

Sarah Floresta Leal

PAC-CIDADES HISTÓRICAS: implicações e repercussões de
uma política pública federal de preservação

Belo Horizonte

Escola de Arquitetura da UFMG

Setembro, 2017

Sarah Floresta Leal

PAC-CIDADES HISTÓRICAS: implicações e repercussões de uma política pública federal de preservação

Dissertação apresentada como requisito do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, como etapa final para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Linha de Pesquisa: Planejamento e Dinâmicas Socioterritoriais.

Orientadora: Prof^ª. D^ª. Fernanda Borges de Moraes

Belo Horizonte

Escola de Arquitetura da UFMG

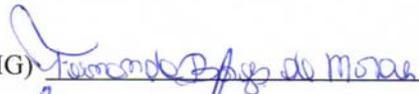
Setembro, 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

L434p	<p>Leal, Sarah Floresta. PAC - Cidades Históricas [manuscrito] : implicações e repercussões de uma política pública federal de preservação / Sarah Floresta Leal. - 2017.</p> <p>193 f. : il.</p> <p>Orientador: Fernanda Borges de Moraes.</p> <p>Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.</p> <p>1. Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Patrimônio cultural - Proteção - Teses. I. Moraes, Fernanda Borges de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.</p>
-------	---

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU – da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 22 de setembro de 2017 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Fernanda Borges de Moraes (Orientadora-EA-UFGM)



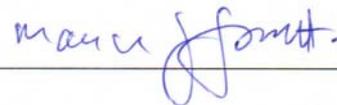
Prof. Dr. Flávio de Lemos Carsalade (EA-UFGM)



Dra. Jeanne Cristina Menezes Crespo (IPHAN/RJ)

_____ via teleconferência _____

Arquiteto. MSc. Maurício Guimarães Goulart (IPHAN/DF)



Para minha mãe.

AGRADECIMENTOS

A caminhada no mestrado foi muito engrandecedora e devo isso a todos aqueles que colaboraram com o desenvolvimento dessa dissertação.

Agradeço, inicialmente, à Escola de Arquitetura que me acolheu na graduação e me recebeu de braços abertos para o mestrado. A riqueza desse espaço me instiga a querer crescer profissionalmente e contribuir para a prática e a pesquisa em arquitetura e urbanismo. Muito obrigada aos funcionários, professores e aos alunos com os quais tive o prazer de iniciar minha vivência como docente. Em especial, agradeço ao NPGAU e à Paula, pelo apoio e prontidão nos atendimentos.

Agradeço à FAPEMIG, pelo auxílio concedido durante esta trajetória e pelo investimento em mim depositado.

À Professora Fernanda Borges de Moraes, minha orientadora, agradeço por me guiar nos primeiros passos como pesquisadora, por confiar no meu trabalho e me receber com carinho.

Ao Flávio Carsalade, agradeço por me acompanhar no estágio docência. Nas futuras experiências como professora espero conseguir dosar, tão bem quanto você, doçura, seriedade e vontade de ensinar. Agradeço também a participação e as contribuições dadas no exame de qualificação.

Ao Maurício Goulart, agradeço pela participação na banca de qualificação, com direcionamentos essenciais para o amadurecimento da pesquisa, e pela receptividade em Brasília.

Ao Sylvio Farias, agradeço a atenção e disposição em me atender.

À Izabella Galera e à Flora Passos, agradeço pelo compartilhamento da caminhada e a troca de ideias, do início ao fim.

Ao Paulo Augusto, meu grande amigo e parceiro, agradeço pelo companheirismo e pelas conversas diárias que me ajudaram a voltar para os textos mais disposta e feliz.

À minha mãe, a mulher mais especial que eu conheço, agradeço por ser a maior professora que já tive, a melhor amiga e a mais compreensiva. Obrigada pelas discussões, pelas revisões, pelas leituras compartilhadas, por acreditar no meu

potencial e abrir a porta da pesquisa em políticas públicas para eu ir atrás. Eu me espelho em você.

Às minhas irmãs, agradeço pelo compartilhamento das emoções. Ter vocês é me sentir segura.

Ao Nando, meu marido, agradeço pelas ricas conversas, por acreditar no meu trabalho e (simplesmente) pelo nosso dia-a-dia. Estamos crescendo juntos e isso me faz te amar ainda mais.

Por fim, agradeço a todos os profissionais, gestores, técnicos e funcionários pelo tempo dedicado às entrevistas. Foram momentos de profundo aprendizado e de importante contato com a realidade além dos livros. De todos os encontros saí sentindo a paixão de vocês pela preservação e pelo trabalho que executam. Espero que esta dissertação contribua para as pesquisas nesse campo, mas, para além da pesquisa, que este espaço de reflexão traga melhorias para as diversas realidades do tratamento da política cultural no nosso país.

RESUMO

O presente trabalho se insere na discussão acerca dos aprimoramentos das políticas públicas federais de preservação do Patrimônio Cultural, mais especificamente, percorre um caminho de avaliação e discussão sobre dos avanços, continuidades e rupturas ocorridas nas políticas públicas federais mais recentes, em especial o Programa das Cidades Históricas – PCH, iniciado na década de 1970, e o Programa Monumenta (1996-2010). A análise mais aprofundada a que nos propomos fazer refere-se ao Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas – PAC-CH, no qual identificamos três momentos distintos: (i) a elaboração dos “Planos de Ação”, um instrumento de planejamento integrado para a gestão do Patrimônio Cultural, de forma conjunta entre as gestões municipais e as Superintendências do IPHAN, no ano de 2009; (ii) o lançamento do PAC-CH que, utilizando-se dos processos em curso de elaboração dos Planos de Ação, incorporou tal instrumento ainda em sua gênese; (iii) a efetiva implementação do PAC-CH, em 2013, em 44 municípios do território nacional. O enfoque dado refere-se à sua intenção declarada de promoção do desenvolvimento econômico e social, segundo dois eixos principais: a articulação com demais políticas em nível local e os aspectos de desenvolvimento local sustentável, os quais interessa-nos analisar. Para tal, realizamos estudos de casos em três municípios mineiros contemplados: Congonhas, Diamantina e Serro, abordando as fases de percepção e identificação dos problemas/demandas em nível local, para a formação da agenda política e, em seguida, para a tomada de decisões e seleção das ações que viriam a ser contempladas pelo PAC-CH. Partiremos da análise dos Planos de Ação elaborados em cada um destes municípios e das entrevistas realizadas em âmbito local, contrapondo, as intenções iniciais e o perfil do Programa implementado, e verificando se há avanços democráticos que apontem para o reconhecimento e valorização dos bens locais pelas comunidades depositárias.

Palavras-chave: PAC-Cidades Históricas; PAC-CH; Política Federal de Preservação; Patrimônio Cultural

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo Monumenta.	33
Figura 2 – Organograma da percepção do problema político	40
Figura 3 – Organograma da formação da agenda política.....	41
Figura 4 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo Programa Monumenta e cidades que seriam inicialmente contempladas pelo PAC-CH, segundo notícia de 20/10/2009.	51
Figura 5 – Organograma da relação entre as fases do PAC-CH e os ciclos políticos...	59
Figura 6 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 e das cidades com patrimônio inscrito/incluído na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO	60
Figura 7 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 e das cidades sede dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014.....	61
Figura 8 – Vista da paisagem do Serro/MG a partir da área central do município.	80
Figura 9 – Mapa da cidade do Serro com destaque para a Zona de Proteção Cultural – ZPC e com a localização dos bens que possuem tombamento isolado pelo IPHAN ...	85
Figura 10 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação e APPC elaborado pelo município	91
Figura 11 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações solicitadas pelo município em 2013.	94
Figura 12 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.	97
Figura 13 – Conjunto de mapas do município de Serro com a localização dos bens tombados pelo IPHAN, as ações propostas no Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.	100
Figura 14 – Vista da paisagem de Diamantina/MG a partir da área central do município.	109

Figura 15 – Mapa da cidade de Diamantina com a delimitação da Área tombada pelo IPHAN, a delimitação do entorno da área tombada e com a localização dos bens tombados pelo IPHAN	110
Figura 16 – Mapa da cidade de Diamantina com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação elaborado pelo município.....	123
Figura 17 – Mapa da cidade de Diamantina com a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal, em 2013, para serem contempladas para o PAC-CH/2013.	128
Figura 18 – Mapa da cidade Diamantina com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.	132
Figura 19 – Coleção de mapas do município de Diamantina com a demarcação do perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN, as ações contempladas pelo Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.....	133
Figura 20 – Vista da paisagem de Congonhas.....	143
Figura 21 – Mapa da cidade de Congonhas com destaque para o “Centro Urbano Ampliado” e para o perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN.....	152
Figura 22 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação elaborado pelo município.....	155
Figura 23 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal, em 2013, para serem contempladas para o PAC-CH/2013.	161
Figura 24 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.	165
Figura 25 – Coleção de mapas do município de Congonhas com a demarcação do Centro Urbano Ampliado, do perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN, as ações contempladas pelo Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.....	166

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Categorias predominantes nas ações contempladas no PAC-CH/2013, entre projetos voltados para edificações e projetos voltados para intervenção no espaço urbano.	63
Gráfico 2 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções no espaço urbano.	64
Gráfico 3 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções em edificações.	65
Gráfico 4 – Resumo do andamento das ações previstas para o PAC-CH/2013.	66
Gráfico 5 – Ações apresentadas por município nos APPC firmados pelo IPHAN e municípios mineiros.	68
Gráfico 6 – Relação entre as ações propostas no APPC e as ações contempladas pelo PAC-CH/2013 para cada um dos municípios mineiros contemplados.	69
Gráfico 7 – Categorias predominantes nas ações contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais, entre projetos voltados para edificações e projetos voltados para intervenção no espaço urbano.	70
Gráfico 8 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções no espaço urbano contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais.	71
Gráfico 9 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções em edificações contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais.	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro dos dados a respeito dos municípios mineiros contemplados pelo PAC-CH/2013.	75
Quadro 2 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG.	87
Quadro 3 – Quadro das ações previstas no Plano e Ação e APPC do município de Serro/MG.	89

Quadro 4 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal do Serro/MG.....	93
Quadro 5 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Serro/MG.....	96
Quadro 6 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Serro/MG com a especificação da divisão das gestões das ações entre Prefeitura e IPHAN e suas respectivas fases de desenvolvimento	98
Quadro 7 – Quadro resumo dos objetivos listados no relatório da 2ª Oficina Participativa do processo de elaboração do Plano de Ação de Diamantina/MG	116
Quadro 8 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG	118
Quadro 9 – Quadro resumo das ações listadas no relatório da 4ª Oficina Participativa do processo de elaboração do Plano de Ação de Diamantina/MG.....	120
Quadro 10 – Quadro resumo das ações previstas no Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG	121
Quadro 11 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal de Diamantina/MG.	126
Quadro 12 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Diamantina/MG	129
Quadro 13 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Diamantina/MG	130
Quadro 14 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2ª Oficina Participativa).....	149
Quadro 15 – Quadro resumo das ações previstas no Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (3ª Oficina Participativa).....	154
Quadro 16 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal de Congonhas.....	159
Quadro 17 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 em Congonhas/MG.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APPC – Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGPAC – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

CNFCP – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular

CNRC – Centro Nacional de Referência Cultural

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CVT – Centro Vocacional Tecnológico

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

FIFA – *Fédération Internationale de Football Association*

GMC – Gestor Municipal de Congonhas

GMS – Gestor Municipal do Serro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPC – Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural

IDENE – Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais

IEPHA-MG – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IHGB – Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

MinC – Ministério da Cultura

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAC2 – Segunda edição do Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-CH – Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas

PCH – Programa das Cidades Históricas

PNT – Plano Nacional de Turismo

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizado Rural

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SNPC – Sistema Nacional do Patrimônio Cultural

SPHAN – Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

TI – Técnico do IPHAN

TM – Técnico do Monumenta

TMD - Técnico Municipal de Diamantina

UEMG – Universidade Estadual de Minas Gerais

UEP – Unidade de Execução do Projeto

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFVJM – Universidade Federal do Vale Jequitinhonha e Mucuri

UNESCO – United Nations Organization for Education, Science and Culture

ZPC – Zona de Proteção Cultural (município de Serro)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO	25
	2.1. Uma nova orientação: Do alinhamento da preservação ao desenvolvimento econômico e as tentativas de descentralização.....	27
	2.2. Da inflexão da década de 1990 ao Monumenta e PAC-CH: tensão, sustentabilidade e neoliberalismo.....	31
3	O PAC-CIDADES HISTÓRICAS – NOVA BASE PARA GESTÃO DO PATRIMÔNIO?	38
	3.1. O PAC-Cidades Históricas (PAC-CH).....	39
	3.1.1. Características de implementação do PAC-CH/2013	60
	3.1.1.1. O PAC-CH/2013 em Minas Gerais	67
4	ESTUDOS DE CASO	74
	4.1. Município de Serro/MG.....	79
	4.1.1. Reflexões sobre o PAC-CH em Serro/MG	101
	4.2. Município de Diamantina/MG.....	107
	4.2.1. Reflexões sobre o PAC-CH em Diamantina/MG	134
	4.3. Município de Congonhas/MG	141
	4.3.1. Reflexões sobre o PAC-CH em Congonhas/MG.....	167
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
6	REFERÊNCIAS	186

1 | INTRODUÇÃO

Os estudos que, no campo das políticas públicas, se dedicam à análise sobre a formulação e implementação de políticas voltadas para a preservação do patrimônio histórico e cultural avançaram bastante nas últimas décadas, no sentido de aprofundar suas análises, voltando-se, não apenas para a apreensão do desenvolvimento de uma determinada política, mas aprofundando em diferentes dimensões da própria política pública. Tratamos, nesta dissertação, de uma análise sobre avanços, limitações e retrocessos das recentes políticas públicas federais de preservação no Brasil, e sua relação com o desenvolvimento econômico e social, tendo como foco principal o Programa de Aceleração do Crescimento-Cidades Históricas (PAC-CH).

Para tal análise, é oportuno resgatar as origens do discurso preservacionista no Brasil e sua concretização – em graus diferenciados – por meio de ações, o que remonta ao período imperial¹, considerando-se a importância do papel desempenhado por instituições como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e o Arquivo Nacional, e seus desdobramentos em instituições congêneres disseminadas pelo país, pautando as bases de uma memória nacional oficial que, no entendimento de Fernandes (2010), se mostrou notadamente elitista, excludente e mitificadora, o que acabou permeando o próprio Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em sua gênese e parte substantiva de sua trajetória.

