



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Rupturas da formulação à implementação das Políticas Públicas: aspectos do desenvolvimento local no PAC-CH

**Ruptures from the formulation to the implementation of
Public Policies: aspects of local development in PAC-CH**

Sarah Floresta Leal¹, UFMG, sarahfloresta@gmail.com

*Fernanda Borges de Moraes², UFMG,
fernanda.borges.moraes@gmail.com*

¹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010), possui especialização em Gestão de Obras de Conservação e Restauo do Patrimônio Edificado pelo CECI - UFPE (2013). Em 2015, ingressou no mestrado no Programa de Pós Graduação da Escola de Arquitetura da UFMG (NPGAU). Ao longo de sua atuação profissional coordena e desenvolve projetos arquitetônicos, com foco em projetos de restauração arquitetônica ou edificações inseridos em área de interesse cultural.

² Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG (1988), Mestre em Geografia pela UFMG (1996) e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2006). Atualmente é Professora Associada do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura/UFMG e ocupa o cargo de sub-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo-NPGAU. Ao longo da vida profissional e acadêmica, vem desenvolvendo pesquisas sobre o território, com ênfase nos seguintes temas: planejamento e projeto urbanos e regionais, história urbana, requalificação de áreas pós-mineradas, patrimônio cultural e turismo.

RESUMO

No campo das políticas públicas, os estudos que se dedicam à análise das políticas voltadas para a preservação do patrimônio cultural avançaram bastante nas últimas décadas, voltando-se, não apenas para a sua avaliação, mas aprofundando em suas diferentes dimensões e complexidades. Nesse sentido, tratamos, neste artigo, da análise sobre as efetivas contribuições relativas a um modelo de gestão do patrimônio cultural mais abrangente e democrático, tendo como foco a proposta inicial dos “Planos de Ação para Cidades Históricas” e sua posterior conversão no Programa de Aceleração do Crescimento - Cidades Históricas (PAC-CH), cotejando seus princípios norteadores com os desdobramentos realizados. Baseado na proposta dos “Planos de Ação para Cidades Históricas”, a postura assumida pelo IPHAN apresentava indícios de mudanças substantivas, quicá rupturas, há muito demandadas em termos de práticas mais abrangentes e democráticas de gestão do patrimônio cultural brasileiro. A proposta contemplava a elaboração de um desafiador instrumento de planejamento integrado do território, tendo como foco o patrimônio cultural, envolvendo conceitos de descentralização, integração e articulação entre os entes federados e estímulo ao desenvolvimento local, revelando uma sensibilidade social na ampliação do conceito de patrimônio. Sua implementação, entretanto, demonstra que o PAC-CH acabou reforçando o caráter centralizador das instituições de preservação, priorizando a execução de obras, sem preocupar-se, de fato, com os avanços em termos de gestão e desenvolvimento das localidades onde foi implementado.

Palavras Chave: PAC-Cidades Históricas; Desenvolvimento Local; Descentralização; Patrimônio Cultural; Democracia.

ABSTRACT/RESUMEN

In the field of public policies, studies dedicated to the analysis of policies aimed at the preservation of cultural heritage have advanced a lot in the last decades, turning not only to their evaluation, but also to their different dimensions and complexities. In this sense, we discuss in this article the analysis of the effective contributions related to a more comprehensive and democratic model of cultural heritage management, focusing on the initial proposal of the "Action Plans for Historic Cities" and its subsequent conversion to the Programa de Aceleração das Cidades Históricas – PAC-CH (Growth Acceleration Program - Historical Cities), comparing its guiding principles with the unfolding. Based on the proposal of the "Action Plans for Historic Cities", the position assumed by IPHAN (Institute of the National Historical and Artistic Heritage) showed signs of substantive changes, perhaps ruptures, that have long been demanded in terms of broader and more democratic practices in the management of Brazilian cultural heritage. The proposal contemplated the elaboration of a challenging instrument of integrated planning of the territory, focusing on cultural heritage, involving concepts of decentralization, integration and articulation between the federated entities and stimulating local development, revealing a social sensitivity in the expansion of the concept of heritage. Its implementation, however, shows that PAC-CH reinforced the centralizing character of preservation institutions, prioritizing the execution of works, without actually worrying about the advances in terms of management and development of the places where it was implemented.

Keywords/Palabras/Clave: PAC-Cidades Históricas; Local Development; Decentralization; Cultural Heritage; Democracy.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta análises, no âmbito do “PAC - Cidades Históricas” (PAC-CH), das efetivas contribuições relativas a um modelo de gestão do patrimônio cultural mais abrangente e democrático, pautado pela proposta inicial dos Planos de Ação e seus desdobramentos.

O PAC-CH, em sua gênese, apresentava indícios de mudanças substantivas – quiçá rupturas, há muito demandadas em termos de práticas democráticas de gestão do patrimônio cultural brasileiro. Buscando caminhos para dar continuidade ao Programa Monumenta e obter avanços na autonomia dos municípios sob bases democráticas mais avançadas, em sua concepção foi dada continuidade a alguns procedimentos em curso no IPHAN – em especial os “Planos de Ação para as Cidades Históricas”.

