dois Restaurantes e um Escritório de Arquitetura Popular. De acordo com os dados fornecidos nos projetos, estes negócios estimavam investimentos na ordem de 12,5 milhões de reais, geração de 518 empregos e incremento de 1,5 mil pessoas na movimentação diária da região. (SECID 2020)

Ressalta-se que a execução do primeiro edital sofreu fortes atrasos devido a pandemia da Covid 19, uma vez que as atividades em geral foram paralisadas. Desde então, mais seis editais foram lançados, resultando em quatro casarões adotados. Contrastando com o sucesso de participação do primeiro edital, estas novas versões tiveram um volume de propostas abaixo do esperado. O casarão da Rua Rio Branco 479, por exemplo, teve duas licitações desertas; este fato pode estar relacionado aos grandes custos necessários às reformas e as incertezas econômicas do período pandêmico.

Quanto ao Termo de Cooperação estabelecido com a empresa VALE, ficou decidido que caberia ao Governo do Maranhão, por meio da SECID, indicar os prédios a serem reformados. Inicialmente, a Secretaria chegou a avaliar que oito edificações poderiam ser objeto da iniciativa, contudo, as estimativas logo se mostraram frustradas, resultado da falta de diagnóstico, projetos defasados e as exigências estabelecidas nos contratos da VALE. Ao final do processo, apenas quatro edificações puderam ser contempladas. Neste caso, a prioridade do Governo do Maranhão era executar os projetos que foram contratados pelo IPHAN, no âmbito do PAC Cidades Históricas, e que não tiveram suas obras iniciadas, com destaque aos projetos da antiga sede da Secretaria de Cultura do Maranhão - um complexo de três casarões coloniais azulejados na rua de maior visitação do Centro Histórico -, e da futura sede do Polo Tecnológico - um prédio moderno sem valor arquitetônico que passaria por uma grande intervenção e o traria para uma modernidade contemporânea. Com contratos ainda em andamento, o IPHAN chegou a apresentar maquetes eletrônicas e partes de projetos, se comprometendo em disponibilizar o material completo em breve. A conclusão dos projetos, no entanto, levou cerca de dois anos. O Governo do Maranhão chegou a ajuizar uma ação para requerer os projetos na forma que estavam, o que acabou resultando em uma cooperação técnica para analisar o material enviado pelos contratados e tentar acelerar a conclusão.

Com a impossibilidade de utilizar os projetos do PAC e para dar celeridade à colaboração estabelecida com a VALE, o Governo decidiu executar as obras com preferências àquelas que tinham disponibilidade imediata de projetos. Neste processo são selecionadas inicialmente três ruínas, cujo os projetos haviam sido contratados pela Secretaria de Infraestrutura, a fim de responder um inquérito judicial que determinava a recuperação dos prédios. Havia ainda o prédio da Rua da Palma, parte do complexo da Secretária de Segurança Pública, que abrigou o antigo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e, naquele momento, estava abandonado.

Até o final do ano de 2022 foram disponibilizados para adoção 20 casarões, sendo que 18 foram adotados, 9 já tiveram suas obras concluídas, 6 estão em obras, 1 em fase de aprovação do projeto

arquitetônico e 2 estão em vias de cancelamento da cessão por problemas jurídicos ou não cumprimento do termo de adesão.

Quadro 2. Imóveis disponibilizados pelo Programa Adote Um Casarão (fonte: elaborado pelos autores).