Apesar da contribuição do IHGB e do Arquivo Nacional, os antecedentes que estariam na origem de uma política de preservação no Brasil são comumente associados à criação do SPHAN, em 1937. Refletindo objetivos do Estado Novo², principalmente

¹ Nos referimos ao período iniciado em 1808, quando o Brasil tornou-se a sede do governo do Império Português, com a vinda da Família Real Portuguesa, estabelecendo-se a Corte na cidade do Rio de Janeiro. Na historiografia, este período se encerra em 1889, com a deposição do imperador D. Pedro II que culminou com a adoção de uma forma republicana de governo.

² Estado Novo, também denominado na literatura histórica como Terceira República Brasileira ou Era Vargas, foi o regime político brasileiro fundado por Getúlio Vargas em 1937, que vigorou até 1945. Caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo, censura à imprensa, etc. Amparado pela "Lei de Segurança Nacional" em suas várias alterações (de 1935 a 1942), o Estado Novo é considerado, como um precursor da Ditadura Militar no Brasil de 1964.

aqueles ligados à construção de uma unidade nacional, a origem do SPHAN³ foi marcada pela reafirmação do sentimento nacionalista e da tradição cultural brasileira, com foco especial na arquitetura colonial.

Relativamente mais recentes e com larga influência nas concepções atuais das políticas de preservação, são aquelas introduzidas, em âmbito nacional, ainda na década de 1970, marcadas pela ampliação do conceito de patrimônio⁴ e pela incorporação de novas formas de manifestação cultural. Tendo surgidas paralelamente à atuação do SPHAN, são relevantes as contribuições do Programa das Cidades Históricas (PCH), criado em 1973, e do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), de 1975, que inauguraram novas estratégias de gestão das ações da preservação: a introdução de conceitos de descentralização, o estímulo ao desenvolvimento econômico, especialmente com foco no turismo, e a busca por ações mais democráticas, que trabalhassem na identificação de valores locais e cotidianos.

Os conceitos que permearam tais Programas da década de 1970, juntamente a uma proposta trazida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nortearam a criação, em 1996, do Programa Monumenta⁵, que, dentre seus objetivos, destacava-se o de conferir maior autonomia às gestões municipais e dar um passo relevante para a descentralização da gestão do patrimônio (BONDUKI, 2010, p. 38). Sua atuação, entretanto, acabou expondo a falta de capacitação dos governos locais, e medidas (re)centralizadoras tiveram de ser implementadas, como a criação de Unidades de

³ Ao longo de sua trajetória, o SPHAN passou por diversas reestruturações, tendo sido Serviço, Secretaria, Departamento e, em sua última reestruturação, no ano de 1985, Instituto (IPHAN), status que ainda mantém.

⁴ De acordo com Castriota (2007) desde o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, o conceito de patrimônio começa a ser ampliado em relação à sua concepção inicial, ligada à preservação de monumentos isoladamente e restrita a certos estilos e tipologias. A noção de cultura passa a incorporar manifestações populares, a moderna cultura de massa, além de componentes do acervo artístico. “[...] superando a visão reificada da cultura como um ‘conjunto de coisas’, tende-se cada vez mais a trabalhá-la como um processo, focalizando-se a questão - imaterial - da formação do significado” (CASTRIOTA, 2007, p. 17).

⁵ O Programa Monumenta abrangeu o período de 1996 a 2010, ainda que algumas ações residuais tivessem se estendido até 2012. Ana Clara Gianecchini, em sua monografia de Especialização em Gestão Pública, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – “O Iphan e o Programa Monumenta: Lições para a gestão do patrimônio cultural” – apresenta um relato da trajetória do referido Programa. (GIANECCHINI, A. C. *O IPHAN e o Programa Monumenta: Lições para a gestão do patrimônio cultural*. Brasília, Outubro 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1898/Ana_Gianecchini_TCC_EGP9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 de março de 2016.)

Execução do Projeto (UEP)⁶, nos municípios atendidos. Apesar de propor novas práticas e introduzir contribuições positivas, o envolvimento com organismos financiadores e agências multilaterais e a intenção de estimular o turismo no âmbito do Monumenta, acabaram evidenciando uma perspectiva neoliberal e de espetacularização do patrimônio cultural, revelando a tensão e incoerência existente entre seus conceitos norteadores e suas práticas efetivas.

Aparentemente para dar continuidade ao que vinha sendo praticado no Monumenta e, no sentido de obter avanços em termos de bases democráticas mais amplas, foi iniciado, no âmbito do IPHAN, o desenvolvimento de uma nova experiência de gestão do patrimônio cultural, baseada na elaboração dos “Planos de Ação”: um instrumento de planejamento integrado com a finalidade de dar suporte à gestão do patrimônio cultural, com possibilidade de conferir maior autonomia às gestões municipais. Sua elaboração partiria, especialmente, da premissa de que haveria a participação das comunidades, com foco no desenvolvimento social sustentável (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009)⁷. O processo de elaboração dos Planos de Ação foi iniciado em maio de 2009, dirigido a municípios enquadrados nas seguintes situações: “sítios e conjuntos urbanos tombados, em processo de tombamento em nível federal, e municípios com lugares registrados como Patrimônio Cultural do Brasil” (IPHAN, 23/06/2009)⁸.

As ações constantes nos Planos de Ação se enquadrariam em três diferentes linhas: Produção de conhecimento e informação, Planejamento e Gestão, e Dinamização e valorização dos sítios históricos, definidas *a priori* pelo IPHAN. Não se limitando apenas a ações como a restauração de monumentos, mas incluindo ações de capacitação e fortalecimento técnico-institucional e da efetividade de uma gestão

⁶ No âmbito das UEP estaria a responsabilidade de implementar o programa em nível local, as quais assumiram atribuições de preparo, coordenação, supervisão, execução e administração dos projetos, trabalhando junto ao corpo técnico do município (BONDUKI, 2010, p. 42).

⁷ 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.

⁸ IPHAN. *Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas*. IPHAN, 23 junho 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.

integrada e democrática, as três linhas demonstravam a sensibilidade social no conceito de patrimônio e uma possível reorientação de seu entendimento no âmbito de um conceito mais amplo de cultura.

Segundo as palavras do então Presidente do IPHAN (2006-2012), Luiz Fernando de Almeida, no documento “Planos de Ação para Cidades Históricas – Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social – Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural”:

“Estamos trabalhando para consolidar os investimentos nas cidades históricas na Agenda Social do Governo Federal e para estruturar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. Na base desses importantes avanços está o empenho coletivo em fazer dos problemas que temos identificado, desafios e vontade de superação e construir, coletivamente, com os órgãos estaduais do patrimônio cultural e a Associação Brasileira de Cidades Históricas, uma nova Política Nacional do Patrimônio Cultural, a partir da nossa prática.” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 7)⁹.

Em meio a este processo, foi oficialmente lançado, em outubro de 2009¹⁰, o PAC-CH, 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. Com o processo de elaboração dos Planos de Ação, em curso no IPHAN, o PAC-CH/2009¹¹ nasceu sob sua égide. Notadamente, o “selo” do PAC-CH/2009 viria a conferir maior visibilidade e proeminência aos Planos de Ação para Cidades Históricas, estratégia confirmada pelas palavras do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009, em relação ao PAC-CH/2009, na ocasião do lançamento do Programa, em Ouro Preto:

“Não adianta nada você recuperar, se você não fizer disso um processo de visitação do país e do mundo para que isso gere renda, gere empregos e gere a possibilidade de a gente manter outras cidades. A ideia deste programa é recuperar o que for possível recuperar, e, sobretudo, fomentar o

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.

¹⁰ O Programa foi lançado oficialmente pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 21 de outubro de 2009, em Ouro Preto, Minas Gerais. A solenidade de lançamento contou com a participação de outros membros do governo, como a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, que viria a se eleger Presidente em 2010, e os ministros Luiz Barretto (Turismo), Juca Ferreira (Cultura), Márcio Fortes (Cidades) e Fernando Haddad (Educação).

¹¹ O adendo “/2009” na sigla PAC-CH foi adotado pela autora 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.

crescimento da economia do país com a prática do turismo, com a geração de empregos e a possibilidade de a gente transformar cada lugar desses em um centro de pequenos empreendedores, para que a economia sobreviva sozinha [...]”¹²

Conforme roteiro pré-definido, ao final do processo de elaboração dos Planos de Ação, entre os anos de 2010 e 2011, foram assinados Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), celebrados entre o IPHAN (Superintendências Estaduais) e os municípios, visando à implementação dos Planos de Ação.

Em 2013, contudo, foi aberto processo de seleção das propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013¹³, as quais deveriam abranger projetos e obras em monumentos arquitetônicos e no espaço urbano, direcionado a 44 municípios selecionados *a priori*, resultando em 425 diferentes ações, em um total de R\$1,6 bilhão de reais a serem investidos. Curiosamente, os Planos de Ação e o PAC-CH/2009 desaparecem da cena.

Todos esses fatos suscitam importantes questões e instigantes possibilidades de investigação e reflexão. Nesse sentido, nossa intenção foi pesquisar, no âmbito do PAC-CH¹⁴, avanços, limitações e retrocessos em relação à trajetória das políticas de preservação no Brasil, com enfoque na sua intenção, declarada, de promoção do desenvolvimento local, econômico e social. Foram analisados aspectos relacionados à articulação local e ao desenvolvimento local sustentável, buscando contrapor as intervenções propostas pelos municípios e o que efetivamente foi levado adiante, verificando se há avanços – sobretudo em termos de processos mais democráticos – que apontem para o reconhecimento e valorização dos bens locais pelas comunidades depositárias.

Selecionamos como universo de estudo três dos oito municípios mineiros contemplados pelo PAC-CH/2013 – Congonhas, Diamantina e Serro, recorte definido a partir da seguinte premissa: a importância de se estudar municípios contempladas

¹² 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.

¹³ O adendo “/2013” na sigla PAC-CH foi adotado pela autora com o intuito de destacar este momento em que o Programa foi implementado, redirecionando orientações conceituais e metodológicas em curso no interior do IPHAN.

¹⁴ Utilizaremos o nome PAC-CH, sem os adendos já apresentados, quando nos referirmos ao Programa de forma geral, englobando os processos de 2009, 2013 e outros.

pelo Programa Monumenta que desenvolveram Planos de Ação no âmbito do PAC-CH/2009 e que, posteriormente, foram contemplados pelo PAC-CH/2013, o que poderia nos demonstrar avanços, continuidades e rupturas ligados à gestão do patrimônio cultural de um programa a outro.

O caminho metodológico utilizado foi a análise dos dados presentes nos Planos de Ação elaborados em cada um dos três municípios, as propostas apresentadas e sua distribuição no território municipal, verificando as estratégias utilizadas nos processos participativos e as articulações propostas, o que incluiu a realização de entrevistas com sujeitos envolvidos em âmbito nacional e local (Gestores Municipais, IPHAN e coordenação do PAC-CH/2013), comparando as informações obtidas com as ações efetivamente contempladas pelo PAC-CH/2013 e contrapondo o discurso e conceitos propagados por ocasião do lançamento do Programa, em 2009, ao que veio a ser incorporado aos Planos de Ação e, em seguida, pelo PAC-CH/2013. Por estarmos tratando de um Programa em desenvolvimento com ações que ainda vêm sendo implementadas, não abordaremos aspectos relacionados ao desenvolvimento das ações implementadas, suas repercussões e resultados, evitando conclusões parciais, superficiais ou precipitadas.

Buscamos também obter informações e dados por meio de entrevistas com pessoas que participaram dos processos de gestão desta política, em níveis central, intermediário e local. Ao apresentarmos os dados e a informações destas entrevistas optamos por preservar o anonimato dos sujeitos, decisão estimulada pela preocupação, por parte dos entrevistados, em serem identificados, principalmente nos casos em que estes ainda se mantêm ligados aos respectivos órgãos públicos. Para a identificação das falas foram criadas categorias de acordo com os órgãos aos quais estariam ligados cada um dos entrevistados, o que nos permitiu apresentar o lugar de fala de cada um dos sujeitos, aspecto importante para o entendimento do contexto das entrevistas. As categorias criadas foram as seguintes:

- Técnico do IPHAN (TI seguido do número de identificação do sujeito);
- Técnico do Monumenta (TM seguido do número de identificação do sujeito);
- Gestor Municipal de Congonhas (GMC seguido do número de identificação do sujeito);

- Gestor Municipal do Serro (GMS seguido do número de identificação do sujeito);
- Técnico Municipal de Diamantina (TMD seguido do número de identificação do sujeito).

A principal questão tratada durante o processo de pesquisa e apresentada nesta Dissertação se refere às ações contempladas pelo Programa no Estado de Minas Gerais, e se estas traduziram as demandas da sociedade e/ou das gestões municipais, apontadas nos Planos de Ação e nos APPC. Apesar de conceitos de democracia e participação social terem permeado o discurso do PAC-CH/2009, para se efetivar, esta participação deveria se concretizar em investimentos baseados nas demandas apontadas pelos atores locais, o que estimularia o sentimento de cidadania e pertencimento, transformando-se em um motivador da construção conjunta de um futuro melhor para as cidades envolvidas.

Com base nos apontamentos realizados e na contraposição entre as ações contempladas pelo PAC-CH/2013 e àquelas apresentadas nos Planos de Ação dos municípios de Minas Gerais, entendemos que houve um expressivo distanciamento entre as ações propostas em parceria com a comunidade e as que viriam a se concretizar, não refletindo aquelas que constavam os Planos de Ação, o que se revelou na substituição sumária do PAC-CH/2009 pelo PAC-CH/2013.

Acreditamos que o exercício pleno da participação, no âmbito do PAC-CH, teria sido capaz de produzir novos desenhos democráticos, incorporando as práticas participativas na cultura da sociedade e também do desenvolvimento e implementação de outras políticas públicas, para além do PAC-CH. Porém, as pesquisas iniciais já apontavam que o Programa acabou reforçando o poder centralizador das instituições de preservação, marcado pela priorização de determinados bens do patrimônio edificado e arquitetônico em detrimento de outros de valor cultural que também são relevantes para evidenciar nossa diversidade cultural, desconsiderados simplesmente por não serem representativos.

Grosso modo, a análise das etapas de lançamento, desenvolvimento e implementação do PAC-CH/2013 demonstra sua relação com eventos importantes do processo eleitoral brasileiro daquele momento, tais como o lançamento do PAC-CH em 2009,

dois anos após o lançamento do PAC; e reiteradas ações ligadas ao seu lançamento para a sociedade, formalizações contratuais e articulações políticas para sua viabilização coincidentes com movimentações políticas importantes tais como as provocadas por processos de eleições presidenciais (2010 e 2014).