Inicialmente, para integrar-se ao PAC-CH, cada município deveria elaborar um “Plano de Ação”, entendido como instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial, que se caracterizaria pela descentralização da gestão da preservação e pela intenção de possibilitar, às administrações locais, autonomia no tratamento do Patrimônio Cultural, integrando de forma articulada as três esferas do poder público. Uma das características mais marcantes nas etapas de formulação dos Planos de Ação foi à premissa de que, para proposição das ações, haveria o envolvimento das comunidades, com a identificação dos diversos atores sociais e o enfoque no desenvolvimento local.

O objetivo deste artigo, portanto, é contribuir, no âmbito das discussões sobre a articulação entre os entes federados e as práticas do chamado desenvolvimento local, analisando os conceitos de formulação e as características de implementação do PAC-CH quanto ao atrelamento direto às questões sociais e ao desenvolvimento local, tal como anunciado em sua concepção.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Resgatando brevemente a história das políticas públicas de preservação nacionais poderíamos concluir que o tema da preservação do patrimônio cultural brasileiro surge, de forma mais contundente, a partir de 1937, com a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Esta instituição, apesar de trazer à tona a relevância da discussão sobre a cultura brasileira, manteve uma atuação marcada pela reafirmação da nacionalidade, integração nacional e eleição de uma imagem que representasse a tradição cultural brasileira, em uma política centralizadora e excludente.

Nas políticas de preservação, temas tais como a descentralização, o reconhecimento das demandas regionais e a busca por uma atuação mais democrática, começam a emergir a partir da década de 1970, quando, no ano de 1970, é realizado, pelo Ministério da Educação e Cultura, o “1º Encontro dos Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais”, no qual foi assinado o chamado “Compromisso de Brasília”³, documento que, dentre outras diretrizes, recomendava a criação de órgãos estaduais e municipais de preservação (SANTOS, 2001).

³ IPHAN. *Compromisso de Brasília*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20Brasilia%201970.pdf>>. Acesso em: 21 de março de 2016.

Em 1973, em continuação a este movimento de descentralização, foi criado, pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o Programa das Cidades Históricas⁴ - PCH, que partia do foco no desenvolvimento econômico para uma política de preservação a ser assumida pelos estados por meio dos Programas Estaduais de Restauração e Preservação. Com o PCH foram introduzidos, dentre outros, conceitos de desenvolvimento econômico, por meio do turismo, para o estímulo à preservação.

Na década seguinte, o ano de 1988 é marcado pela criação da Constituição de 1988, em vigor ainda hoje, trazendo conceitos de descentralização política, articulação entre entes federados e envolvimento das comunidades nas decisões políticas para o cenário federal. Um dos objetivos da descentralização seria a inclusão de demandas e potencialidades locais na elaboração de políticas amplas, dividindo competências na busca de cooperação e articulação entre diferentes instâncias, políticas e programas, para que houvesse o apoio necessário para sua viabilização. No que tange o patrimônio cultural, a Constituição de 1988 aponta a promoção, pelo Poder Público e em colaboração com a comunidade, do patrimônio cultural brasileiro, com o estabelecimento de incentivos para produção e conhecimento de bens e valores culturais e a definição de punições aos danos e ameaças ao patrimônio. A Constituição de 1988 apresenta, ainda, uma nova definição para o conceito de patrimônio cultural, emergindo a relevância do patrimônio imaterial e dos bens portadores de referência à identidade e à memória da sociedade, dando ainda maior relevância aos valores locais.

No âmbito das políticas de preservação nacionais, em meados da década de 1990, no Brasil, é implementado o Programa Monumenta⁵ (1996-2010). Fundamentado em uma proposta trazida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Monumenta envolvia conceitos relativos à descentralização política, sustentabilidade e articulação com o desenvolvimento de atividades econômicas, em especial o turismo. Dando um passo em direção à relevância do envolvimento das gestões locais, no Monumenta a responsabilidade de desenvolvimento dos estudos para o financiamento dos projetos ficaria a cargo dos municípios, o que reforçaria a participação da gestão municipal. Os perfis dos projetos deveriam ser desenvolvidos por meio de processos participativos que envolvessem a sociedade local (BONDUK, 2010).

Visando suprir as dificuldades das gestões municipais em assumir a coordenação das ações e auxiliá-las no desenvolvimento de uma política de gestão urbana baseada na potencialização do desenvolvimento econômico e social, nos municípios contemplados pelo Monumenta foram criadas Unidades de Execução do Projeto (UEP), no âmbito das quais seriam elaboradas as estratégias das ações e as finalidades dos projetos. O Monumenta inaugura, ainda, a proposta de possibilitar, às gestões locais, a administração dos recursos destinados às obras de preservação, a qual estaria sob responsabilidade de um Conselho Curador, composto paritariamente por representantes das três instâncias de governo, da comunidade e da iniciativa privada locais, com autonomia sobre a administração dos recursos. Tais iniciativas estariam ligadas à construção de uma estrutura de gestão autônoma e tinham a intenção de que, findado o Programa, fossem incorporadas à gestão local, o que, na maioria dos casos, não ocorreu.