Informações dos projetos submetidos por status da implantação

Casarão	Adotante	Investimento Proposto	Contraparti da fiscal?	Uso proposto
Concluídos				
Rua do Ribeirão 140	Porta e Janela	R\$ 28.570,00	Sim	Sede do escritório de Arquitetura, coworking, bar e café.
Rua da Palma 305	Escola de Marcenaria Casa da Árvore	R\$ 120.112,00	Não	Coworking de Marcenaria e Sede do Instituto FIBO
Rua da Estrela 472A	TVN	R\$ 1.700.775,53	Sim	Sede da empresa e centro de pesquisa e desenvolvimento da TVN
Rua da Palma 322	IESTI	R\$ 14.704,44	Não	Sede do Instituto de Estudos Sociais e Terapias Integrativas
Rua da Estrela 163	Mandingueiros	R\$ 60.000,00	Não	Centro Cultural e Educacional Mandingueiros do Amanhã
Rua da Palma 489	Vale	R\$ 3.878.205,13	Não	Casa Palmeira de Babaçu
Rua Rio Branco 404	Vale	R\$ 4.301.282,05	Não	Creche do Centro
Rua da Palma 308	Vale	R\$ 3.200.000,00	Não	Faculdade de Música da UEMA
Rua do Giz 476	Vale	R\$ 2.820.000,00	Não	Secretaria Especial de Igualdade Racial
Em obras				
Praça João Lisboa 328	SESI - Serviço Social da Indústria	R\$ 4.612.242,00	Sim	Centro Tecnológico e Cultural da Indústria
Rua de Santaninha 418	MST - Solar da Terra	R\$ 1.834.051,90	Não	Comércio de produtos da agricultura familiar
Rua Portugal 155	Mercado das Artes	R\$ 648.000,00	Sim	Restaurante e Cachaçaria
Rua do Giz 139	Equatorial	R\$ 3.177.135,00	Não	Hub de Inovação da Equatorial
Rua Grande s/n	Shopping Rua Grande	R\$ 1.223.216,00	Não	Centro de comércio popular

Praça João Lisboa 153	Moto Bar Restaurante	R\$ 282.562,28	Não	Restaurante e bar.
Desenvolvimento de Projeto Arquitetônico				
Rua da Palma 247	Alumar	R\$ 1.200.000,00	Não	Espaço de relações institucionais do Consórcio Alumar e sede do Instituto de Cidadania do Maranhão.
Reavaliação dos contratos				
Rua Portugal 243	Kitaro	R\$ 120.000,00	Não	Restaurante especializado em gastronomia japonesa e contemporânea.
Rua Direita 156	Proj. Caixa Preta	R\$ 800.000,00	Não	Sede do Grupo Cultural Caixa Preta
Casarões retirados do programa				
Rua Portugal, 218	(Retirado do programa durante o Edital 01/2019)			
Rua Rio Branco, 279	(Não houve interessados Edital 03/2020 e 01/2022 foram frustrados)			

Tabelas com dados levantados junto a Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão em dezembro de 2022 (SECID-MA)

a. *Projetos e Obras*

Uma vez que o resultado é homologado, cabe ao adotante assinar o Termo de Adesão em que se compromete a cumprir os prazos de apresentação de projeto e inícios das obras. Nesta etapa a SECID deve entregar os casarões aos adotantes, que por sua vez passam a se responsabilizar pelo dia-a-dia do prédio. Neste momento, diversos adotantes, apesar de terem o termo assinado, tiveram problemas para garantir a posse imediata. O SESI, por exemplo, precisou aguardar uma segunda obra para que a repartição instalada no prédio adotado disponibilizasse o espaço, atrasando em quase um ano o projeto. Os adotantes Casa da Árvore, TVN e CAXXA PRETA se depararam com prédios repletos de arquivos públicos físicos e uma grande letargia dos órgãos para garantir a remoção. Já o Motobar Restaurante teve que receber o prédio em parcelas, uma vez que os antigos inquilinos do térreo se recusaram a sair do térreo do prédio desapropriado pelo Governo.