Enfim, acreditamos que há muitos e importantes aspectos aqui reunidos na tentativa de composição de uma análise multidimensionada pelos condicionantes histórico-sociais e políticos do Brasil e condições de se refletir sobre seu efetivo investimento em preservação.

Esta dissertação está organizada, além desta Introdução, em outros quatro capítulos. Inicialmente, no **Capítulo 2**, partimos de uma breve análise contextual das políticas de preservação implementadas no Brasil nas últimas décadas, identificando avanços e retrocessos, continuidades e possíveis rupturas de uma política em relação a sua sucedânea. A intenção foi entender como tem se dado a constituição do conjunto de dispositivos políticos, institucionais e administrativos que nos permitam perceber se houve, ao longo desta história, o desenvolvimento de políticas de preservação mais democráticas no Brasil, buscando identificar, mais claramente, a origem das dificuldades enfrentadas na atualidade.

No **Capítulo 3**, apresentamos o PAC-CH, partindo para uma abordagem mais aprofundada dos conceitos que permearam a elaboração dos Planos de Ação. Para melhor entendimento de suas etapas, entre lançamento do Programa, em 2009, e efetiva implementação, em 2013, buscamos relacionar suas diferentes fases aos ciclos políticos baseados no modelo de *Brewer*, considerando as etapas de percepção e identificação do problema, formação da agenda política, tomada de decisões/seleção e implementação de um Programa. Sob inspiração do que se vislumbrou na sua cerimônia de lançamento, em 2009, apresentamos uma análise do princípio da integração das políticas de preservação com políticas do campo do turismo, por meio de uma breve análise das articulações do PAC-CH/2013 com a Política Nacional de Turismo, analisando especialmente as convergências e incoerências entre ambas, considerando ainda aspectos relacionados a dois grandes eventos mundiais: a Copa FIFA 2014 e as Olimpíadas 2016. Ainda neste capítulo, apresentaremos os dados e

características de implementação do PAC-CH/2013, em âmbito nacional e em Minas Gerais.

No **Capítulo 4**, como possibilidade de uma avaliação mais específica e aprofundada, partimos para os Estudos de Caso nos municípios selecionados: Diamantina, Serro e Congonhas. Baseamo-nos, para isso, em Yin (2015), segundo o qual a adoção do método de estudo de caso seria adequada nos casos em que o pesquisador não tem controle sobre o comportamento do caso.

"O estudo de caso é preferido durante o exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não disponíveis como parte do repertório do historiador: observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. Novamente, embora os estudos de caso e as pesquisas históricas possam se sobrepor, a força exclusiva do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível em um estudo histórico convencional." (YIN, 2015, p. 12-13)

Apresentaremos inicialmente o estudo realizado no município de Serro, o qual, por possuir um grau maior de dependência federativa, traz alguns dos principais desafios enfrentados na implementação de políticas descentralizadoras. Em seguida, apresentaremos o estudo realizado para o município de Diamantina, no qual identificamos, principalmente, desafios relacionados ao estabelecimento de articulações horizontalizadas entre os diferentes entes. Por fim, apresentaremos o estudo realizado para o município de Congonhas, que traz, como principal discussão, questões relacionadas à interpretação da participação pelas gestões locais.

Ao final, no **Capítulo 5**, apresentamos as discussões finais, iniciadas através de análises transversais entre os estudos de caso realizados para, em seguida, partir para uma análise mais geral do PAC-CH e seus desdobramentos.

2 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

Este Capítulo aborda a contextualização das políticas públicas federais de preservação do Patrimônio Cultural, com o intuito de analisar os avanços e retrocessos quanto à descentralização e a democratização das políticas neste campo. Como já mencionado, a intenção foi compreender como tem-se dado a constituição do conjunto de dispositivos institucionais e administrativos que nos permitam perceber se houve, ao longo desta trajetória, o desenvolvimento de políticas de preservação e sua consolidação em ações efetivas no Brasil, buscando identificar, mais claramente, a origem das supostas dificuldades enfrentadas na atualidade.

Apesar da criação de instituições precursoras do ideário preservacionista do Brasil, como o IHGB e o Arquivo Nacional, ainda em 1838, que incitaram discussões sobre a memória e identidade nacionais, inclusive em seu papel de forjar uma imagem de nação tanto para os brasileiros quanto para o mundo¹⁵, conforme destacado por Fernandes (2010), é no século seguinte, em 1937, que são inauguradas as ações de preservação mais consistentes, com a criação do SPHAN. A seguir, apresentamos uma breve contextualização dos conceitos que embasaram a criação do SPHAN para, em seguida, discutir o Programa das Cidades Históricas (PCH), criado em 1973, e o Programa Monumenta, implantado em âmbito nacional partir de 1996, precedendo ao PAC-CH/2009.

Criado em 1937, num contexto político marcado pelo desenvolvimento do Estado Novo, o SPHAN, em sua gênese, refletia as preocupações que marcaram o Estado Novo, entre elas, a atuação pautada na reafirmação da nacionalidade e a intenção de integrar o País. A busca por uma imagem que representasse a tradição e essência cultural brasileira refletia a estrutura centralizadora de poder e as intenções de reafirmação da unidade nacional que permeava o Brasil neste momento. No campo

¹⁵ Para aprofundamento a respeito da criação do IHGB e do Arquivo Nacional, bem como a respeito da construção da memória no País no estado nacional, ver: FERNANDES, J. R. O. Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil. In: *Seminário Internacional de Políticas Culturais: teorias e práxis*, 2010. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2010/09/18-JOS%C3%89-RICARDO-ORI%C3%81-FERNANDES.1.pdf>>. Acesso em 18 de outubro de 2015.

das políticas públicas de preservação, este período foi marcado pela atuação de grupos intelectuais junto ao Estado, membros do Movimento Modernista Brasileiro (1922 a 1945), em especial Mário de Andrade, que teriam a tarefa de identificar e consolidar uma imagem de cultura nacional, estimulando o sentimento de unidade cultural da nação (MASSUCATE, 2007). O foco na preservação de bens móveis e imóveis¹⁶, somado à preocupação em determinar uma referência simbólica inequívoca que representasse a tradição cultural brasileira, levou o SPHAN a eleger a arquitetura colonial como aquela mais representativa da cultura nacional. Mas vale ressaltar que

“[...] o projeto idealizado por Mário de Andrade foi ‘empobrecido’ quando se transformou no Decreto Lei no. 25 de 30/11/1937. O modernista previa que, além dos bens móveis e imóveis, era preciso preservar também os usos, hábitos, fazeres, lendas, folclore e até mesmo as superstições populares. No entanto, o Decreto-Lei referia-se apenas aos bens móveis e imóveis, fazendo com que a política de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional ficasse restrita aos monumentos de ‘pedra e cal’” (SANTOS, 2009, p.3).

Podemos, *grosso modo*, dizer que o plano de construção da imagem e identidade nacional prosperou. O reflexo da construção de uma identidade nacional e da tradição cultural brasileira baseada no enaltecimento dos monumentos do período colonial reverbera, ainda hoje, nas políticas públicas, nos discursos e nas práticas de muitos de seus gestores e na própria sociedade. Ainda que os programas de proteção elaborados posteriormente anunciassem ampliações – mas, quiçá, rupturas – no foco original do órgão, o predomínio de ações voltadas para a preservação dos bens representativos da fase inicial de ocupação do território nacional se manteve, inclusive porque eram necessárias ações recorrentes para garantir sua conservação.

No âmbito das políticas nacionais de preservação, os anos de 1970 são marcados pelo movimento em direção à descentralização das ações do Estado, que caminhou rumo ao reconhecimento da importância do apoio e envolvimento dos estados na preservação dos bens de valor cultural, articulando restauração, desenvolvimento

¹⁶ Podemos relacionar à visão de preservação, restrita a monumentos de forma isolada, que permeou o SPHAN neste primeiro momento, às proposições apresentadas na Carta de Atenas (1931), elaborada no 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), de grande influência internacional (COSTA, 2012, p. 13). Para mais informações sobre as Cartas de recomendações internacionais, entre elas a Carta de Atenas, ver: COSTA, E. B. D. Patrimônio e território e território urbano em cartas patrimoniais do Século XX. In: *Finisterra*, v. 47, p. 5-28, 2012. ISSN 93. Disponível em: <<http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/viewFile/1255/976>>. Acesso em 23 de agosto de 2016.

econômico e turismo, no mesmo período em que são criados os Institutos Estaduais de Preservação (BONDUKI, 2010, p. 23).

2.1. UMA NOVA ORIENTAÇÃO: DO ALINHAMENTO DA PRESERVAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS TENTATIVAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Em fins da década de 1960 e início da década de 1970, na busca de uma nova orientação para as políticas de preservação, passou-se a investir na descentralização das ações, o que permitiria, dentre outros aspectos, o reconhecimento e a emergência de demandas regionais. Um marco da descentralização das políticas culturais foi a realização, em 1970, pelo Ministério da Educação e Cultura, do “1º Encontro dos Governadores de Estado, Secretários Estaduais da Área Cultural, Prefeitos de Municípios Interessados, Presidentes e Representantes de Instituições Culturais”, durante o qual foi assinado o “Compromisso de Brasília”¹⁷, e recomendada a criação de órgãos estaduais e municipais de preservação, que deveriam atuar de forma articulada ao SPHAN (SANTOS, 2001).

Dando continuidade ao processo de descentralização, em 1973, foi criado, pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o PCH¹⁸, que se apresentou como uma nova estratégia de gestão das ações da preservação. Partindo 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 os conceitos de desenvolvimento econômico, para estímulo à preservação, sobretudo por meio do turismo¹⁹.

¹⁷ IPHAN. *Compromisso de Brasília*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Compromisso%20de%20Brasilia%201970.pdf>>. Acesso em 21 de março de 2016.

¹⁸ Para aprofundamento a respeito do Programa Cidades Históricas (PCH), ver: CORRÊA, S. R. M. *Formulação e implementação do Programa de Cidades Históricas (PCH): 1972/1979*. In: *V Seminário Internacional - Políticas Culturais*, Rio de Janeiro, 7 a 9 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-47142016000100015>. Acesso em 10 de julho de 2016.

¹⁹ A conexão entre patrimônio cultural e turismo, introduzida com o PCH, refletiu a ênfase dada pela Carta de Veneza (1964), elaborada após o “II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos”, na qual emerge a possibilidade de o patrimônio cultural assumir uma função *útil* à sociedade, podendo ser adaptado às novas funções. A Carta de Veneza se firmou com um marco

Buscando a desconcentração das ações – excessivamente voltadas para a região sudeste do País – o PCH, inicialmente, priorizou as cidades do Nordeste, tendo sido contempladas, naquele primeiro momento, um total de 32 cidades²⁰ selecionadas previamente pela coordenação do Programa com contribuições do SPHAN. Segundo critérios estabelecidos pelo PCH, as localidades a serem atendidas prioritariamente seriam as dotadas de infraestrutura adequada ao turismo, seguidas das cidades e monumentos com alto índice de degradação e risco de desaparecimento, e cidades e monumentos sem infraestrutura adequada ao turismo, mas em condições não tão precárias quanto às localidades do segundo grupo.

Apesar de estar envolvido na criação do PCH, coube ao SPHAN, além das sugestões de cidades a serem atendidas, analisar os aspectos da preservação física das intervenções (CORRÊA, 2014, p. 3), instituindo uma relação de papéis bem definidos, que não se conformava efetivamente como uma articulação entre o PCH e o SPHAN, mas centralizada na coordenação do Programa. Além disso, caberia ao SPHAN atender as ações ligadas às cidades e monumentos sem infraestrutura turística adequada, relacionadas ao terceiro grupo prioritário de intervenções.

O discurso que pautou o PCH foi o de observar, na definição de suas ações prioritárias, os contextos e potencialidades das cidades, conferindo maior relevância a questões territoriais para a preservação, mas se restringindo à recuperação de monumentos, desconsiderando os tecidos históricos (CORRÊA, 2014).

A participação dos municípios se dava por adesão, com uma contrapartida de 20% do valor do projeto, e da elaboração de planos de desenvolvimento antes do início das obras em monumentos históricos (CORRÊA, 2014, p. 3). Frente à falta de condições do SPHAN para acompanhar as ações, somada à falta de estrutura das entidades

simbólico da mercantilização do patrimônio cultural, mas também como um importante divisor de águas entre a noção do patrimônio enquanto monumento e enquanto conjunto, trazendo à tona a importância dos sítios, urbanos ou rurais, na medida em que afirmou que o patrimônio é inseparável de seu meio (COSTA, 2012, p. 15-16).

²⁰ Foram contempladas no ano de lançamento do PCH as seguintes cidades: Salvador (BA), Cachoeira (BA), Santo Amaro (BA), Jaguaribe (BA), Ilha de Itapacarica (BA), Porto Seguro (BA), Lençóis (BA), São Cristóvão (SE), Laranjeiras (SE), Tomar de Geru (SE), Penedo (AL), Marechal Deodoro (AL) Porto Calvo (AL), Olinda (PE), Igarassu (PE), Itamaracá (PE), Guararapes (PE), Cabo Santo Agostinho (PE), Goiana (PE), Paulista (PE), Vicência (PE), São Luís (MA), Alcântara (MA), Cabedelo (PB), Natal (RN), Fortaleza (CE), Aracati (CE), Sobral (CE), Aquiraz (CE), Oeiras (PI), Piracuruca (PI).

locais, o PCH buscou também atuar na formação e qualificação da mão de obra para execução dos projetos de restauração e conservação.

Em 1975, dois anos após sua implementação, passou a ser recomendada a elaboração de “Planos Plurianuais de Restauração e Valorização de Monumentos e Conjuntos de Monumentos”, proporcionando uma análise integral das propostas dos municípios aderidos. A partir deste mesmo ano, para adesão, os “Planos Plurianuais de Preservação Estadual” passaram a ser exigidos e sua aprovação tornou-se condição para captação dos investimentos federais, analisada segundo os seguintes critérios (CÔRREA, 2012, p. 155-156):

- Componentes históricos e artísticos e, entre outros aspectos, sua representatividade e ambiência;
- Estado de Conservação;
- Condições Socioeconômicas, analisando especialmente o grau da evolução, estagnação ou involuções da área de inserção do bem e dos reflexos diretos que a intervenção poderia provocar sobre as condições de vida da população local notadamente no tocante aos aspectos educacionais, culturais e sanitários;
- Infraestrutura, sendo analisadas as deficiências de infraestrutura básica (energia, abastecimento de água, acesso, comunicação, etc.); e
- Atração dos equipamentos urbanos potenciais para visitação ou a existência de outros atrativos capazes de motivar o turismo.