⁴ Para aprofundamento a respeito do PCH, ver: CORRÊA, S. R. M. Formulação e implementação do Programa de Cidades Históricas (PCH): 1972/1979. V *Seminário Internacional - Políticas Culturais*, Rio de Janeiro, 7 a 9 maio 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100015>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

⁵ Para aprofundamento a respeito do Programa Monumenta, ver: BONDUKI, N. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: Programa Monumenta, 2010

Entre continuidades e rupturas, avanços e retrocessos, a análise da trajetória das políticas de preservação no Brasil nos demonstra que, de forma gradativa, passou-se a incorporar aos discursos de formulação dos Programas conceitos relacionados à qualidade de vida, ao reconhecimento da população no planejamento das ações, e à descentralização política. Entretanto, nas experiências anteriores, e também no caso do PAC_CH, como veremos, a aplicação de tais conceitos e instrumentos ainda se configura como um desafio.

REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

No âmbito dos programas de preservação nacionais, a recente tentativa de desenvolvimento de um processo de planejamento integrado, iniciada em 2009, baseada na ideia de elaboração dos “Planos de Ação para as Cidades Históricas”, tinha a intenção de consolidar novas práticas na gestão do patrimônio cultural e auxiliar a autonomia municipal. Segundo o Ministério da Cultura (2009, p.25)⁶, o objetivo dos “Planos de Ação” era promover a pactuação dos projetos estratégicos das gestões municipais, orientando os recursos públicos e da iniciativa privada e ampliando as possibilidades de estabelecimentos de parcerias e contrapartidas. O Programa esteve aberto a todas as cidades que possuíssem patrimônio protegido em âmbito federal, as quais deveriam formular Planos de Ação que abrangessem o enfrentamento dos problemas urbanos estruturais, especialmente de suas áreas históricas, possibilitando, através de uma ação integrada em prol da preservação, o desenvolvimento local.

Em relação ao conceito de desenvolvimento local, a análise dos discursos das políticas públicas nacionais nos demonstra que intenções de promoção do desenvolvimento local têm permeado os discursos políticos atuais. No âmbito das políticas de preservação, a análise historiográfica nos demonstra que sua inclusão na formulação dos Planos de Ação, se configurou como uma inovação, entretanto, apesar de soar como um possível avanço em relação às políticas anteriores, o conceito de desenvolvimento local é amplo e permite diversas formas de compreensão, sendo necessário refletir a respeito das intenções de sua utilização. Se relacionarmos o desenvolvimento local ao desenvolvimento econômico, poderíamos supor que ele seria medido pela capacidade de geração de emprego, renda e dinamização das atividades econômicas. Relacionando-o a aspectos sociais, o desenvolvimento local poderia ser entendido pela capacidade de inclusão de populações e setores marginalizados, ressaltando especificidades e potencialidades de cada região, baseado no interesse das populações locais, possibilitando a integração da população e a democratização da qualidade de vida. Por desenvolvimento local pode-se, ainda, entender como sendo a capacidade de articulação política e administrativa entre as diferentes instâncias e agentes atuantes no território, estabelecendo uma gestão democrática, participativa e inclusiva (CAMPOS & SOMEKH, 2001, p. 179) ou, ainda, como a congregação de todos esses conceitos.

De acordo com Vainer (1998, p. 41), o conceito de desenvolvimento local seria inconsistente se permeado pelo processo de acumulação capitalista e processos sociais, econômicos e políticos a ele relacionados. A chave do conceito de desenvolvimento local residiria na articulação entre as diferentes instância e escalas, sendo que ele não deveria ser pensado do local para o global, mas a

⁶ MINISTÉRIO DA CULTURA. *Planos de Ação para Cidades Históricas - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social - Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha%20-%20Planos%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cidades%20Hist%C3%B3ricas.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2015.

partir da reflexão das múltiplas relações entre as diferentes escalas. A esse respeito, TENÓRIO (2004) que nos diz que

Os processos de desenvolvimento local implicam esforços articulados de atores estatais, da sociedade civil e do capital, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito. Portanto, a lógica do desenvolvimento local necessita do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seus territórios e com capacidade de iniciativa e propostas sócioeconômica que capitalizem as potencialidades locais, apostando em uma melhora integral da qualidade de vida da população. (TENÓRIO, 2004, pg. 2)

Pensado sob a ótica das possibilidades de articulação entre diferentes escalas, entendemos que a inclusão democrática dos cidadãos na administração da cidade é essencial para que o conceito de desenvolvimento local possa ser universal e abrigue a criação de “um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum” (OLIVEIRA, 2001, p. 14). Nesse sentido, um aspecto relevante na construção do desenvolvimento local é a importância do envolvimento das comunidades, com a devida relevância às escalas menores, potencializando o estímulo à autonomia, interação e interesse da população, relacionando desenvolvimento local ao desenvolvimento pessoal e a formação cidadã da população. Residiria, então, na conquista de autonomia e desenvolvimento de cidadania o grande salto do desenvolvimento local e o caminho para sua sustentabilidade. Oliveira (2001) corrobora com essa reflexão quando diz que