A etapa do concurso não exige do adotante a apresentação de um projeto básico de arquitetura, apesar disso, a fim de qualificar as propostas, alguns proponentes apresentaram diretrizes arquitetônicas que foram de breves layouts e colagens a imagens de maquetes eletrônicas. Somente a partir da homologação e assinatura do termo de adoção é que os adotantes são obrigados a apresentar em até três meses os projetos completos da intervenção. Com a incumbência de aprovar os projetos nesta etapa, a SECID atuou de fato como uma ratificadora das decisões dos órgãos de preservação do patrimônio e fiscalizadora dos processos de licenciamento. Neste momento a equipe técnica acompanha todo o processo de aprovação e licenciamento, cobrando e notificando formalmente os adotantes para o cumprimento das etapas, a fim de dar celeridade. Ademais, em alguns casos a equipe entrevistou diretamente mediando a relação dos adotantes com os agentes envolvidos, por vezes atuando inclusive no assessoramento técnico, a fim de garantir a aprovação dos projetos e início das obras.

Uma vez que os projetos são aprovados pelos órgãos de patrimônio, o adotante tem até dois meses para o início das obras de recuperação do casarão. Neste momento, o Governo passa a fiscalizar o cumprimento do cronograma até a conclusão; no caso dos adotantes que solicitam

benefícios fiscais, o acompanhamento é necessário para subsidiar os relatórios de medição e apurar o valor a ser concedido. Para efeitos de contrapartida fiscal, somente são consideradas benfeitorias aquelas obras que tenham relevância na manutenção e qualificação do bem em si, portanto, no ato da medição, a equipe técnica da SECID classifica as intervenções em benfeitorias necessárias, úteis e voluptuárias - esta última é descartada do cálculo de contrapartida.

São benfeitorias necessárias as intervenções voltadas à conservação e recuperação do bem imóvel que prevêm a recomposição do seu estado original; as benfeitorias úteis, que são as intervenções que aumentam ou facilitam o uso do imóvel como por exemplo ampliação de área construída, melhoria da acessibilidade, sistemas de combate a incêndio; já benfeitorias voluptuárias são gastos relativos ao uso específico do imóvel, que não agregará valor ao patrimônio público a longo prazo, por exemplo: mobiliários, eletrodomésticos, decoração e opções por materiais de alto valor estético (SEFAZ, SECID 2021).

A partir da análise destas 18 experiências foi possível agrupar por semelhança o processo de confecção de projeto e gestão de obra em dois grupos. O primeiro deles, os "Adotantes Autogestores", são aqueles com menor grau de divisão do trabalho, relações institucionais informais e que por vezes executavam eles mesmo parte dos projetos, comandando gestão da obra e até mesmo participando da construção. O segundo grupo denominamos "Adotantes Investidores", com investimentos acima de R\$1 milhão, são aqueles que tiveram maior grau de profissionalização da gestão, contratando diversas assessorias técnicas, empreiteiras especializadas e se relacionando formalmente com os órgãos de patrimônio e de gestão municipal.

b. Adotantes Autogestores

Inicialmente este grupo se caracterizou pela dificuldade em relação a apresentação e aprovação de projetos nos órgãos componentes - destaca-se na maioria dos casos o incipiente acompanhamento técnico e o desconhecimento das atribuições de cada agente público envolvido no programa. O adotante Mercado das Artes, por exemplo, teve solicitado pelo Iphan correções e complementação do projeto, para que fosse revisado a representação técnica, uma vez que "apesar de muitas informações estarem presentes no memorial descritivo apresentado, as especificações de materiais e serviços não estão presentes nas pranchas, gerando dúvidas em relação ao projeto. As informações podem ser complementadas através de textos sobre os desenhos e legenda". Em outro momento o parecer diz: "Por esta planta, entendemos que será aplicado um forro também no jardim de inverno, o que representaria uma completa eliminação da área livre do lote, mas cabem esclarecimentos". Em terceiro momento, "na área do quintal não ficou clara a proporção da cobertura existente". Estes exemplos evidenciam a baixa qualidade projetual, uma vez que o responsável sequer consegue representar a intervenção, impossibilitando os técnicos do patrimônio de avaliarem o projeto da intervenção em si.