A análise dos Planos objetivava estabelecer o orçamento a ser investido para estender o Programa até 1979, o que contribuiria, dentre outros aspectos, para o processo de descentralização proposto pelo “Compromisso de Brasília”, o desenvolvimento da autonomia dos Estados e a construção de métodos próprios e adequados às suas realidades.

A reestruturação do PCH propunha, ainda, que o SPHAN passasse a ter o poder de indicar projetos, sem necessariamente ter de articular, junto aos Estados e municípios, sua inserção nos planos estaduais. Além disso, foram incluídas obras que visassem à recuperação de monumentos caracterizadores socioculturais locais e/ou regionais, trazendo a temática do patrimônio local à tona, o que, de certa forma, apontava um caminho para a descentralização e democratização das ações.

Em 1977, após intensa pressão, o PCH foi ampliado para os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. Em 1978, o relatório de análise do desenvolvimento do PCH apontou aspectos do desenvolvimento urbano das cidades, dando enfoque aos conjuntos urbanos e à importância do enfrentamento dos problemas urbanos para a melhoria da qualidade de vida da população.

A partir de 1979, o SPHAN começou a ser reestruturado, tendo sido transformado em SPHAN/Pró Memória, junto ao PCH e ao Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC)²¹. A criação do SPHAN/Pró-Memória²² garantiu a continuidade de políticas baseadas nas experiências do CNRC em razão da sensibilidade aos processos locais, ao reconhecimento do patrimônio imaterial e da pluralidade da cultura brasileira (BONDUKI, 2010, p. 33).

No âmbito político, o autoritarismo que vigorou durante o Regime Militar no Brasil (1964-1985) culminou na emergência de associações comunitárias e sindicais que questionavam o padrão de relação entre o Estado e a sociedade (AVRITZER, 2002, p. 571-572). Dando continuidade ao processo de descentralização, os programas de preservação avançaram, atuando em direção à participação e a ações mais democráticas, buscando fortalecer as relações locais e refletindo os questionamentos feitos pela sociedade naquele momento. Apesar dos avanços – conquistados com o entendimento da importância de articulação entre identidade local e desenvolvimento

²¹ A criação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), sob coordenação do *designer* Aloísio Magalhães – cuja gestão se pautou pelo reconhecimento de identidades nacionais nos contextos e bens antes excluídos, identificando processos culturais autênticos –, caracterizou-se pela ampliação do conceito de patrimônio, dando relevância ao patrimônio imaterial, aproximando-se mais da realidade brasileira e contribuindo para os avanços em termos da democratização das políticas de patrimônio cultural (FONSECA, 2010). Sua fundação esteve ligada ao Governo Federal, externo ao SPHAN, em paralelo à própria estrutura governamental, e fortemente apoiada pelo Ministério da Indústria e Comércio e se relacionando com vários ministérios e instituições governamentais, fundado em 1975. Poderíamos relacionar a introdução dos aspectos do patrimônio imaterial que permearam o CNRC, ainda, com a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, formalizada em 1972 pela UNESCO, que considerava a importância da preservação dos conjuntos e entorno e, especialmente, traz à tona a importância da preservação do patrimônio imaterial (COSTA, 2012, p. 19).

Ver mais sobre o CNRC em: FONSECA, M. C. L. *Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio*. Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/referencia_2.pdf>. Acesso em 13 de abril de 2016.

²² No âmbito do SPHAN/Pró-Memória foi elaborado o documento “Diretrizes para a operacionalização da política cultural do MEC”, em 1981, que reconhece os bens imateriais como patrimônio cultural brasileiro, considerando o patrimônio cultural sob duas vertentes, o patrimonial e a produção cultural, indissociáveis entre si. (BOTELHO, 2007, p. 11)

econômico –, os modelos implementados até a década de 1990 não apresentaram propostas efetivamente sustentáveis por estarem focados, prioritariamente, no desenvolvimento econômico, o que comprometeu a criação e preservação das redes de relações necessárias para manutenção de um meio cultural plural (BONDUKI, 2010).

2.2. DA INFLEXÃO DA DÉCADA DE 1990 AO MONUMENTA E PAC-CH: TENSÃO, SUSTENTABILIDADE E NEOLIBERALISMO

Enquanto no Brasil vivíamos a busca de um reordenamento político pós-ditadura militar, um fato marcante aconteceu na Espanha e que merece ser aqui lembrado. Entre 1986 e 1992, as reformas executadas na cidade de Barcelona – que visaram preparar a cidade para os jogos olímpicos – acabaram por produzir o chamado “modelo Barcelona”, associado ao encaminhamento utilizado nas intervenções, no planejamento urbano e na arena político-social, que ficou internacionalmente conhecido como “planejamento estratégico”, tendo sido amplamente difundido e exportado, inclusive para o Brasil. Com o planejamento estratégico, as políticas públicas passam a receber um forte direcionamento neoliberal²³, baseado na ideia de que a cidade deveria ser competitiva, atrair investimentos e promover sua imagem numa perspectiva globalizada (CAPEL, 2007). O reflexo desta nova forma de pensar a cidade viria a refletir nas políticas de preservação brasileiras, aliando a isto o estímulo ao desenvolvimento econômico por meio de determinadas ações voltadas para a preservação cultural.

Enquanto isso, no Brasil, a década de 1990 foi marcada, no âmbito político, pela eleição do primeiro presidente pelo voto direto, Fernando Collor (1990-1992). Apesar de soar como um avanço da democracia, no Governo Collor, dentre outros desapontamentos, o SPHAN e demais programas ligados à preservação foram extintos e substituídos pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC). O MinC foi reduzido a Secretaria de Cultura, diretamente ligada ao Governo Federal. No âmbito

²³ Entende-se por neoliberalismo o modelo político que supera o Estado Intervencionista, reduzindo seu âmbito de atuação, e trata a liberdade do mercado como a saída para os problemas urbanos, ajudando os fluxos comerciais a circularem com liberdade.

do desenvolvimento das políticas de preservação nacional, que vinham, lentamente, conseguindo envolver os entes federativos e ampliar o entendimento mais amplo sobre patrimônio cultural, esta fase pode ser considerada como um grande retrocesso (BONDUKI, 2010, p. 36).

As mudanças na política nacional pós 1992, marcadas pelo impeachment²⁴ do Presidente Collor, trouxeram alguma esperança de reconstrução dos processos de preservação da Cultura, com a recriação do MinC e, em 1994, o órgão de proteção nacional volta a ser denominado IPHAN. O período seguinte, governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, reeleito 1999-2003), de características neoliberais, foi marcado pela concepção do Programa Monumenta²⁵ (1996-2010), fundamentado na proposta trazida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo subordinado diretamente ao MinC até 2005 e, posteriormente, ao IPHAN.

Apesar do retrocesso assistido pela criação do IBPC, os processos de descentralização no Monumenta foram retomados, tendo sido incorporados de forma mais contundente o papel da gestão municipal, os conceitos de sustentabilidade baseados em um processo social e econômico que viabilizasse a manutenção das ações independente de reaplicações de investimentos públicos e a articulação com o desenvolvimento de atividades econômicas, em especial o turismo (BONDUKI, 2010).

O desafio proposto pelo Monumenta era abranger todo o território nacional e se desenvolver como um programa que servisse como modelo, envolvendo organismos financiadores e agências multilaterais. Sua concepção baseou-se na prévia experiência de preservação sustentável financiada pelo BID na cidade de Quito, no Equador, que tivera seu Centro Histórico parcialmente destruído por um terremoto no ano de 1987, baseando-se em valorização e exploração comercial e turística (TADDEI NETO, 2003, p. 110).

²⁴ Com o impeachment do Presidente Collor, o vice-presidente, Itamar Franco, assumiu a presidência, primeiro interinamente, entre outubro e dezembro de 1992 e, em seguida, em dezembro de 1992, efetivamente, tendo exercido o cargo até 1995.

²⁵ Ver: BONDUKI, N. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: Programa Monumenta, 2010

Efetivamente, o Monumenta foi implementado em 26 cidades²⁶ brasileiras, representadas no mapa abaixo (Figura 1), que evidencia uma concentração maior nas regiões nordeste e sudeste.



Figura 1 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo Monumenta.

Fonte: Da autora. Dados extraídos de BONDUKI, N. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: Programa Monumenta, 2010.

De acordo com Taddei Neto (2003), durante a implementação do Monumenta, teve-se o cuidado para que não apenas as cidades reconhecidas como ícones do Patrimônio Nacional fossem contempladas, mas que fossem priorizadas ações de proteção de

²⁶ Foram contempladas as cidades: Alcântara (MA), Belém (PA), Cachoeira (BA), Congonhas (MG), Corumbá (MS), Diamantina (MG), Goiás (GO), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Manaus (AM), Mariana (MG), Natividade (TO), Oeiras (PI), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Penedo (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Cristóvão (SE), São Francisco do Sul (SC), São Paulo (SP), Serro (MG). Dentre as ações implementadas pelo Monumenta, somando cerca de 1500 projetos, 131 são obras de restauração de monumentos (sendo 100 edifícios históricos e 31 igrejas); 563 são ações de recuperações de imóveis privados; 67 são obras de requalificação urbanística em logradouros públicos, sendo, destas, sete em orlas marítimas ou fluviais; 62 são intervenções em praças e parques existentes; duas são implantação de parques novos; dez tratam da reabilitação arquitetônica e funcional em mercados públicos; duas implantações de campi universitários em edifícios arruinados; e 76 são reciclagens de imóveis históricos em um bairro residencial, visando à instalação de 303 unidades de habitação social.

bens representativos da cultura pouco valorizados ao longo da história, na tentativa de preencher as lacunas existentes em nosso patrimônio cultural protegido, atribuindo-lhe maior representatividade (TADDEI NETO, 2003, p. 112).

A fim de conseguir alcançar os objetivos de sustentabilidade que pautaram a gênese do Monumenta, as ações não puderam se ater exclusivamente aos bens mais degradados, mas foi preciso estimular as atividades econômicas e a produção cultural, além do fortalecimento dos órgãos e gestores envolvidos. A análise das cidades contempladas demonstra a diversidade regional e de porte dos municípios abrangidos, ainda que a ampla maioria fossem municípios associados aos primórdios da ocupação do território brasileiro, como Ouro Preto e Mariana, em Minas Gerais, e Salvador, na Bahia, e suas repercussões da tradicional cultura colonial brasileira, herdada pelo SPHAN.

A responsabilidade de desenvolvimento dos estudos para o financiamento dos projetos junto ao Monumenta ficaria a cargo dos municípios, reforçando a participação da gestão municipal, o que deveria ser um passo relevante rumo à descentralização da gestão do patrimônio. Entendeu-se que o envolvimento das prefeituras nas decisões da política de preservação seria essencial para o desenvolvimento de projetos autossustentáveis em longo prazo.

Visando suprir as dificuldades dos municípios em assumir tal papel, foram criadas Unidades de Execução do Projeto (UEP), no âmbito das quais seriam elaboradas as estratégias das ações e as finalidades dos projetos, evidenciando a intenção do Monumenta de desenvolver uma política de gestão urbana do patrimônio cultural baseada na potencialização do desenvolvimento econômico e social das cidades.

A administração dos recursos destinados às obras de preservação era da responsabilidade de um Conselho Curador, composto paritariamente por representantes das três instâncias de governo, das comunidades e da iniciativa privada local ligados ao patrimônio histórico e à promoção da cultura²⁷, sendo que:

²⁷ O Conselho Curador seria composto por dez membros: cinco representantes de órgãos públicos federais, estaduais e municipais e cinco de setores da sociedade civil. (IPHAN; Programa Monumenta, 2009, p. 37). Fonte: IPHAN; PROGRAMA MONUMENTA. *Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos*, 2009. Disponível em:

“O Conselho tem total autonomia na administração dos recursos, mesmo sobre a parcela de dinheiro público, envolvidos no projeto cuja previsão orçamentária depende de lei municipal. Seus limites são os do cumprimento da destinação prevista para os recursos e as eventuais imposições do organismo financiador. Quanto à composição desses recursos, mais ou menos dois terços para a implantação inicial do projeto são públicos e um terço provém das parcerias como setor privado. Essa composição pode variar, conforme a captação dos recursos. Essa, no entanto, é a meta mínima de participação do setor privado, estabelecida pelo Programa. Dentro dos dois terços de recursos públicos, 70% são obtidos no Tesouro Nacional, seja por dotação orçamentária, seja por empréstimo do BID. O restante são recursos locais, providos pela composição entre município e estado, e, eventualmente, até por aportes privados.” (TADDEI NETO, 2003, p. 111)

Além disso, em cada um dos municípios participantes deveriam ser criados os Fundos Municipais de Preservação, que poderia receber recursos de fontes diversas, alocado em um caixa único, administrados pela coordenação gestora do fundo, o Conselho Gestor, formado, de forma compartilhada, por representantes do poder público e de entidades da sociedade civil, o qual teria, ainda, um Gestor responsável pela sua administração, submetida à aprovação do Conselho.

“Para ingressar no programa, entre outras obrigações, os municípios precisavam criar um Fundo Municipal de Preservação, destinado à conservação permanente, sistemática e preventiva das edificações históricas e de valor cultural. Para o fundo seriam dirigidos os recursos provenientes das diferentes atividades geradas pelos investimentos, como aluguéis, pagamento das prestações do financiamento, valores de entradas aos monumentos etc. [...] o fundo e seu conselho gestor deveriam ser municipais, o que mostra que o objetivo era consolidar uma institucionalidade local.” (BONDUKI, 2010, p. 46)

Os perfis dos projetos deveriam ser desenvolvidos por meio de processos participativos (oficinas) que envolvessem a sociedade local. De acordo com Bonduki (2010), as oficinas foram inovadoras, reuniram grupos heterogêneos com resultados, em geral, positivos. Dificuldades diversas levaram a readequação de algumas intervenções, além disso, entre as oficinas e a efetiva implementação das ações houve grandes intervalos o que levou a população a desacreditar na efetividade do processo (BONDUKI, 2010, p. 43).

Uma das deficiências mais nítidas identificadas no Monumenta foi o despreparo dos municípios para gerir os projetos e a necessidade de capacitação de gestores municipais, deficiência identificada ainda no PCH, cerca de duas décadas antes.

Durante sua vigência, o Monumenta manteve as UEP devido às dificuldades encontradas nos municípios, o que fez com que, em muitos casos, estes continuassem dependentes e sem capacidade institucional para gerir seu patrimônio.

Apesar das intenções explicitadas, a forte atuação de organismos financiadores e agências multilaterais e o foco bastante direcionado para o desenvolvimento de atividades econômicas mantiveram, no âmbito do Programa Monumenta, a perspectiva neoliberal e o propósito de espetacularização do patrimônio cultural, evidenciando uma tensão entre as diretrizes de sustentabilidade e práticas implementadas.