A noção de cidadania que deve nortear a tentativa de mensurar os processos e estoques de bem-estar e qualidade de vida refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto, do indivíduo-massa; trata-se de uma aquisição por meio do conflito. (OLIVEIRA, 2001, p. 12-13)

Em relação às práticas de gestão do patrimônio cultural urbano brasileiro, a relevância do comprometimento e envolvimento da população na definição dos perfis das ações há muito vem sendo demandada. Sua incorporação aos conceitos de elaboração dos Planos de Ação e a posterior orientação do perfil das ações a serem implementadas se transformaria em garantia de uso e ocupação dos espaços de intervenção, trazendo melhor retorno ao investimento realizado e repercutindo em avanços econômicos e culturais para a população. Entretanto, para se efetivar, esta inclusão deveria se concretizar em investimentos baseados nos processos de envolvimento das comunidades, o que estimularia o sentimento de cidadania e pertencimento, transformando-se em um motivador da construção conjunta de um futuro melhor para as cidades.

A POLÍTICA DOS PLANOS DE AÇÃO

No ano de 2009 foram iniciados, em âmbito nacional e por iniciativa do IPHAN, o desenvolvimento de uma nova base para as políticas de preservação do patrimônio cultural, baseada nos Planos de Ação, processo aberto a todos os sítios e conjuntos urbanos tombados ou em processo de tombamento em nível federal, e/ou municípios com lugares registrados ou em processo de registro como Patrimônio Cultural do Brasil, os quais somavam 188 no total.

Dentre os objetivos apresentados para elaboração dos Planos de Ação destacam-se as intenções de fortalecer a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC)⁷, integrar os

⁷ “O SNPC é a quinta meta do Plano Nacional de Cultura (PNC) e tem como objetivo implementar a gestão compartilhada do Patrimônio Cultural Brasileiro, visando a otimização de recursos humanos e financeiros para sua efetiva proteção. Além

agentes atuantes no território municipal, definir as estratégias para enfrentar problemas das Cidades Históricas, e orientar a priorização dos investimentos no Patrimônio Cultural. Segundo Megumi, Uemura, Sutti & Diogo (2011):

No âmbito interno, de 2008 a 2009, o Iphan consolidou uma revisão no seu planejamento estratégico envolvendo todo o seu corpo técnico e definiu como sua missão “Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país” incorporando em sua visão o papel de “Instituição coordenadora da Política e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011, p.12)

Para que as gestões locais pudessem participar mais ativamente da construção deste instrumento, o processo de elaboração dos Planos de Ação previa a capacitação dos agentes locais. Oficinas de Capacitação, destinadas a prefeitos e representantes de municípios, foram realizadas em Brasília, oferecidas pelo IPHAN/MinC⁸, com o intuito de garantir que fosse produzido um documento abrangente, contemplando não só o perímetro protegido ou os bens tombados, mas levando em conta as singularidades da dinâmica urbana de cada cidade.

Em complementação às Oficinas de Capacitação, o Ministério da Cultura, em parceria com o IPHAN, publicou a cartilha “Plano de Ação para Cidades Históricas; Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social; Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural”⁹ com um roteiro para elaboração dos Planos. A análise da Cartilha nos demonstra que, na formulação desta política, a intenção era a elaboração de um instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial, caracterizado pela descentralização da gestão da preservação e integração das três esferas do poder público, na criação de uma ferramenta que permitisse novos avanços e a autonomia da gestão municipal. Para tal, o Plano de Ação não deveria se restringir ao perímetro protegido ou aos bens tombados, mas considerar a dinâmica urbana, definindo objetivos, ações e metas para orientar a atuação integrada entre o poder público, setor privado e sociedade civil organizada, considerando um alcance territorial ampliado. Nesse sentido, o princípio de sua elaboração deveria partir da consideração dos conflitos sociais do território municipal e a busca de soluções para seu equacionamento capazes de integrar as políticas públicas, garantir a participação social e o comprometimento dos entes que atuam no território. O Plano deveria partir da identificação dos problemas e potencialidades das áreas urbanas de interesse cultural com enfoque no desenvolvimento social para os próximos quatro

disso, o Sistema atua no desenvolvimento de uma política de preservação do patrimônio que regulamente princípios e regras para as ações de conservação, especialmente na coordenação das ações entre cidades, estados e Governo Federal e na criação de um sistema de financiamento que fortaleça as instituições, estruture o sistema e consolide as execuções. “ Extraído do Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/217>>. Acesso em: 28 de agosto de 2016. A implantação do SPNC visaria “estabelecer articulações entre os três níveis de governos: nacional, estadual e municipal e a sociedade civil, de modo compartilhado para a preservação do patrimônio cultural, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 216 CF 1988).” (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011, p.2)

⁸ IPHAN. Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as "Cidades Históricas". *Portal de IPHAN*, 23 de junho de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2464/informe-i-chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>>. Acesso em: 18 de março de 2016.