Em processo semelhante, entre idas e vindas com pedidos de complementação e correção, a Casa Da Árvore tardou exatamente um ano para aprovar o projeto arquitetônico. Já o Moto Bar Café e Bistrô, contrariando parecer da SECID e do IPHAN e ignorando o assessoramento técnico, relutou em contratar projetos complementares de instalações hidráulicas e elétricas adequados, insistindo na apresentação apenas de projetos arquitetônicos de pontos elétricos e hidráulicos.

Porém, destaca-se que a gestão criativa das intervenções também resultou em experiências salutaras de cooperação, que deram um caráter multidisciplinar ao programa. A organização social Mandingueiros do Amanhã, por exemplo, buscou na colaboração com jovens estudantes do grupo Engenheiros Sem Fronteiras, uma organização sem fins lucrativos que promove o desenvolvimento humano e sustentável por meio da engenharia. A partir do acompanhamento desses profissionais, foi possível tornar o prédio adotado em um laboratório de pesquisa, a fim de dar solução ao problema do desgaste das estruturas de concreto armado existentes.



Figura 4 e 5. Prédio do Mandingueiros do Amanhã antes e depois da intervenção (fonte: SECID 2022).

Já o IESTI e o Porta e Janela abrem os casarões adotados para que artistas pudessem colaborar com intervenções efêmeras, como grafites, colagens e projeções, contribuindo com a dinâmica proposta ao espaço. A Casa da Árvore, uma escola de design e marcenaria, propõe um processo constante de melhoramento, uma vez que os próprios produtos gerados nas oficinas comporão a edificação.



Figura 6 e 7. Casa da Árvore - Painéis do Festival BR135 (fonte: SECID 2022); Porta e Janela - Mural do artista Origes (fonte: SECID 2021).

No âmbito geral do programa, os Adotantes Autogestores conduziram as obras em tempo adequado, de tal forma que foram os primeiros a reabrir os prédios para uso. Este resultado foi certamente influenciado pela opção por prédios com baixo nível de deterioração, intervenções arquitetônicas pontuais e gestão ágil de projeto e obra.

As contradições surgem quando são comparados os projetos iniciais apresentados ao concurso e a execução, em todos os casos houve divergências entre o orçamento inicial e o que de fato foi gasto durante a execução da obra - aqui destaca-se o projeto apresentado pelo Porta e Janela, que trouxe uma proposta no valor de R\$28 mil, recurso muito abaixo do que de fato foi aplicado na obra. Já no caso do Mercado das Artes, cujo projeto aprovado previa o investimento de R\$648 mil em seis meses de obra, teve de alterar diversas vezes o seu cronograma, fruto da incapacidade financeira para execução. Ademais, esse descompasso gerou alteração do projeto de intervenção

inicial, bem como seu faseamento na tentativa de abrir ao público ao menos uma parte da intervenção.

c. Adotantes Investidores

A segunda categoria são de adotantes que pretendem gastar mais de R\$1 milhão e, em sua maioria, utilizaram de uma divisão de trabalho mais definida e hierarquizada, contratando uma maior quantidade de profissionais e gestão da obra especializada. Destaca-se que, em comum, estes adotantes têm uma burocracia interna bem estruturada, o que acaba alargando o tempo necessário para contratação de projetos e obras. O Consórcio Alumar, por exemplo, somente após a seleção no concurso é que realizou diagnóstico técnico da edificação, concluindo que subestimou os preços de investimento na futura obra. Uma vez constatada a necessidade de maior aporte financeiro, o processo interno teve de ser submetido novamente à aprovação, porém agora em esferas de decisão fora do Brasil, já que se trata de uma multinacional. Por sua vez, a Equatorial contratou um escritório local de arquitetura, chegando a divulgar ao público imagens da maquete eletrônica e submetendo o projeto ao IPHAN. Porém, já no decorrer do processo, a diretoria reprovou o projeto e decidiu rescindir o contrato com os projetistas, resultando em um novo contrato com o escritório de arquitetura de projeção nacional. Este último especializado em arquitetura corporativa de interiores e sem nenhuma experiência com intervenção no patrimônio, uma vez o conceito aprovado pela empresa, o escritório submete ao IPHAN um conjunto de 54 slides, contendo uma série de colagens buscando demonstrar o que seria a futura intervenção.