Visando dar continuidade ao que vinha sendo praticado no âmbito do Monumenta, foi iniciado um novo trabalho de aproximação entre os entes que buscava mapear e entender o panorama de trabalho, problemas e desafios do IPHAN.

Como anunciamos em seção anterior, trabalhamos com o um conjunto de entrevistas com Técnicos do IPHAN. Um desses técnicos, o que denominamos T11, à época ligado à Assessoria da Presidência do IPHAN, nos disse:

“Eu lembro que quando eu cheguei no IPHAN²⁸, eu perguntei:

‘- Quantos municípios têm bens tombados no Brasil?’

‘- Não sei.’

‘- Quem sabe?’

‘- Não temos essa lista.’

E a gente começou a construir essa lista. Eu falei:

‘- Quantas reuniões vocês fizeram com esses Prefeitos?’

‘- Reunião? Quando a gente vai fazer uma obra, a gente avisa a eles.’

‘- E com os órgãos Estaduais?’

Nunca tinha tido. A última reunião com os órgãos estaduais de cultura tinha sido em 1976, quando Jarbas Passarinho era Ministro da Educação e Cultura. [...] Então, em 2008, fizemos um encontro de todos os órgãos estaduais de preservação em Brasília. Juntamos todos os órgãos estaduais de preservação, com todos os superintendentes regionais do IPHAN e todos os Secretários Estaduais de Cultura. [...] A partir daí a gente criou um Grupo de Trabalho e fizemos um diagnóstico dos órgãos estaduais de preservação. Fizemos um questionário super-extenso para mapear número de funcionários, nível qualificação, formação, legislação de todos os órgãos estaduais de preservação e, a partir desse quadro, fizemos seminários regionais em todas as regiões do país, como todos os órgãos presentes, onde a gente foi pactuando que era necessário uma concertação também com os municípios. Nesse mesmo momento, a gente trabalhou na recriação da ‘Associação Brasileira das Cidades Históricas’, chamando os prefeitos a participarem. [...] A gente fez também o 1º Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, em Ouro

²⁸ T11 iniciou seu trabalho junto ao IPHAN no ano de 2007.

Preto. [...] Então, a gente estabeleceu que o próximo passo seria fazer os Planos de Ação das Cidades Históricas, fazer uma articulação federativa em municípios, estados e União, juntamente com a participação das populações. A gente também tinha que mudar a visão que a população tinha do patrimônio. [...] A gente pensava na criação de Escritórios Técnicos Integrados, pensava em ter um Plano Público que balizasse uma articulação de recursos”²⁹

Fruto desse percurso e da intenção de se aproximar às gestões locais foi iniciado, em âmbito nacional e vinculado ao IPHAN, o desenvolvimento de uma nova base para as políticas de preservação do patrimônio cultural baseada nos “Planos de Ação para as Cidades Históricas”, 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.

Em meio ao processo de construção desta nova base, foi oficialmente lançado, em outubro de 2009, o PAC-CH que, incorporando a premissa dos Planos de Ação de desenvolver uma postura inovadora baseada no desenvolvimento sustentável, diretamente ligada ao desenvolvimento e mobilização social, sugeria, à primeira vista, um considerável avanço em relação às políticas anteriores.

“Em 2008, estava se pensando já em uma continuidade do Programa Monumenta. O Programa Monumenta, não sei ao certo se ele já havia sido encerrado, mas ele estava em vias de ser encerrado em 2012, tanto que foi criada a Diretoria do PAC-Cidades Históricas logo na sequência.”³⁰

Os conceitos que embasaram o PCH, especialmente o estímulo à descentralização; o CNRC, com o entendimento da relevância dos processos locais para a preservação do patrimônio e, posteriormente, o Monumenta, com a identificação da importância de se buscar ações sustentáveis, somados à ampliação do conceito de patrimônio cultural e de desenvolvimento social sustentável, permearam a gênese do PAC-CH/2009. Nesta perspectiva, identificamos continuidades e também a evolução da política neste campo neste período, entretanto, verificamos também a permanência das dificuldades que permearam todos os programas, década a década, dentre elas a dos governos locais em gerir e desenvolver projetos nesse campo, as quais serão aprofundadas no próximo capítulo.

²⁹ Técnico do IPHAN 1 (TI1). Entrevista concedida em 25 de maio de 2017.

³⁰ Idem.

3 | O PAC-CIDADES HISTÓRICAS – NOVA BASE PARA GESTÃO DO PATRIMÔNIO?

Conforme apresentamos no capítulo anterior de contextualização das políticas federais de preservação, o lançamento do PAC-CH/2009 fazia parte de um processo de crescente amadurecimento do entendimento da amplitude do patrimônio cultural, tendo sido, gradativamente, incluída a relevância da descentralização das ações, do envolvimento das gestões locais, e da dinâmica da cidade e autonomia local. Apresentamos, neste capítulo, o panorama de lançamento do PAC-CH/2009, que incorporou uma iniciativa inédita em curso no âmbito do IPHAN.

O PAC-CH foi parte de uma ação maior do Governo Federal, implementado como subprograma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como objetivo principal acelerar o crescimento do país em diversos setores. A primeira edição do PAC foi lançada em 2007, no segundo mandato do então presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva³¹, com a proposta de executar grandes obras entre 2007 e 2010, ligadas à infraestrutura social, urbana, logística e energética, visando à aceleração do crescimento e desenvolvimento nacionais, aumentando a oferta de empregos e resgatando os investimentos nos setores estruturantes do país (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO³²).

Em sua primeira edição, o Programa investiu em obras e serviços ligados à três grandes eixos: Logística, Energia e Social e Urbano³³ (CALDAS, 2015, p. 195). Em 2011, visando a continuidade e complementação dos programas que haviam sido implementados em sua primeira edição, foi lançado o PAC2, baseado no mesmo conceito do primeiro Programa, com medidas a serem implementadas entre 2011 e

³¹ O primeiro mandato do presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva ocorreu de 2003 a 2006, e o segundo de 2007 a 2010. No contexto político nacional, o Governo Lula representou a renovação das esperanças da população no equilíbrio das relações entre mercado, sociedade e justiça social, gerando um amplo apoio popular (AMARAL, 2010, p. 7).

³² MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Sobre o PAC*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em 21 de março de 2016.

³³ No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a área de Logística incluía investimentos em ferrovias, portos, hidrovias, marinha mercante e aeroportos; a área de Energia incluía Geração de Elétrica, Transmissão de Energia, Petróleo e Gás Natural e Combustíveis Renováveis; a área Social e Urbana incluía o programa Luz para todos, investimentos em saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos.

2014, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) na Presidência da República.

As áreas de atuação do Programa foram ampliadas sendo que, além dos eixos já abrangidos, foram acrescentados novos subprogramas³⁴, principalmente ligados ao eixo Social e Urbano, dentre eles, o destinado às cidades históricas: o PAC-CH, cujo lançamento ocorreu antes, em 2009. Esta ampliação de áreas de atuação e de recursos vinculados ao PAC vinha sendo justificada como uma estratégia para a criação de condições para o crescimento do país e para a melhoria da qualidade de vida da população (SANTOS, YAAKOUB, COUTINHO et al., 2010, p. 117).

De acordo com Caldas (2015), apesar das dificuldades enfrentadas pelo PAC, a inclusão de um eixo destinado exclusivamente à infraestrutura urbana em um programa de atuação federal, representou um ganho no reconhecimento dos problemas urbanos e a necessidade de haver ações conjuntas envolvendo todas as esferas do governo (CALDAS, 2015, p. 243). Contudo, todos os eixos incorporados ao PAC enfrentaram a inexistência de projetos, planos e estrutura técnica para gerenciá-los. Nos municípios, tal questão se revelou ainda mais grave, sobretudo em contextos de estrutura institucional e corpo técnico extremamente deficientes.

3.1. O PAC-CIDADES HISTÓRICAS (PAC-CH)

Para aprofundamento do entendimento do PAC-CH, embasamos nossas análises nos conceitos de composição da agenda e formulação da política, seleção e implementação do Programa considerando os ciclos políticos explicitados por Howlett, Ramesh & Perl (2013) com base no modelo de Brewer:

“De acordo com Brewer, o processo político administrativo compõem-se de seis estágios: (1) invenção/iniciação, (2) estimativas, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término. Segundo a visão de Brewer, a invenção ou iniciação se referia ao estágio primitivo, na sequência, quando se

³⁴ No PAC2, o eixo de Infraestrutura Logística foi acrescentado de investimentos em equipamentos para estradas vicinais; no eixo de Infraestrutura Energética, foram acrescentados programas para fertilizantes e revitalização da indústria naval; no eixo de Infraestrutura Social Urbana, foram incluídos os programas de prevenção em áreas de risco, pavimentação, cidades históricas, cidades digitais, Unidades Básicas de Saúde (UBS), Unidades de Pronto Atendimento (UPA), creches e pré-escolas, quadras esportivas, centros de arte e esporte unificados, centros de Iniciação ao esporte, equipamentos para esportes de alto rendimento, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

tem a primeira percepção de um problema. Esse estágio, ele argumentava, se caracterizaria pela ausência de uma definição bem entendida do problema e das soluções sugeridas para resolvê-lo. O segundo estágio, [sic] se refere ao cálculo dos riscos, custos e benefícios associados a cada uma das várias soluções propostas no estágio anterior. Ele envolveria ao mesmo tempo uma avaliação técnica e escolhas normativas. O objetivo desse estágio é reduzir a gama de escolhas plausíveis, excluindo as inexecutáveis e, de alguma maneira, escalonar as opções remanescentes mais desejadas. O terceiro estágio consiste em adotar ou rejeitar uma dada composição de soluções remanescentes no final do estágio das estimativas. Os três estágios restantes compreendem a implementação da opção selecionada, a avaliação dos resultados de todo o processo e a descontinuação ou encerramento da política, com base nas conclusões a que chegou sua avaliação. [...] Nesse modelo, a *montagem da agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas.” (HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 14)

De acordo com o ciclo de Brewer, o PAC-CH/2009, em sua articulação aos Planos de Ação, origina-se de identificação da necessidade de despertar a atenção para a importância de dar continuidade ao Programa Monumenta, prestes a ser encerrado, e aprimorar as práticas de gestão da preservação com base nos problemas identificados durante sua duração. Este seria o momento de identificação do problema e inclusão da temática no âmbito do IPHAN.

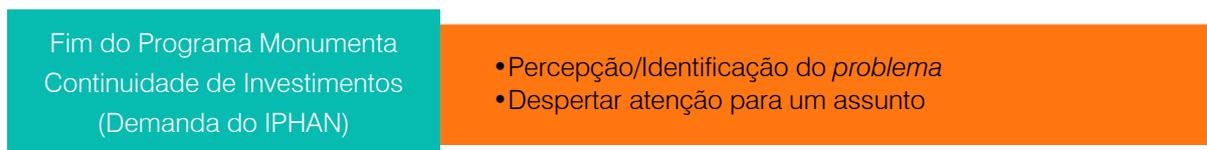


Figura 2 – Organograma da percepção do problema político

Fonte: Da autora.

Buscando, então, substituir o Programa Monumenta, consolidar novas práticas na gestão do patrimônio cultural, auxiliar no desenvolvimento da autonomia municipal e aprimorar a forma de gerir o patrimônio cultural foi iniciado, no âmbito do IPHAN, a construção de uma nova base para a gestão do patrimônio cultural, por meio da elaboração dos “Planos de Ação para as Cidades Históricas”, entendido como um instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com

enfoque territorial, que se caracterizaria pela descentralização da gestão da preservação, integrando as três esferas do poder público. 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)

Uma das primeiras ações para implementação e consolidação desta nova base para a gestão do patrimônio cultural foi o lançamento, em maio de 2009, da Chamada Pública³⁵ para elaboração conjunta dos Planos de Ação, à época dirigida a 188 municípios enquadrados nas seguintes situações: “[...] sítios e conjuntos urbanos tombados em nível federal; com bens registrados como patrimônio imaterial e com sítios e conjuntos urbanos em processo de tombamento em nível federal.” (IPHAN, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014, p.4).

Segundo o ciclo de Brewer, esta fase poderia ser considerada como a de desenvolvimento das estimativas necessárias para a viabilização da nova política e formação da agenda política e de suas prioridades de atuação.

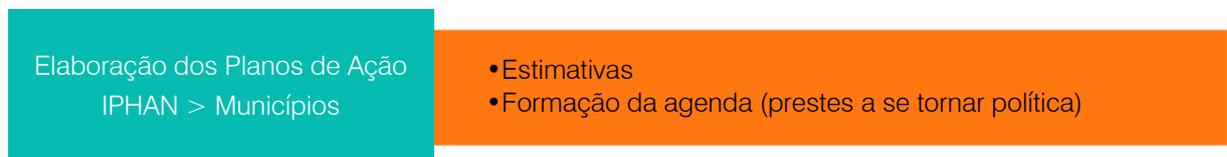


Figura 3 – Organograma da formação da agenda política

Fonte: Da autora.

Como parte das soluções propostas para os problema identificados durante o Programa Monumenta, dentre os objetivos apresentados para elaboração dos “Planos de Ação para as Cidades Históricas” destacam-se o fortalecimento da implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC)³⁶, a integração dos agentes atuantes

³⁵ IPHAN. *Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as "Cidades Históricas"*. 23 junho 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.

³⁶ O SNPC foi empreendido pelo IPHAN desde 2007, já o PNC foi instituído por lei em 2010.

“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 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

no território municipal, a definição das estratégias para enfrentar problemas das Cidades Históricas, e a orientação da priorização dos investimentos no Patrimônio Cultural (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009)³⁷, os quais, nitidamente, relacionavam-se à construção da autonomia da gestão em âmbito local. Além destes, estavam entre os objetivos a elaboração de um documento que trabalhasse com a identificação, no âmbito local, dos problemas e potencialidades das áreas urbanas de interesse cultural com enfoque no desenvolvimento social para os próximos quatro anos (a contar da data de sua elaboração).

Em resposta às deficiências identificadas desde o PCH e, mais recentemente, ressaltadas com o Monumenta, a elaboração dos Planos de Ação previa a capacitação dos agentes locais e o desenvolvimento de uma ferramenta que auxiliasse e preparasse os municípios no desenvolvimento da gestão do patrimônio cultural.