⁹ MINISTÉRIO DA CULTURA. *Planos de Ação para Cidades Históricas - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social - Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha%20-%20Planos%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cidades%20Hist%C3%B3ricas.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2015.

anos, a contar de sua data de elaboração¹⁰. Sua base deveria ser a realização de uma avaliação da realidade local e da capacidade de gestão na implantação das ações para torná-las exequíveis, o que, segundo Santos (2011):

Deixa de ser um conjunto de ações universais e definidas previamente, criadas pelo órgão federal, a rigor, verticalizadas, para dar lugar a novos formatos de planejamentos participativo, integrado e transversal. (SANTOS, 2011, p.2)

Visando promover a integração setorial entre os órgãos públicos, a participação popular e estimular discussões públicas, a coordenação da elaboração do Plano de Ação deveria ser realizada pelas superintendências estaduais do IPHAN, as quais designariam equipe técnica que participaria diretamente de seu desenvolvimento, fornecendo apoio à capacitação, difusão e participação da sociedade. Governos estaduais e municipais deveriam designar um coordenador geral e equipe técnica para participar dos trabalhos, propondo uma nova forma de operacionalizar a gestão do patrimônio, através deste instrumento de planejamento sócio-territorial. Para sua elaboração, deveriam ser realizadas, numa articulação entre IPHAN, prefeituras e governos estaduais, leituras globais das cidades, prevendo a estrutura institucional e as articulações necessárias para a efetivação de suas propostas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 11)¹¹. Nesse sentido, o processo de elaboração dos Planos de Ação visava uma relação horizontal entre IPHAN e municípios, ampliando o diálogo e integrando o patrimônio cultural ao planejamento urbano e territorial e entendendo que ações federais desta natureza poderiam estimular a descentralização (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011).

Segundo documentos do Ministério da Cultura (2009)¹², as ações propostas nos Planos de Ação deveriam se basear na realização de ações urbanas que envolvessem os moradores das cidades, dessa maneira a comunidade deveria estar envolvida em todas as suas etapas – da formulação à execução –, com a identificação dos papéis dos atores sociais em cada uma das ações propostas. A participação social, apesar de não obrigatória, é sugerida através da realização de Oficinas a serem desenvolvidas durante a elaboração dos Planos, nas quais estariam presentes os gestores responsáveis pela elaboração do Plano e demais agentes atuantes no território. Nessas Oficinas, seriam apresentadas e discutidas as proposições e demais informações apontadas no Plano, com vistas à definição das diretrizes, garantido a base social de apoio na identificação das prioridades.

A proposta era a criação de uma estrutura de gestão compartilhada do patrimônio cultural, envolvendo o Poder Público e a sociedade em um só programa, destacando a articulação do patrimônio cultural com o desenvolvimento das cadeias produtivas locais, principalmente àquelas tradicionais, garantindo sustentabilidade social e econômica. Para permitir a pactuação dos

¹⁰ “O período de referência do plano é de quatro anos (2010 a 2014), definido em função dos Planos Plurianuais - PPA’s municipais, para fortalecer a estratégia do Iphan de constituir um planejamento integrado, buscando maior efetividade no investimento de recursos nas cidades históricas e maior eficiência na gestão pública, integrando o planejamento estratégico ao planejamento orçamentário. As propostas foram bastante heterogêneas e apresentam níveis de intervenção que deveriam, necessariamente, estar relacionados à capacidade de gerenciamento e implementação local, porém em grande parte não estão.” (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011, p.15)

¹¹ MINISTÉRIO DA CULTURA. *Planos de Ação para Cidades Históricas - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social - Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha%20-%20Planos%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cidades%20Hist%C3%B3ricas.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2015.

¹² MINISTÉRIO DA CULTURA. *Planos de Ação para Cidades Históricas - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social - Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha%20-%20Planos%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cidades%20Hist%C3%B3ricas.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2015.

instrumentos existentes e orientar os investimentos previstos no Plano de Ação, deveriam ser identificadas ações municipais previstas¹³, em andamento ou demais ações que complementaríamos as proposições apresentadas, demonstrando sua relação e os impactos futuros. Além disso, deveriam ser definidas as prioridades de intervenção por meio de análises integradas do espaço urbano, estipulando estratégias de preservação que viabilizassem o desenvolvimento local.

Segundo Megumi, Uemura, Sutti & Diogo (2011, p.13) a proposta dos Planos de Ação foi desenvolvida considerando-se as limitações dos instrumentos normativos de planejamento urbano, os quais, na prática, acabam se distanciando da realidade institucional dos municípios e de sua capacidade de ação. Dentre os objetivos listados destacam-se a promoção da requalificação urbanística dos sítios históricos e o fomento do desenvolvimento das cadeias produtivas locais, estimulando usos que garantissem o desenvolvimento econômico, social e cultural do município, o apoio às atividades tradicionais, o aumento da capacidade de geração de emprego e renda e da melhoria da qualidade de vida da população local.

[...] o objetivo não foi criar mais um documento, mas sim criar uma pactuação a partir dos Planos e documentos existentes e aprofundar com a abordagem do patrimônio, as ações a serem implementadas, tendo como foco a orientação de investimentos dos entes federativos. (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011, p.13)

Em sua gênese, os conceitos estipulados para a elaboração dos Planos de Ação apresentavam indícios de mudanças substantivas – quiçá rupturas, há muito demandadas em termos de práticas de gestão do patrimônio cultural brasileiro. Especialmente os conceitos de envolvimento das comunidades e desenvolvimento local apresentavam uma postura inovadora por parte do IPHAN, que se esforçaria em aproximar-se mais das realidades locais e em estabelecer uma relação horizontal com as gestões locais.