O adotante TVN foi exceção deste grupo. Já em estreita colaboração com a Secretária de Ciência e Tecnologia como participante do Parque Tecnológico do Maranhão, o adotante estabeleceu um ágil processo interno que priorizou a aprovação e início das obras. Com investimento total (intervenção civil, equipamentos e mobiliário) em torno de R\$7 milhões, transcorridos apenas cerca de 1 ano e 6 meses da assinatura do termo de adesão, o prédio foi aberto a uso.

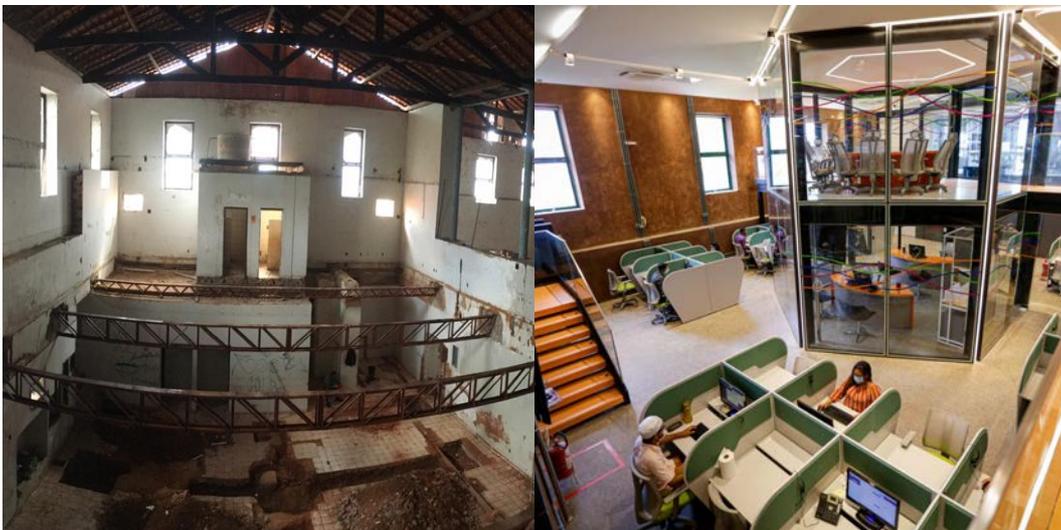


Figura 8 e 9. Prédio da TVN antes e depois da intervenção (fonte: SECID 2022).

No caso da Vale foi estabelecido um termo de cooperação do qual coube ao Estado do Maranhão fornecer os projetos aprovados nos órgãos de patrimônio e definir os usos que seriam dados aos prédios. Já a Vale deveria realizar a contratação, fiscalização e gestão das obras. Para esta iniciativa o Governo do Maranhão optou por selecionar prédios arrolados em decisões judiciais que estavam arruinados, dando prioridade aos projetos já concluídos - estes foram parte contratados e parte confeccionados pelas equipes técnicas da Secretaria de Cidades e Superintendência do Patrimônio Cultural. Seguindo o rito contratual próprio, a VALE levou nove meses para contratar as obras; além disso, os custos aumentaram significativamente uma vez que as exigências de segurança, gerenciamento e gestão da obra eram elevadas. O Governo, também, só iria decidir o uso das edificações durante o decorrer da obra, o que acabou resultando em

atrasos e aditivos para atender as exigências. Ao total quatro ruínas foram recuperadas dando espaço para uma creche, a sede da Secretaria Especial de Igualdade Racial, a sede da ONG Movimento Interestadual das Quebradeiras Babaçu e, por fim, parte da Faculdade de Música da Universidade Estadual do Maranhão.