Após o lançamento da Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação, ocorrida em 28 de maio de 2009, o Portal do IPHAN informou que um número expressivo de municípios havia manifestado interesse em participar da capacitação voltada para gestores e técnicos das Cidades e Estados signatários do Termo de Compromisso para elaboração dos Planos, que seria realizada em Brasília, oferecida pelo IPHAN/MinC³⁸. O grande interesse demonstrado pelas municipalidades teria evidenciado a relevância da proposta. As oficinas de capacitação seriam realizadas focando temas gerais, como gestão integrada e participativa, e temas específicos, voltados para grupos de cidades com desafios semelhantes.

um sistema de financiamento que fortaleça as instituições, estruture o sistema e consolide as execuções. Com vistas à construção do Sistema, o IPHAN estimulou e coordenou a elaboração do Planos de Ação para Cidades Históricas ente 2010 e 2011, assim como a criação da Associação Brasileira de Cidades Históricas (ABCH).“ Extraído do Portal do IPHAN. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/217>>. Acesso em 28 de Agosto de 2016.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

Conforme pré-estabelecido, em agosto de 2009, em Brasília, foram iniciadas as Oficinas de Capacitação para elaboração dos Planos de Ação destinadas a prefeitos e representantes de municípios, com o intuito de garantir que, na definição dos objetivos, ações e metas anuais, 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.

Segundo T11, o conceito do “Plano de Ação para as Cidades Históricas” proposto pelo IPHAN partiu de uma iniciativa do então Presidente do IPHAN, Luiz Fernando de Almeida.

“O Luiz Fernando de Almeida, [então Presidente do IPHAN] que é a *grande cabeça* por trás desse processo, falou: ‘Temos que pensar o patrimônio não mais como um leque de empecilho para o desenvolvimento urbano, mas muito mais como uma oportunidade do desenvolvimento urbano. Então, tirar o patrimônio da figura do *não* e trazer o patrimônio para a figura do *sim*. A partir do patrimônio a gente consegue criar projetos que viabilizem as cidades’.”³⁹

Com esta ampliação da visão do patrimônio, a proposta era que as prioridades de intervenção fossem definidas por via de análises integradas do espaço urbano, não se restringindo ao perímetro protegido ou aos bens tombados, mas estipulando estratégias de preservação que viabilizassem o desenvolvimento urbano e social. Buscando integrá-lo a demais ações e instrumentos do território urbano, deveriam ser identificadas ações previstas⁴⁰, em andamento ou demais ações que complementaríamos as proposições apresentadas, demonstrando a relação entre elas e os possíveis futuros impactos. A dinâmica urbana deveria ser considerada na definição de objetivos, ações e metas, buscando orientar a atuação integrada entre o poder público, setor privado e sociedade civil organizada, considerando um alcance territorial ampliado. O princípio de sua elaboração deveria partir da consideração dos conflitos sociais existentes no território municipal e a busca de soluções para seu equacionamento, propondo soluções capazes de integrar as políticas públicas, garantir a participação social e o comprometimento dos entes que atuam no território.

³⁹ Técnico do IPHAN 1 (T11). Entrevista concedida em 25 de maio de 2017.

⁴⁰ 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.

A formulação dos Planos de Ação deveria incorporar, ainda, uma articulação entre IPHAN, prefeituras e governos estaduais, prevendo a estrutura institucional necessária e uma avaliação da realidade local e da capacidade de gestão na implementação das ações, apontando as futuras articulações necessárias, para torná-las, de fato, exequíveis. A coordenação da elaboração do Plano de Ação deveria ser realizada pelas Superintendências Estaduais do IPHAN, designando a 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, promovendo a integração setorial entre os órgãos públicos, a participação popular e estimulando as discussões públicas. A estrutura municipal deveria se articular para conseguir gerir os novos projetos, dando o apoio necessário e comprometendo-se com a realização de todas as etapas do processo (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 11)⁴¹ e o IPHAN, órgão gestor, se esforçaria em aplicar uma relação horizontal com os municípios, propondo uma nova forma de operacionalizar a gestão do patrimônio, por meio de um desafiador instrumento de planejamento sócio-territorial. As articulações e envolvimento propostos traduziam o que, conforme relatado por TI2, permeava a coordenação nacional do IPHAN naquele momento:

“[...] esse trabalho era justamente de planejamento das intervenções, de planejamento das ações entre as Superintendências e as Prefeituras. Um trabalho de aproximação dessa articulação institucional. O IPHAN tem uma atuação muito descolada às vezes e a discussão que estava acontecendo era da estruturação de um Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. Estabelecendo as relações com os municípios, com os Estados, então todo esse trabalho aconteceu simultaneamente. [...]

Nesse momento, os Planos de Ação foram estruturados metodologicamente, na área central, por essa equipe de assessoria, e implementado junto a todas as Superintendências, com o apoio de consultorias externas. A gente fez um trabalho de contratação de consultores em âmbito regional e consultores que ficavam nas Superintendências, para apoiá-las nesse trabalho de interlocução com os municípios. Um trabalho todo muito coordenado, de orientação, era feito um trabalho aqui na área central, de discussão da metodologia que estava proposta aqui, com esse conjunto de consultores. Esses consultores seguiam para essas Superintendências. Tinha uma consultora que era mais para as questões das grandes cidades, das capitais, e outras eram regionais. A gente distribuiu para poder manter uma unidade entre aquilo que a gente

⁴¹ 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.

estava discutindo aqui e esse acompanhamento, essa orientação técnica, junto às Superintendências. Ainda havia um suporte técnico nas Superintendências para fazer essa discussão. Basicamente ela consistia em fazer um trabalho de aproximação entre IPHAN e município, para discutir, a partir das informações do material disponível nas cidades, uma estratégia de priorização. A gente seguia esse roteiro. [...] Foi um ano que culminou no Fórum Nacional de Patrimônio Cultural que aconteceu em Ouro Preto com todos os municípios. Foi um grande momento justamente de discussão dessas estratégias. Isso estruturou um planejamento básico.”⁴²

Ainda em agosto de 2009, 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”⁴³ com um roteiro para elaboração dos Planos que, conforme demonstrado em seu título, tinha a intenção de estruturar o SNPC por meio dos Planos de Ação. Nela, aponta-se a necessidade de haver maior transversalidade temática e participação da sociedade nas políticas públicas, com a gestão compartilhada do patrimônio cultural.

A elaboração dos Planos seria desenvolvida ao longo de quatro meses, com quatro diferentes atividades, divididas mês a mês. O primeiro mês (Agosto/2009) seria voltado para a realização do diagnóstico local, no qual deveriam ser identificados os problemas e potencialidades das áreas urbanas de interesse patrimonial, com enfoque no desenvolvimento social em escala regional. Planos, estudos propositivos, agentes sociais relevantes e demais informações existentes deveriam ser identificados nesta etapa, garantindo o envolvimento dos diversos atores.

No segundo mês (Setembro/2009), seriam definidos os objetivos, que teriam relação direta com as leituras realizadas na etapa anterior. Esses norteariam as ações do território municipal, deveriam ser capazes de enfrentar as principais questões identificadas no diagnóstico e promover o desenvolvimento local a partir das potencialidades do patrimônio cultural. Além disso, deveriam ser consideradas as possibilidades de parceria entre os três níveis de governo, desdobrando-se em ações e detalhando as estratégias para enfrentar problemas estruturais das cidades.

⁴²Técnico do IPHAN 2 (TI2). Entrevista concedida em 23 de novembro de 2016.

⁴³ 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.

No terceiro mês (Outubro/2009), baseados nas informações extraídas nas etapas anteriores, seriam elaboradas as proposições de ações, identificando suas respectivas possibilidades de articulação com demais ações já previstas para o município. Dados como a área de abrangência, parcerias e recursos necessários deveriam ser apresentados. Além disso, as ações deveriam estar relacionadas a cada ano orçamentário, fortalecendo-se como um instrumento de articulações institucionais e possibilitando que outros órgãos pudessem planejar suas ações de forma integrada. As ações deveriam estar agrupadas em três eixos, a saber:

1. Produção de conhecimento e informação⁴⁴
2. Planejamento e gestão⁴⁵
3. Dinamização e valorização dos sítios históricos⁴⁶

No quarto mês (Novembro/2009), seriam realizadas as consolidações dos Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), assinados entre o IPHAN e as Prefeituras Municipais, e elaborada a redação final do Plano de Ação⁴⁷, firmando o acordo entre os agentes locais responsáveis pela implantação e as parcerias com outros entes para viabilizar as ações.

A participação social, apesar de não obrigatória, é sugerida pela realização de Oficinas ao final de cada uma das três etapas, 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

⁴⁴ O eixo “Produção de conhecimento e informação” abrangeria as seguintes ações: Inventários e mapeamentos do patrimônio cultural (material e imaterial) por meio das metodologias do S-INRC, SICG, entre outras; Catalogação do artesanato tradicional pelo CNFCP; Estabelecimento de parcerias com universidades e instituições de ensino para o estímulo à pesquisa sobre patrimônio cultural; Levantamento cadastral de sítios urbanos; Estudos e pesquisas sobre indicadores e instrumentos de gestão; Estudos sobre estabelecimentos de circuitos culturais, paisagens culturais e/ou itinerários.

⁴⁵ O eixo “Planejamento e gestão” abrangeria as seguintes ações: Fortalecimento Institucional; Formação de técnicos; Desenvolvimento de instrumentos de Gestão integrada.

⁴⁶ O eixo “Dinamização e valorização dos sítios históricos” abrangeria as seguintes ações: Recuperação e uso do patrimônio cultural (Restauro e conservação dos bens e recuperação dos edifícios e dos espaços públicos condicionada à garantia de uso que promova atividades econômicas, sociais e culturais); Requalificação urbanística; Financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados; Fomento às atividades produtivas locais; Difusão e Promoção do patrimônio cultural.

⁴⁷ O Plano de Ação deveria ser composto dos seguintes itens mínimos: apresentação geral da cidade; diagnóstico preliminar e indicadores; objetivo(s) geral (is) e específico para o desenvolvimento da cidade; quadro e mapa das ações; estimativa de investimento total e fontes de recurso por linha de ação; proposta de gestão integrada e compartilhada e estratégia de implantação.

base social de apoio na identificação das prioridades. Segundo TI2, a proposta era deixar que as gestões locais executassem os processos participativos de acordo com os instrumentos e práticas locais, sem um roteiro rígido e verticalizado.

“Nos Planos de Ação a ideia que fosse uma metodologia mais simples, mais sintética, e que fosse adequada às realidades. Não tinha um roteiro a cumprir. Tanto que se você olha essa cartilha, ela é muito simples, é o possível. [...] a intenção dos Planos de Ação era que tivesse a participação o máximo possível. Então, onde o município tivesse um trabalho de planejamento participativo, ou que aquela estratégia local já existisse, era óbvio que o IPHAN tinha que se integrar e participar. Garantir uma estratégia de participação em lugares onde o IPHAN, muitas vezes, não tinha nem contato com a Prefeitura, e era muito difícil. O grande salto, se a gente conseguisse se aproximar do município, isso já era um salto, uma mudança institucional, porque não tem uma prática cultivada de agir de forma integrada com os municípios, de planejamento. É muito autônomo, é uma instituição que tem instrumentos que independem da participação do município. O tombamento, ele é um instrumento que se impõe às dinâmicas locais, que se impõe às iniciativas locais, foi construído assim em muitos lugares. Então qual era o grande esforço disso tudo? Aproximar os agentes, dentro daquilo que fosse possível. Quanto mais próximo a gente conseguisse chegar, num processo amplo e participativo, melhor. Mas se a gente já aproximasse as instituições, isso já era um ganho. Isso é uma leitura que eu estou fazendo, não é uma leitura que você vai encontrar nos documentos. [...] Era fundamental deixar claro que a intenção era a participação social, isso era a intenção. Mas a gente sabia que em alguns lugares isso não ia se dar, não ia se efetivar. Se estabelecesse minimamente essa aproximação institucional, isso já era um ganho. [...] Os Planos de Ação seriam a possibilidade da gente dar continuidade aos aspectos positivos do que tinha sido Programa Monumenta, trazer a possibilidade da contribuição do Monumenta ser implementada dentro da estrutura do IPHAN. Coordenado pelas Superintendências, planejado pelas Superintendências, com a participação ampla dos técnicos, absorvendo um planejamento, uma atuação integrada, uma relação com os municípios, uma capacidade de investimento, e uma visão estratégica da cidade, não só pautada por um projeto. Tentando se adequar/aproximar ao máximo possível daquela realidade, por isso a questão do Plano de Ação.”⁴⁸

As Oficinas da fase de proposição de ações deveriam gerar, dentre outras coisas, um relatório com a lista assinada pelos participantes, constando da matriz apresentada pela equipe técnica e da matriz modificada a partir das contribuições dos participantes. Ao final da última etapa, era recomendada a realização de um Fórum Municipal ou uma Audiência Pública para apresentação das ações, que novamente geraria uma lista assinada pelos participantes e um relatório contendo o material apresentado pela equipe técnica e a matriz final do Plano de Ação, já com as contribuições dos participantes.

⁴⁸ Técnico do IPHAN 2 (TI2). Entrevista concedida em 23 de novembro de 2016.

Segundo documentos do Ministério da Cultura (2009), as ações propostas nos Planos de Ação deveriam se basear na realização de ações urbanas que envolvessem os moradores das cidades. 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 mobilização social é apontada como a base para sua maior legitimidade e para o posterior controle social da implementação das ações, sendo que a representação social se daria a partir da identificação de agentes sociais com atuação relevante no território (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009, p. 23)⁴⁹. 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 a sustentabilidade anunciada. Tal iniciativa, em sua gênese, apresentava indícios de mudanças substantivas – quiçá rupturas – há muito demandadas em prol de práticas de gestão do patrimônio cultural urbano brasileiro mais abrangentes e democráticas.

Cabe destacar que nos municípios participantes já teriam sido aprovados os planos diretores municipais, o que poderia ter propiciado avanços em termos de práticas participativas e organização da estrutura administrativa e técnica das prefeituras. Além disso, no Estatuto da Cidade (Art. 2º, inciso XII) foi prevista, como diretriz geral, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”, e, no inciso IV do Art. 41, a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para cidades “integrantes de áreas de especial interesse turístico”, aspectos relevantes na discussão preservação e desenvolvimento econômico. Em âmbito local, poderíamos ainda supor que diretrizes, prioridades e metas em relação à gestão do patrimônio já teriam sido definidas, quiçá integradas com planos, programas e projetos intersetoriais, o que possibilitaria, por ocasião da elaboração dos Planos de Ação, um ambiente mais fértil

⁴⁹ 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.

para o refinamento das propostas e sua discussão mais objetiva e democrática com a população.