O PAC – Cidades Históricas

Em meio ao processo de construção desta nova base para o planejamento territorial com foco na preservação do patrimônio cultural, foi oficialmente lançado, em outubro de 2009, o PAC-CH/2009¹⁴. Incorporando a premissa dos Planos de Ação de desenvolver uma postura inovadora baseada nos conceitos de desenvolvimento local e social sustentável diretamente ligada ao desenvolvimento e mobilização social, o PAC-CH foi apresentado como:

(...) a maior ação conjunta pela revitalização e recuperação das cidades históricas já implantada no nosso país. A iniciativa abrangerá 173 cidades, localizadas em todos os estados brasileiros, com investimento de 890 milhões de reais até 2012, dos quais 140 milhões serão investidos ainda este ano. (...) A ideia deste programa é recuperar o que for possível recuperar, e, sobretudo, fomentar o crescimento da economia do país com a prática do turismo, com a geração de empregos e a possibilidade de a gente transformar cada lugar

¹³ Estariam dentre as ações municipais previstas ou em andamento diretrizes, planos e programas previstos nos Planos Diretores e em legislações e instrumentos complementares de atuação no território municipal.

¹⁴ O adendo “/2009” na sigla PAC-CH foi adotado pelas autoras com o intuito de destacar este momento em que o Programa foi lançado com um perfil mais alinhado com as orientações conceituais e metodológicas há muito em curso no interior do IPHAN, diferenciando-o daqueles em que o PAC-CH se converte nos anos seguintes, conforme veremos.

desse em um centro de pequenos empreendedores, para que a economia sobreviva sozinha (...)"¹⁵

No contexto dos programas que vinham sendo implementados pelo Governo Federal, o PAC-CH fez parte de uma ampla ação, implementado como subprograma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁶ que tinha como intenção acelerar o crescimento do país em diversos setores. Com o PAC, a proposta do Governo era executar um conjunto de medidas entre 2007 e 2010, com a previsão de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética, visando à aceleração do crescimento e desenvolvimento nacionais, que prometiam aumentar a oferta de empregos e resgatar os investimentos nos setores estruturantes do país (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO¹⁷).

Em sua primeira edição, o PAC investiu em obras e serviços ligados a três grandes eixos: Logística, Energia e Social e Urbana (CALDAS, 2015, p. 195). Em 2011, visando à continuidade e complementação dos programas que haviam sido implementados em sua primeira edição, foi lançado o PAC2, baseado no mesmo conceito do primeiro, com medidas a serem implementadas entre 2011 e 2014, no primeiro mandato de Dilma Rousseff na presidência da república. As áreas de atuação do Programa foram ampliadas, sendo que, além dos eixos já abrangidos, foram acrescentados novos subprogramas, principalmente ligados ao eixo Social e Urbano, dentre eles, o destinado às cidades históricas: o PAC-CH. Esta ampliação de áreas de atuação e de recursos vinculados ao PAC vinha sendo justificada como uma resposta à crise do sistema capitalista, visando criar condições para o crescimento do país e para a melhoria da qualidade de vida da população (SANTOS, YAAKOUB, COUTINHO, & MARCH, 2010, p. 117).

A incorporação da política dos Planos de Ação, que visavam à construção de uma nova forma de gerir o patrimônio cultural, em um programa voltado para a execução de grandes obras e a aceleração do crescimento do país, entretanto, demonstra um descolamento entre o que vinha sendo formulado e o que viria a ser implementado. Nesse sentido,

O patrimônio cultural passa a ser tratado como forma de afirmação da identidade nacional na aplicação de políticas públicas, como instrumento de aprofundamento da agenda social e do desenvolvimento econômico do país. (MEGUMI, UEMURA, SUTTI & DIOGO, 2011, p.2)

O lançamento oficial do PAC-CH, em 2009, foi procedida por um grande silêncio e, após um longo período de espera, quatro anos após seu lançamento oficial, em fevereiro de 2013, o IPHAN lançou uma Chamada Pública para a apresentação de propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013¹⁸ restrita a 44 municípios¹⁹. A análise do documento "Orientações para apresentação de

¹⁵ Extraído do discurso proferido pelo então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-GcPYqe31xE>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

¹⁶ A primeira edição do PAC foi lançada em 2007, no segundo mandato do então presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva.

¹⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Sobre o PAC*. Portal do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 21 de março de 2016.

¹⁸ O adendo "/2013" na sigla PAC-CH foi adotado pelas autoras com o intuito de destacar este momento em que o Programa foi implementado, redirecionando orientações conceituais e metodológicas em curso no interior do IPHAN.