6. Elementos para avaliação do Programa Adote um Casarão

O programa Adote um Casarão objetivou a restauração e a ocupação dos imóveis ociosos de propriedade do Governo do Estado do Maranhão localizados no Centro Histórico de São Luís. A luz desse objetivo, os resultados apresentados são satisfatórios: dos 20 casarões disponibilizados, 16 tiveram ações concretas visando sua recuperação, o que vem mobilizando mais de R\$40 milhões em investimentos. O resultado numérico por si só não revela a complexidade de atores, ações e do processo decisório envolvido. A análise da implementação ilumina os pontos positivos e negativos da política (Arretche 2001, Pires 2019, Lotta 2019), tornando o Adote um Casarão um estudo de caso rico a ser considerado na formulação de outras políticas de preservação e conservação do patrimônio histórico.

Cabe destacar que somente após reunir condições institucionais e políticas a implementação do Programa Adote um Casarão pôde ser iniciada de fato. Neste sentido, a decisão de delegar a implementação à SECID, com a coordenação de um arquiteto com larga experiência de atuação no Centro Histórico, somando-se a isso a criação do Programa Nosso Centro, que permitiu visualizar a política sob um espectro mais amplo, materializa os avanços institucionais. As condições políticas vieram somente através da troca de um secretário técnico por um deputado federal eleito com ambições eleitorais e a liderança pessoal do governador nas reuniões do Comitê Gestor do Programa Nosso Centro.

Uma futura ampliação do Programa Adote um Casarão encontra dificuldades no fato de que o Governo do Maranhão possui apenas uma pequena porcentagem dos mais de 5000 edificações existentes nos limites de tombamento estadual e federal. Compreendendo esta limitação, o Programa Nosso Centro foi lançado ampliando as formas de intervenções na zona central de São Luís e criando um guarda-chuva de ações dos quais o Adote um Casarão passou a ser o braço responsável por captar recursos privados.

A partir da análise da experiência é possível destacar que o desenho do programa permitiu uma boa flexibilidade para sua execução, tendo em vista que uma inúmera quantidade de desafios se apresentou nesta etapa e puderam ser superadas a partir de decisões ágeis. Uma delas, por exemplo, quando a equipe de fiscalização passa a fazer o trabalho de assessoria técnica, colaborando com os adotantes para aprovação dos projetos nos órgãos competentes. Parte dessas decisões são incorporadas ao processo institucional; somente a partir do primeiro edital compreende-se a necessidade de estabelecer visitas fixas, teto de contrapartida fiscal e exigir um modelo mínimo de propostas. Esta experiência exemplifica os conceitos trazidos por ARRETCHÉ (2001), PIRES (2019) e LOTTA (2019) dos quais a etapa de concepção não é independente da etapa de implementação pois, como ficou demonstrado, durante a execução política é contínuo o processo de criação a fim de aparar as arestas não imaginadas na fase inicial.

O legado positivo do acúmulo de capacidades institucionais esbarram na informalidade institucional da estrutura do Governo do Maranhão, no caso do Adote um Casarão coube oficialmente a SECID coordenar a implantação do programa, esta secretaria, que surgiu na esteira da criação do Ministério das Cidades em 2002, é formada por uma estrutura altamente volátil composta por servidores comissionados, técnicos terceirizados e estagiários. Na estrutura interna da secretaria, coube à Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos as atividades relacionadas ao centro histórico, no início do processo este setor era formado por 4 técnicos (2 arquitetos, 1 engenheiro e 1 geógrafo) e alguns estagiários de arquitetura, posteriormente somaram-se a este um grupo de 6 pesquisadores contratados via fundação de apoio, apesar da dedicação do grupo, a equipe mostrou-se deficitária dado o volume de atividades demandadas pelo programa.

Por institucionalização compreende-se criar estruturas permanentes com os recursos necessários para atingir o objetivo estabelecido, por tanto, para dar prosseguimento às ações de patrimônio, institucionalizando-os em programa permanente fica evidente a necessidade de estabelecer qual é o papel de cada órgão do estado. O exemplo do programa Adote um Casarão evidencia essa questão, uma vez que para sua concepção e execução foram envolvidos diretamente às Secretarias de Cultura, Turismo, Gestão e Patrimônio, Ciência e Tecnologia, Governo e Cidades e Desenvolvimento Urbano.