As diretrizes estabelecidas para os Planos de Ação apontavam para possíveis mudanças na forma de participação do IPHAN, que poderia assumir muito mais o papel de coordenador geral das ações, cabendo aos municípios a gestão de seu planejamento e execução. Também a definição, pelo IPHAN, dos eixos de atuação elegíveis apontava para uma visão transversal e abrangente da preservação do patrimônio cultural. Seus três grandes eixos buscavam garantir, por um lado, o fortalecimento técnico-institucional e a efetividade de uma gestão integrada e democrática e, por outro, a melhoria da infraestrutura urbana e social e a dinamização das atividades produtivas, dentre elas as turísticas. Não se atendo apenas a ações mais tradicionais de preservação dos bens, tais como o restauro, o tripé proposto revelava, notadamente, uma sensibilidade social na ampliação do conceito de patrimônio, o que também contribuiria para reverter à imagem de centralismo e autoritarismo, por décadas associada ao IPHAN.

Os problemas e as possíveis soluções estariam, portanto, definidos com o desenvolvimento dos Planos de Ação. Caberia, então, organizar as informações provenientes desse processo para formatar a proposta política.

Em meio à elaboração dos Planos de Ação e a realização das Oficinas de Capacitação, e utilizando-se dos processos de elaboração dos Planos de Ação, em curso no IPHAN/MinC, foi oficialmente lançado, em outubro de 2009, o PAC-CH/2009, 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.”⁵⁰

Esse momento precedeu ao lançamento do PAC2, previsto para ser implementado entre 2011 e 2014. Sendo assim, podemos acrescentar à relação do ciclo de Brewer, o apontamento de Howlett, Ramesh & Perl (2013, p. 17) de que “a formulação da política

⁵⁰ Extraído do discurso proferido pelo então Presidente Lula, em 21 de outubro de 2009, em Ouro Preto. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CizFBKCbHk&e=ANyPxKo7gJJ9cpC88dNS9-cyMxzleLDDYrdzlpqS6HPblbLV5yMECrYnmFo5f77BxZH90DlJrGW8gsN76WyPMvInFE5vBN4Q>>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

pode às vezes preceder a montagem da agenda” e levantar a hipótese de que poderiam haver, então, dois processos: o de formação da agenda política no âmbito do IPHAN, por meio da elaboração dos Planos de Ação, e o da busca de problemas para composição de novas agendas, por parte do Governo Federal, de forma mais ampla. A possível busca de problemas para composição da agenda e formulação de programas é ilustrada pela fala de TI2, quando diz que:

“Nesse momento o PAC estava sendo lançado e foi justamente uma possibilidade, que foi do Ministério do Planejamento, buscar nos Ministérios quais eram as ações que teriam investimentos que pudessem trabalhar no sentido de promover a geração de empregos, que tivessem alguma investida no campo das obras que pudessem ser agregadas ao PAC. No caso do Ministério da Cultura, a única ação estruturada naquele momento que poderia se integrar ao PAC, era justamente esse trabalho que estava sendo feito dos Planos de Ação das Cidades Históricas. Então houve uma mobilização muito grande [...]. Ao mesmo tempo que estava acontecendo essa mobilização, houve uma oportunidade política de levar esse trabalho e se integrar ao PAC e foi quando teve a formalização dessa ação dentro do PAC, que foi chamado de PAC-Cidades Históricas.”⁵¹

Nesse âmbito, conforme noticiado no Portal do IPHAN, em 20 de outubro de 2009, os investimentos a serem realizados pelo PAC-CH/2009, seriam estabelecidos a partir dos Planos de Ação (IPHAN, 20/10/2009)⁵². Em 2009, seriam atendidas, inicialmente, 32 cidades⁵³ de 16 Estados da federação, dentre as quais 50% já vinham sendo contempladas pelo Monumenta, conforme representado na Figura 4, o que poderíamos considerar como indicativo da intenção de promover a continuidade às ações que já vinham sendo desenvolvidas. A partir de 2010, o PAC-CH/2009 seria, então, expandido para outras localidades.

⁵¹ Técnico do IPHAN 2 (TI2). Entrevista concedida em 23 de novembro de 2016.

⁵² IPHAN. *Governo Federal lança PAC das Cidades Históricas, em Ouro Preto (MG)*. 20 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2612/governo-federal-lanca-pac-das-cidades-historicas-em-ouro-preto-mg>>. Acesso em 18 de março de 2016.

⁵³ Nesse primeiro momento seriam beneficiadas: Marechal Deodoro (AL), Penedo (AL), Piranhas (AL), Cachoeira (BA), Cairu (BA), Salvador (BA), Icó (CE), Sobral (CE), Viçosa (CE), Pirenópolis (GO), São Luís (MA), Belo Horizonte (MG), Diamantina (MG), Ouro Preto (MG), São João del Rei (MG), Corumbá (MS), Belém (PA), Areia (PB), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Serinhaém (PE), Parnaíba (PI), Pedro II (PI), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN), Jaguarão (RS), Piratini (RS), Laguna (SC), São Francisco do Sul (SC), Santos (SP), São Cristóvão (SE).

Dados extraídos de: IPHAN; FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Patrimônio, desenvolvimento e cidadania*. 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cidades%20Hist%C3%B3ricas%20-%20Noticias%201%202009.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016.



Figura 4 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo Programa Monumenta e cidades que seriam inicialmente contempladas pelo PAC-CH, segundo notícia de 20/10/2009.

Fonte: Da autora. Dados extraídos de: IPHAN; FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Patrimônio, desenvolvimento e cidadania*. 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cidades%20Hist%C3%B3ricas%20-%20Noticias%201%202009.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016. Acesso em 18 de março de 2016; e de dados extraídos de BONDUKI, N. *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF: Programa Monumenta, 2010.

Do universo dos 188 municípios para os quais foi direcionada a Chamada Pública para apresentação dos Planos de Ação, em maio de 2009, emergiram 173, número anunciado no lançamento do PAC-CH/2009, em Ouro Preto. A meta de investimentos federais anunciada ao final de 2009 era da ordem de R\$ 890 milhões, a serem investidos entre 2009 e 2012, inicialmente pactuados pelo IPHAN/MinC com os Ministérios parceiros (IPHAN; FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009)⁵⁴. Esse processo originou-se dos problemas e das

⁵⁴ IPHAN; FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Patrimônio, desenvolvimento e cidadania*. 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cidades%20Hist%C3%B3ricas%20-%20Noticias%201%202009.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016.

proposições de solução no âmbito da preservação desenhadas a partir dos Planos de Ação.

Na análise da documentação apresentada pelos municípios, já se evidenciava alguns dos desafios a serem enfrentados na implementação dos Planos de Ação (IPHAN, 2014, p. 13):

“- Falta de capacidade institucional: Inexistência de técnicos e estrutura suficiente e baixa importância estratégica para alguns municípios; Planejamento factível: Conseguir equilibrar anseios e possibilidades e garantir ações que criem sustentação de uma política a longo prazo;- Ausência de acompanhamento sistemático: Criação dos Comitês Estaduais”.

Segundo o IPHAN (2014, p.11)⁵⁵, 140 municípios de 22 unidades da federação concluíram a elaboração de seus Planos de Ação em 2009, resultando na proposição de 4.386 ações, orçadas em, aproximadamente, oito bilhões de reais.

No início de 2010, o IPHAN divulgou a seguinte nota em seu site:

“Este momento de silêncio tem sido de árduo trabalho de sistematização e operacionalização dos instrumentos jurídicos necessários para a execução destes recursos em parceria com as Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, que é o objetivo maior desta ação, garantindo a valorização das capacidades locais de transformar a realidade.”⁵⁶

Os Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), celebrados entre o IPHAN (sede e superintendências estaduais) e os municípios, começaram a serem assinados a partir de meados de 2010, fato amplamente divulgado pelas mídias locais. A assinatura dos APPC se deu, paulatinamente, ao longo de 2010 e 2011, realizadas em solenidades oficiais divulgadas pelas mídias locais e pelo Portal do IPHAN.

“A solenidade de assinatura das ações de proteção ao patrimônio cultural do PAC Cidades Históricas em Minas Gerais, realizada no dia 29 de junho na Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em Belo Horizonte, contou com a presença de 19 prefeitos das 20 cidades mineiras que receberão investimentos da ordem de R\$ 254 milhões.”⁵⁷

⁵⁵ 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.

⁵⁶ IPHAN. *Informe VIII sobre os Planos de Ação em Cidades Históricas*. 27 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2695/informe-viii-sobre-os-planos-de-acao-em-cidades-historicas>>. Acesso em 18 de março de 2016.

⁵⁷ IPHAN. Recursos do PAC Cidades Históricas em Minas chegam a R\$ 254 milhões. 30 de junho de 2010. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2867>>. Acesso em 18 de março de 2016.

A formalização dos APPC tinha como objeto a implementação do Plano de Ação. As ações previstas nos Planos de Ação foram incorporadas aos APPC, seriam executadas pelos órgãos responsáveis por meio de formalizações posteriores de instrumentos específicos e teriam sua disponibilidade financeira avaliada e, posteriormente, viabilizada pelos envolvidos, indicando que os recursos necessários não estariam ainda assegurados. Ainda assim, a assinatura do acordo foi divulgada, entre outras mídias, pelo Portal do IPHAN, com a afirmação de que os investimentos previstos nas mais de quatro mil ações estariam confirmados, apesar de o montante total representar cerca de dez vezes o valor previsto no lançamento do PAC-CH/2009, demonstrando a inexistência de avaliação da viabilidade do PAC-CH/2009 naquele momento.

Em 2011, enquanto alguns APPC ainda vinham sendo pactuados, começaram a ser divulgadas no Portal do IPHAN notícias a respeito da inauguração de obras com investimentos do PAC-CH/2009⁵⁸. A busca por informações a respeito da origem dos investimentos para tais obras, realizada no Portal da Transparência do Governo Federal⁵⁹, relaciona o fundo de investimento de tais ações ao Programa Monumenta. Já a análise das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos anos de 2009 a 2013 demonstram que o PAC-CH/2009 não havia sido considerado nas projeções de despesas do Governo antes da LOA de 2012. Poderíamos supor, então, que haveria, naquele momento, a intenção de realizar a transferência gradativa das ações do Monumenta para o PAC-CH/2009, ou, ainda, que os investimentos, que já haviam sido realizados por meio do Monumenta, foram divulgados como sendo do PAC-CH/2009, a fim de responder a possíveis expectativas que haviam sido criadas nos governos locais, sociedade civil e demais interessados e, de certa maneira, acalmar

⁵⁸ IPHAN. *Igreja de Nossa Senhora dos Anjos e Convento Franciscano são entregues a Penedo-AL*. 19 de julho de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1445/igrejadenossasenhoradosanjosconventofranciscano-saotentreguesapenedoal>>. Acesso em 18 de março de 2016.

IPHAN. *Iphan e prefeitura de Pilar de Goiás inauguram obras do PAC Cidades Históricas*. 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1625/iphane-prefeitura-de-pilar-de-goias-inauguram-obras-do-pac-cidades-historicas>>. Acesso em 18 de março de 2016.

IPHAN. *Iphan entrega obras de restauração na igreja São Francisco de Paula, na cidade de Goiás (GO)*. Portal do IPHAN, 11 de março de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1615/iphanentregaobrasderestauracaonaigrejasoofrancisco-depaulanacidadedegoiasgo>>. Acesso em 20 de julho de 2016.

⁵⁹ Dados extraídos de: <www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 25 de Julho de 2016.

insatisfações sobre a morosidade da implementação do já anunciado PAC-CH/2009. Segundo TI1, tratava-se de uma estratégia de cumprir com os acordos pactuados.

“A estratégia que a gente teve de articular com Estados e Municípios foi muito boa. Vamos usar o orçamento do IPHAN para executar as obras que estão nos Planos de Ação. [...] No fim, fizemos um PAC-CH, sem ser PAC-CH. [...] Até 2012, a época de maior crescimento orçamentário do IPHAN. [...] A gente tinha o Plano pactuado, a gente assinou os APPC e isso virou um lema, isso mudou a cabeça das pessoas do IPHAN.”⁶⁰

Ou seja, a veiculação de notícias a respeito do Programa, que ainda vinha sendo formulado, continuaria a trazer relevância para a temática e a importância de sua inclusão na agenda política. Outra forma de entender esse momento é relacionarmos às agendas políticas dos diferentes candidatos, assimilando o PAC-CH/2009 à relevância dada ao Programa no segundo mandato do Governo Lula (2007-2011) já com a intenção de incorporá-la à agenda política. Com a entrada de Dilma (2011-2014) a temática perdeu a força, tendo sido incorporada à agenda política apenas ao final desse mandato, já sob influência da campanha política que viria a reelegê-la.

Em 11 de novembro de 2012, o jornal Estado de Minas publicou declaração da presidente do IPHAN, Jurema Machado, de que o PAC-CH “não existe”. Segundo ela, o projeto previa investimentos de R\$ 7 bilhões em 143 municípios brasileiros – 20 deles em Minas Gerais, com R\$ 254 milhões previstos até o fim de 2013 –, mas a verba só iria começar a sair em 2013. “No orçamento de 2013 do IPHAN estão previstos R\$ 300 milhões do PAC para as cidades históricas”⁶¹, afirmou a presidente do IPHAN.

Em fevereiro de 2013, o IPHAN lançou uma Chamada Pública com o resultado da seleção estabelecida para o Programa, restrita a 44 municípios⁶². De acordo com o

⁶⁰ Técnico do IPHAN 1 (TI1). Entrevista concedida em 25 de maio de 2017.

⁶¹ Portal UAI - Jornal Estado de Minas. *IPHAN critica governo e diz que PAC das Cidades Históricas não saiu do papel*. Belo Horizonte, 11 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/11/11/interna_politica,329040/iphan-critica-governo-e-diz-que-pac-das-cidades-historicas-nao-saiu-do-papel.shtml>. Acesso em 20 de julho de 2016.

⁶² 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 Luís (MA), Congonhas (MG), Diamantina (MG), Mariana (MG), Sabará (MG), São João Del Rey (MG), Serro (MG), Ouro Preto (MG), Belo Horizonte (MG), Corumbá (MS), Cuiabá (MT), Belém (PA), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Fernando de Noronha (PE), Parnaíba (PI), Antonina (PR), Rio de Janeiro (RJ), Vassouras (RJ), Natal (RN), São Miguel das Missões (RS), Porto Alegre (RS), Pelotas (RS), Jaguarão (RS), Florianópolis (SC), Laguna (SC), Aracaju (SE), São Cristóvão (SE), Iguape (SP), Santo André (SP), São Luiz do Paraitinga (SP). Dados extraídos do Diário Oficial da União (DOU), Portaria 383, 20 de agosto de 2013. Disponível em:

documento, os municípios selecionados deveriam apresentar as propostas a serem contempladas pelo então PAC-CH/2013.