¹⁹ Foram contempladas pelo PAC-CH: 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

propostas²⁰, que visou estabelecer procedimentos e critérios ao processo de apresentação e seleção de propostas para o PAC-CH/2013, demonstra o prévio direcionamento da seleção das ações, claramente priorizando atender às cidades declaradas Patrimônio da Humanidade, às cidades detentoras dos maiores conjuntos urbanos em situação de risco ao patrimônio cultural edificado, e àquelas detentoras de conjuntos urbanos que constituem marcos no processo de ocupação do território nacional. O modelo utilizado pelo PAC-CH seria de desembolso de recursos pelo Governo Federal, com a efetiva contratação e execução dos serviços, de projetos a obras, os quais deveriam passar pela aprovação e intermédio do IPHAN.

Dentre as 44 cidades contempladas pelo PAC-CH/2013, 14 são capitais estaduais e 09 possuem bens reconhecidos como Patrimônio Cultural da Humanidade²¹, a análise de sua distribuição territorial 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, o que nos permitiria supor que haveria a intenção de convergir as ações do PAC-CH para os centros históricos mais consagrados que, potencialmente, recebem um número maior de turistas. A lista das 425 ações selecionadas para o Programa, divulgada em agosto de 2013, demonstra que a ampla maioria abrange ações voltadas para estruturas arquitetônicas²², somando 80% do total de ações, em relação às ações voltadas para projetos urbanísticos²³ (20% do total).

(SP), São Luiz do Paraitinga (SP). Dados extraídos do Diário Oficial da União (DOU), Portaria 383, 20 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Ago/22/portaria-no-383-de-20-de-agosto-de-2013-iphan>>. Acesso em: 24 de agosto de 2016.

²⁰ MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN. *Orientações para a apresentação de propostas*, Brasília, p. 4, 30 de janeiro de 2013.

²¹ Dentre as cidades brasileiras que possuem Patrimônio Cultural da Humanidade reconhecido pela UNESCO e que apresentavam características compatíveis com o Programa apenas Brasília/DF, que teve seu Plano Piloto reconhecido em 1987, não foi contemplada.

²² Dentre os projetos voltados para intervenções em estruturas arquitetônicas 5% contemplam intervenções em cinemas ou teatros, 6% em centros culturais, 2% em escolas de arte, 3% e conservatório de música, 6% em bibliotecas ou arquivos públicos, 3% em instituições ligadas a educação (campus universitário, por exemplo), menos de 1% em habitação, 17% em museus, 4% em mercado ou feira, 17% em edificações institucionais ligadas ao poder público, 1% em ruínas, 2% em fortes e fortalezas, 30% em igrejas e 4% em intervenções diversas.

²³ Dentre os projetos voltados para intervenções no espaço urbano 22% contemplam requalificação urbanística, 10% chafarizes e bicas, 6% intervenções em parques, 54% intervenções em parques, largos ou adros, e 8% intervenções diversas.



Figura 1 - Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013

Fonte: Adaptado pela autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. Ações selecionadas. Portal do IPHAN, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>>. Acesso em: 18 março 2016.

A análise das etapas de formulação e elaboração dos Planos de Ação, e implementação do Programa, com a seleção das ações contempladas pelo PAC-CH/2013, nos demonstram que os critérios de seleção estabelecidos para o PAC-CH, especialmente a restrição a modalidades relacionadas à execução de obras abandonaram a atuação transversal proposta pela formulação dos Planos de Ação. Ações que responderiam às deficiências historicamente detectadas nas políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e que, potencialmente, poderiam estimular o desenvolvimento da autonomia na gestão local, foram deixadas de fora do PAC-CH/2013, contrariando a consolidação de uma nova prática na gestão do patrimônio cultural e voltando os investimentos exclusivamente para a execução de obras.

REFLEXÕES FINAIS

O processo de formulação da política dos Planos de Ação incorporava conceitos de aproximação às realidades locais, relacionando qualidade de vida e o reconhecimento da população local aos conceitos de planejamento, os quais prometiam avanços democráticos na construção de uma nova forma de operacionalizar os contextos urbanos, com enfoque no patrimônio cultural, estímulo ao desenvolvimento e à autonomia locais. Entretanto, ao ser incorporado ao PAC e reorientado para a busca pelo desenvolvimento econômico e aceleração do crescimento, o

conceito de desenvolvimento local se tornou inconsistente. Formatado como PAC-CH, o Programa acabou rompendo com as diretrizes e concepções das políticas em curso no IPHAN, atreladas a promoção da preservação do patrimônio cultural, calcada no desenvolvimento social sustentável e na participação efetiva da sociedade.

O discurso apresentado no lançamento do PAC-CH/2009, trata das questões relativas ao desenvolvimento local como diretamente relacionadas ao desenvolvimento econômico, demonstrando contradições internas em relação ao próprio entendimento deste. A seleção das ações e a desconsideração dos Planos de Ação no momento posterior, nos demonstra um modelo de investimentos centralizador que corrobora com a manutenção de dificuldades históricas do contexto nacional ligadas à implementação de políticas coordenadas em múltiplas escalas.