Também deve-se debater o papel do governo estadual frente aos outros entes federados, constitucionalmente, cabe ao poder municipal a implementação de políticas de regulação e uso do solo dos quais já existem diversos mecanismos legais criados a partir do Estatuto da Cidades a fim de garantir a função social do território urbano. Apesar da definição constitucional, na cidade de São Luís historicamente o Governo Estadual assume o papel de promotor de políticas urbanas na maioria das vezes excluindo a prefeitura de qualquer participação. Não foi diferente nos programas Nosso Centro e Adote um Casarão, apesar do alinhamento político na época da criação, não houve sinergia de ação e os programas foram tocados sem interlocução com a prefeitura, esta por sua vez, estava implantando um programa próprio com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento em paralelo a iniciativa do governo estadual. Apesar da falta de planejamento integrado, as ações tiveram complementaridade uma vez que houve opção do governo do estado na recuperação das edificações, quanto a prefeitura centrou suas atividades na reforma de praças, parques e recuperação do viário.

Os resultados objetivos do programa podem ser constatados a partir da análise numérica, como a quantidade de intervenções e valores investidos; ou a partir da análise crítica do processo, como o que foi feito neste artigo ao analisar a implementação. Porém, do ponto de vista dos estudos urbanos, é fundamental compreender os impactos indiretos no território. Por exemplo, cabe questionar: qual é o aumento de fluxo previsto para região central a partir dos novos usos? Qual o efeito no mercado imobiliário local? Que atividades indiretas o programa provocou? Quais outros atores foram atraídos para promover novas atividades? Quais os impactos na população residente de baixa renda? O acompanhamento pós-ocupação pode revelar dinâmicas importantes a serem observadas no atendimento das questões de preservação e conservação do meio ambiente.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In : BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre ; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.* São Paulo : IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

EMIR, Aquiles. **Justiça determina que Iphan, Estado e Prefeitura elaborem um projeto para salvar casario colonial.** Maranhão Hoje. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://maranhaohoje.com/maranhao/justica-determina-que-iphan-estado-e-municipio-elaboram-cronograma-para-salvar-casario-colonial/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

FARIAS, Andressa Silva. **Com eira e beira: habitação social enquanto política urbana de reabilitação do Centro Histórico de São Luís.** São Luís: Relatório de Pesquisa, Edital FAPEMA/SECID no 18/2020, 2022.

FERREIRA, Izabel. Izabel Ferreira: depoimento [dez. 2022]. Entrevistadores: D. Sombra. São Luís, 2022. Documento sonoro. Entrevista concedida ao Programa Adote Um Casarão.

Governo e Vale investem R\$ 60,3 milhões no Maranhão. O Imparcial. 03 jul. 2019. Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/negocios/2019/07/governo-e-vale-investem-r-603-milhoes-no-maranhao/>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

IAB divulga vencedores da Premiação Edição Centenário. IAB Instituto de Arquitetos do Brasil. 25 mai. 2022. Disponível em: <<https://iab.org.br/iab-divulga-vencedores-da-premiacao-edicao-centenario/>>. Acesso em: 21 dez. 2022.

IPHAN. **Ata da Comissão Regional do Nordeste.** Prêmio Rodrigo de Mello Franco, Brasília. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/premios/premio-rodrigo-melo-franco-de-andrade/AtaComissaoRegionalNordeste.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

IPHAN. **Declaração de Amsterdã.** 1975. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2022.

IPHAN. **Parecer Técnico nº 26/2021/COTEC IPHAN-MA .** IPHAN/MA, São Luís. 2021. Disponível em: <https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?il3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWWlqQ0tssAwoMwnuuY7-QGzjy4Z7QJ1mJDI0ossvSUVyRYby>. Acesso em: 22 dez. 2022.

IPHAN. **Processo Público SEI nº 01494.000056/2021-5/ COTEC IPHAN-MA.** IPHAN/MA, São Luís. 2021. Disponível em: <https://sei.iphan.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?il3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWWlqQ7y9Z46lpfwtOMG2k0H-WNwn1Ym5E3P3k_AC_XFNjuzr>. Acesso em: 22 dez. 2022.

LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: Gabriela Lotta (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.* Brasília: Enap, 2019.

MARANHÃO. **Decreto 34.959, de 26 de junho de 2019.** Institui o Programa Nosso Centro. São Luís, MA, 26 jun. 2019. Disponível em: <<https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5546>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MARANHÃO. **Lei Ordinária no 10.794, de 28 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre a implementação do Programa “Adote um Casarão” pelo Governo Estadual e dá providências. Disponível em: <<https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5188#>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MARANHÃO. **Medida Provisória, de 14 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a implementação do Programa "Adote um Casarão" pelo Governo Estadual e dá outras providências. 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5040>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARANHÃO (b). **Lei no 10.997, de 29 de março de 2019.** Institui o Programa Estadual "Habitar no Centro". Disponível em: <<https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5440>>. Acesso em: 14 dez. 2021.

MARANHÃO (b). **Portaria Conjunta SECID/SEFAZ Nº1 DE 02 de junho de 2021.** Dispõe sobre procedimento administrativo para fruição de incentivo fiscal concedido no âmbito do programa Adote um Casarão da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=415637>>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MARANHÃO. **Decreto nº 36877 de 20 de julho de 2021.** Altera o Decreto nº 34.959, de 26 de junho de 2019, que institui o Programa Nosso Centro. 20 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417690>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARANHÃO. **Decreto Nº 35380 de 11 de novembro de 2019.** Regulamenta a Lei nº 10.794, de 28 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a implementação do Programa "Adote um Casarão" pelo Governo Estadual e dá outras providências. 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384960>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Márcio Jerry afirma que PCdoB tem três pré-candidatos em São Luís. Domingos Costa Política e Curiosidade. 12 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.domingoscosta.com.br/rubens-jr-julio-pinheiro-e-duarte-jr-sao-possiveis-pre-candidatos-a-prefeito-de-slz-diz-marcio-jerry/>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. **"Patrimônio Ambiental Urbano: do lugar comum ao lugar de todos"**. CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção, v.5, 1978.

Parcerias do Governo do Maranhão com empresas reconfiguram o Centro Histórico de São Luís. Agência de Notícias. 14 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=315614>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

PIRES, R. **Introdução.** In: Roberto Pires (org.). Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

Programa Nosso Centro permitirá que empresas ocupem 17 casarões de propriedade do Governo do Maranhão. Agência de Notícias. 02 ago. 2019. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=253898>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Programa Nosso Centro Investe mais de R\$48 milhões em ações no Centro Histórico de São Luís. Portal de notícias do governo do Maranhão. 21 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=292300>>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SILVA, Jessica de Pinho. **O INSTITUTO DA LICITAÇÃO NA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: uma análise do programa "Adote um Casarão" como medida de preservação do patrimônio histórico de São Luís do Maranhão.** Monografia, IBMEC, São Paulo, 2021.

SILVA, João Ricardo Costa. **O crepúsculo da antiga cidade: um olhar sobre o centro histórico de São Luís (1930 – 1955).** 2006. 64 f. Monografia (Graduação em História) Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006. _____ . **A Construção do Patrimônio: a trajetória de preservação do Centro Histórico de São Luís.** 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

SECID (a). Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano. **Relatório de Gestão 2020.** [Arquivo digital]. 2020.

VENÂNCIO, Marluce Wall de Carvalho. **Urbanização dispersa em São Luís: tensões entre expansão e centro** – Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2011. 282f. Il.; 30 cm.

YÁZIGI, Eduardo. **“Patrimônio ambiental urbano: refazendo um conceito para o planejamento urbano”**. Artigo apresentado no Simpósio de Geografia Urbana da Universidade de São Paulo, 2001.