No que diz respeito ao envolvimento das comunidades e aos avanços na construção da cidadania, a efetividade das deliberações dos processos participativos que baseariam a elaboração dos Planos de Ação, constitui um importante incentivo à criação de uma rede participativa e cidadã, no entanto, a percepção da população na eficácia do processo é fundamental para a continuidade da participação. Os processos participativos geram expectativas nos atores envolvidos e, quando não convertido nas ações deliberadas, gera descrença. Para que a participação se efetive e se transforme em uma prática corriqueira, ela deve se concretizar em investimentos baseados nas demandas apontadas pela população, estimulando o sentimento de cidadania e pertencimento e transformando-se em um motivador da construção conjunta do futuro das cidades.

A forma e procedimento de implementação do PAC-CH/2013 nos revelaram, ao contrário do se esperava com os Planos de Ação, a despreocupação em apoiar os municípios na construção de gestões capacitadas para assumir os compromissos da desejada descentralização e participação, postergando deficiências que prejudicam a autonomia das gestões municipais e o sucesso do desenvolvimento das políticas urbanas. Os caminhos abertos desde a Constituição de 1988, com importantes avanços normativos, não foram capazes de transformar tais instrumentos em práticas corriqueiras e, com o PAC-CH/2013, não conseguimos avançar qualitativamente nestes aspectos. As dificuldades identificadas previamente permanecem.

Não podemos negar a existência de avanços no discurso e intenções, os quais nos demonstram que o entendimento das deficiências do campo das políticas públicas de preservação tem permeado o Estado. A criação de um programa, em âmbito nacional, com investimentos de ordem inédita já nos representa uma conquista: a inclusão mais ampla da questão cultural na agenda do Governo Federal. Entretanto, assumindo uma postura mais conectada à busca por ganhos imediatos, herdados com a execução de obras, torna-se bastante difícil para o IPHAN implementar ações mais democráticas e avançar em termos de uma gestão menos centralizadora. No PAC-CH/2013 acabou mantendo-se uma tutela extremamente paternalista em relação aos municípios, que continuaram a figurar, no cenário federativo, como meros receptores das benesses disponibilizadas pela União. Sua atuação é marcada pela continuidade – quiçá retrocesso – ao que já se praticava no Brasil, mantendo desconhecido o significado da democracia.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos. Brasília, DF: Programa Monumenta, 2010.

- CALDAS, M. F. Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, p. 271. 2015.
- CAMPOS, C. M.; SOMEKH, N. Desenvolvimento local e projetos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. Ética, planejamento e construção democrática do espaço: anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1, p.173-184.
- CORRÊA, S. R. M. Formulação e implementação do Programa de Cidades Históricas (PCH): 1972/1979. V Seminário Internacional - Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 7 a 9 maio 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100015>. Acesso em: 10 de julho de 2016.
- IPHAN. Governo Federal lança PAC das Cidades Históricas, em Ouro Preto (MG). Portal do IPHAN, 20 outubro 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2612/governo-federal-lanca-pac-das-cidades-historicas-em-ouro-preto-mg>>. Acesso em: 27 de julho de 2016.
- _____. Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as "Cidades Históricas". Portal de IPHAN, 23 de junho de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2464/informe-i-chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>>. Acesso em: 18 de março de 2016.
- _____. Compromisso de Brasília. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20Brasilia%201970.pdf>>. Acesso em: 21 de março de 2016
- IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. Ações selecionadas. Portal do IPHAN, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>>. Acesso em: 18 de março de 2016.
- IPHAN; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PAC Cidades Históricas - Formulação e Implementação, 2014. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Formula%C3%A7%C3%A3o%20e%20Implementa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 18 de março de 2016.
- MEGUMI, G.; UEMURA, M. M.; SUTTI, W.; DIOGO, E. C. Planejamento Integrado para as cidades históricas. XIV Encontro Nacional da Anpur, 2011, v.14, pp.2-20. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2881/2818>. Acesso em 17 de novembro de 2016.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. Planos de Ação para Cidades Históricas - Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social - Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cartilha%20-%20Planos%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20Cidades%20Hist%C3%B3ricas.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2015.
- MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN. Orientações para a apresentação de propostas, Brasília, p. 4, 30 de janeiro de 2013.

- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Sobre o PAC. Portal do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 21 de março de 2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (Polis)/EAESP/FGV, 2001. 40p. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1144/1144.pdf> . Acesso em 10 de Outubro de 2016.
- SANTOS, B. D. S. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, C. R. D. Novas fronteiras e novos pactos para o patrimônio cultural. São Paulo em perspectiva, São Paulo, 2001, v. 15, n. 2, p. 43-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n2/8576.pdf>>. Acesso em 15 de abril de 2016.
- SANTOS, F. V. D. Trajetória, descentralização e aproximação: as políticas de preservação do patrimônio cultural imaterial no âmbito do plano de ação para as cidades históricas – PAC/CH. II Seminário Internacional Políticas Culturais, 2011. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_Francimario_Vito_dos_Santos_Trajectoria_descentralizacao_e_aproximacao.pdf>. Acesso em: 15 dezembro 2015.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros. Trabalho apresentado no IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, em Madrid, España, 2-5 Nov. 2004. Disponível em: http://www.gp.usp.br/files/desen_cidadania.pdf . Acesso em 11 de Novembro de 2016.
- VAINER, C. B. Entrevista para a revista Proposta. Proposta - Revista Trimestral de Debates, Rio de Janeiro, p. 40-47, 2000.