Segundo TI2, o momento de publicação da restrita seleção de municípios a serem contemplados foi delicado devido à grande expectativa gerada pelo processo de elaboração dos Planos de Ação.

“[...] esse foi um momento delicado, porque na hora que se integrou ao PAC, houve uma seleção e isso rompeu esse planejamento que era amplo, para todas as cidades tombadas, e acabou tendo uma seleção mais conservadora do que era a intenção que a gente tinha nesse universo, de cidades pequenas, de cidades que não têm um patrimônio monumental. [...] A questão da requalificação urbana foi difícilíssima de levar adiante.”⁶³

A análise do documento “Orientações para apresentação de propostas” (MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN, 2013)⁶⁴, 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. Este documento apresenta a lista das 44 cidades que viriam a serem contempladas pelo PAC-CH/2013, seleção justificada segundo os critérios elencados acima e, ainda, pela evolução dos APPC já pactuados.

Ainda segundo o documento “Orientações para apresentação de propostas”, as propostas deveriam ser encaminhadas via e-mail e apresentadas em planilha digital. Entrevistas com técnicos e funcionários envolvidos com este processo de seleção, entretanto, demonstraram que o envio das propostas foi precedido de uma reunião com cada um dos representantes dos municípios, que visou alinhar as intenções das gestões municipais ao alcance pretendido pelo Programa. Dessa forma, para o PAC/2013 seriam aceitas modalidades de execução de projetos e obras em imóveis

<<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.

⁶³ Técnico do IPHAN 2 (TI2). Entrevista concedida em 23 de novembro de 2016.

⁶⁴ MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN. *Orientações para a apresentação de propostas*, Brasília, p. 4, 30 de janeiro de 2013.

de uso público e em espaços públicos⁶⁵, previstas para serem implementadas entre os anos de 2013 e 2015.

A seleção final das ações contempladas coube ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), baseada na definição das prioridades, considerando o limite de recursos financeiros disponíveis e o universo de propostas analisadas. No mesmo ano, começaram a serem contratados os projetos e obras em atendimento às ações oficialmente contempladas pelo PAC-CH/2013. Diferente do modelo introduzido pelo Monumenta, que propunha a criação dos Fundos Municipais de Preservação por meio de convênios, permitindo e estimulando a autonomia dos municípios, o modelo utilizado pelo PAC-CH/2013 foi o de elaboração de Termos de Compromisso com o posterior desembolso de recursos para a contratação e execução dos serviços, de projetos a obras, os quais deveriam passar pela aprovação e intermédio do IPHAN.

Ainda que não incorporada à Chamada Pública, a proposta inicial do PAC-CH/2013, segundo folder do Programa lançado em 2013⁶⁶, também incluía a liberação de uma linha de crédito de R\$300 milhões para financiamento de obras em imóveis particulares, com prazos e formas de pagamento especiais, em uma proposta muito similar àquela implementada pelo Programa Monumenta. Apesar de divulgado, o financiamento não conseguiu ser viabilizado para todo o território nacional⁶⁷. Segundo TI2:

“[...] o PAC, não o Cidade Históricas, ele foi muito restritivo do ponto de vista do que era o investimento possível, a visão trabalhada nos Planos de Ação, ela era muito ampla, que é a perspectiva do que é a preservação do

⁶⁵ Seriam aceitas propostas que abrangessem desde restaurações arquitetônicas à pavimentação de vias de acesso aos conjuntos protegidos, embutimento de fiação aérea de iluminação em área de interesse cultural, sinalização de monumentos, sítios e edificações de interesse cultural, mobiliário urbano, adaptações para acessibilidade universal e arborização das vias ou jardins.

⁶⁶ IPHAN. *Cidades Históricas*. 2013. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PAC_2_Cidades_Historicas.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2015.

⁶⁷ Um convênio com o Banco do Nordeste conseguiu viabilizar o financiamento para imóveis privados em algumas cidades do Nordeste. Segundo informações do Portal do IPHAN, de 01 de dezembro de 2016, naquela data o financiamento estava sendo executado em Marechal Deodoro (AL); Aracati, Fortaleza, Sobral e Viçosa do Ceará (CE); João Pessoa (PB); Olinda (PE); e Parnaíba (PI), no entanto, a celebração de novos convênios estaria suspensa, temporariamente para a reformulação do programa. Dados extraídos do Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3921/parnaiba-pi-recebe-financiamento-para-recuperacao-de-imoveis-privados>>. Acesso em 17 de junho de 2017.

patrimônio cultural de forma abrangente. Então a ideia era que a gente tivesse um conjunto de ações. Quando ele se aproxima do PAC, ele tem que se restringir para o universo das obras, investimentos em obras. A única exceção disso foi o financiamento para a recuperação dos imóveis privados, que era uma ação que a gente já tinha no Programa Monumenta, [...] e a gente conseguiu emplacar como um modelo a ser implementado no âmbito do PAC-Cidades Históricas. Então era o recurso para os investimentos em obras e para o financiamento para recuperação dos imóveis privados. Eram 300 milhões para o financiamento e R\$1,6 bilhão para as obras. Só que isso mudou o foco, porque à medida em que esse ajuste do Ministério do Planejamento se concentrou só nas obras, houve um distanciamento daquele planejamento mais amplo e uma redução do universo de cidades.”⁶⁸

Tal distanciamento da premissa inicial pensada para o Programa, que acabou culminando na inviabilização das linhas de financiamento para recuperação de imóveis privados, é entendida por TI1, como uma falha.

“A grande falha é que não conseguimos viabilizar uma linha de crédito para os imóveis privados. A gente chegou muito perto de viabilizar por duas vezes. [...] Se a gente tivesse conseguido viabilizar uma linha de financiamento de imóveis privados... O modelo que tinha se pensado à época era: Pegava o orçamento do IPHAN, depositava no Fundo Municipal. Esse Fundo emprestava para proprietários via Caixa Econômica Federal e conforme ele fosse pagando, o dinheiro voltava para o Fundo.”⁶⁹

Entre as estratégias abandonadas no processo de formação de agenda e implementação do Programa, está a implantação do SNPC⁷⁰, que poderia auxiliar a articulação das políticas públicas de preservação em diferentes instâncias e que refletiria o trabalho de aproximação entre os entes, iniciado no âmbito do IPHAN. Sua utilização teria o potencial de introduzir o planejamento integrado nas ações de preservação, sendo um canal de comunicação que poderia evitar a repetição de esforços, ações e recursos, trabalhando no sentido de auxiliar na articulação das políticas e integrá-las.

Notadamente, os critérios de seleção estabelecidos para o PAC-CH/2013, especialmente as modalidades de ações que viriam a ser selecionadas, abandonaram a atuação transversal proposta pelos três eixos do PAC-CH/2009 – Planos de Ação. Apenas o eixo de “Dinamização e valorização dos sítios históricos”, que contempla ações mais tradicionais de preservação como restauração e conservação de edifícios

⁶⁸ Técnico do IPHAN 2 (TI2). Entrevista concedida em 23 de novembro de 2016.

⁶⁹ Técnico do IPHAN 1 (TI1). Entrevista concedida em 25 de maio de 2017.

⁷⁰ Ainda em 2017, o Sistema não foi implementado e seu processo de desenvolvimento não evoluiu.

e espaços públicos, foi mantido⁷¹. Ações que responderiam às deficiências historicamente detectadas nas políticas públicas de preservação do patrimônio cultural, sobretudo aquelas ligadas aos eixos de “Produção de conhecimento e informação” e “Planejamento e gestão”, que estimulariam 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, reiterando e reproduzindo práticas que marcaram, historicamente, a atuação dos órgãos de preservação.

De forma resumida, o processo de formulação do PAC-CH, desde a criação da agenda à implementação das ações, de acordo com o ciclo de Brewer, estaria assim configurado:

⁷¹ Ressalta-se que algumas das ações ligadas a “Linha 3 – Dinamização e Valorização dos sítios históricos” incorporaram serviços e atividades ligadas à “Linha 1 – Produção de conhecimento e informação”, especialmente em relação ao objeto de futura intervenção. Ainda assim, entendemos que o Programa acabou se restringindo à “Linha 3”, pois não identificamos ações EXCLUSIVAMENTE ligadas à “Linha 1”.



Figura 5 – Organograma da relação entre as fases do PAC-CH e os ciclos políticos

Fonte: Da autora.

Reorientando-se em prol de ganhos imediatos, herdados com a execução de obras, e sem se preocupar, de fato, com os avanços em termos de gestão, o PAC-CH/2013 alterou o enfoque que vinha sendo dado à política nacional de preservação. A lista de municípios contemplados pelo PAC-CH/2013, em âmbito nacional, demonstra que o Programa não foi sensível aos municípios menos favorecidos, onde o turismo é pouco explorado, mas que também carregam remanescentes importantes da história e cultura nacionais. Ao contrário, sua atuação concentrou-se, em sua maioria, para aqueles onde, recorrentemente, convergem os recursos e as atenções do Estado, somado à maciça aposta de investimentos nas cidades que viriam a sediar os eventos esportivos a serem realizados no Brasil nos anos de 2014 e 2016, aspectos a serem explorados no próximo sub-capítulo.

3.1.1. CARACTERÍSTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAC-CH/2013

Conforme pontuado, em agosto de 2013 foi divulgada lista com o resultado das ações selecionadas pelo PAC-CH/2013, somando 425 ações no total. Dentre as 44 cidades contempladas pelo PAC-CH/2013, 14 são capitais estaduais e 09 possuem bens reconhecidos como Patrimônio Cultural da Humanidade⁷² (ver Figura 6).



Figura 6 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 e das cidades com patrimônio inscrito/incluído na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO

Fonte: Da 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 de março de 2016; e de dados extraídos de Portal da UNESCO. Patrimônio Mundial no Brasil. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

⁷² As cidades brasileiras que possuem Patrimônio Cultural da Humanidade reconhecido pela UNESCO, marcadas no mapa são: Ouro Preto/MG (Cidades Históricas), Olinda/PE (Centro Histórico), São Miguel das Missões/RS (Missões Jesuíticas Guarani/Ruínas de São Miguel das Missões) Salvador/BA (Centro Histórico), Congonhas/MG (Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos), Brasília/DF (Plano Piloto), São Luís do Maranhão/MA (Centro Histórico), Diamantina/MG (Centro Histórico), Goiás/GO (Centro Histórico), São Cristóvão/SE (Praça de São Francisco), Rio de Janeiro/RJ (Paisagens cariocas entre a montanha e o mar), Belo Horizonte/MG (Conjunto moderno da Pampulha). Dentre estas cidades, as quais apresentavam características compatíveis com o Programa, apenas Brasília/DF não foi contemplada.

Dentre as cidades contempladas constata-se, ainda, que das 12 cidades⁷³ escolhidas para sediar a Copa do Mundo FIFA em 2014, realizada no Brasil, nove foram contempladas pelo PAC-CH/2013 (Figura 7). Outras, como, por exemplo, Maragogipe/BA, Santo Amaro/BA, Ouro Preto/MG, Mariana/MG, Fernando de Noronha/PE, Antonina/PR, e etc, estariam em áreas de influência das cidades-sede dos jogos.

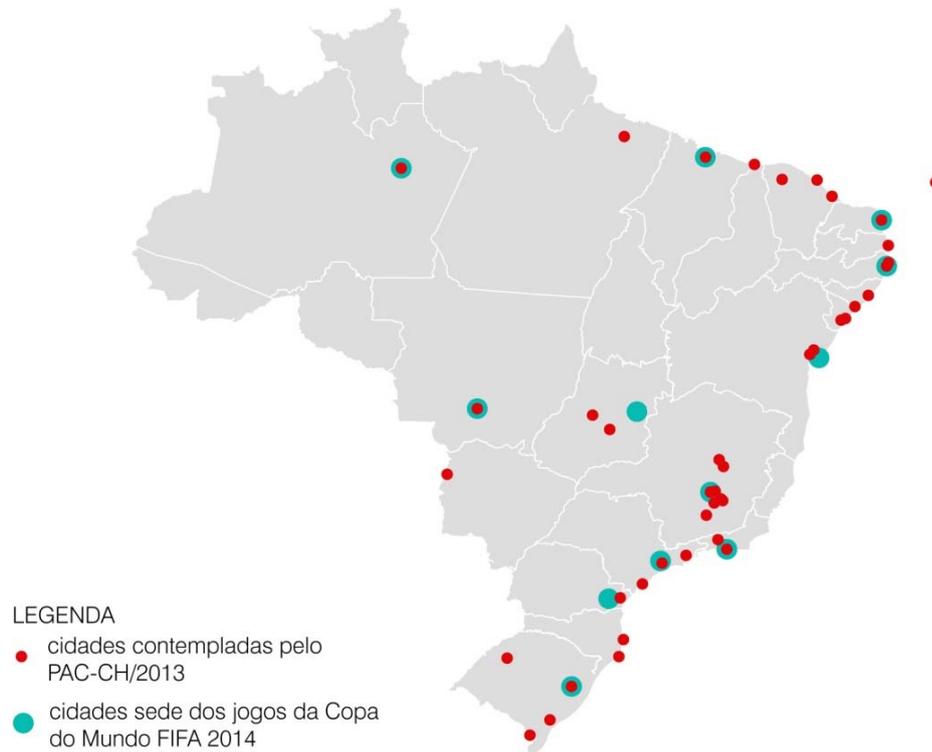


Figura 7 – Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 e das cidades sede dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014.

Fonte: Da 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 de março de 2016; e do Portal da Revista Veja. *Cidades sede da Copa de 2014*.

Disponível em: <http://origin.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/cidades-copa-2014/cidades-sede-copa-2014-estadios-capitais-fifa-cbf-abertura-final.shtml>. Acesso em 18 de março de 2016.

A análise da distribuição territorial do PAC-CH/2013 indica ainda 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

⁷³ As cidades-sede dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 foram: Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA).

ocupação inicial do território nacional, o que nos permite supor que haveria, então, a intenção de convergir as ações do PAC-CH/2013 para os centros que, potencialmente, receberiam um número maior de turistas: os centros históricos mais consagrados, que naturalmente representam pólos atrativos de visitação turística, e as cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, que receberiam grande volume de visitantes e oportunidades de exploração turística.

Nesse contexto específico da Copa 2014 e dos Jogos Olímpicos 2016, vale destacar que, na análise dos Planos Nacionais de Turismo e documentos correlatos, evidencia-se que o “Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma viagem de inclusão”⁷⁴ (PNT 2007-2010) focava, principalmente, em políticas de descentralização e na democratização do turismo, especialmente o deslocamento dos brasileiros, apresentando argumentos e justificativas similares aos do PAC-CH/2009: intenção de estimular a descentralização, a gestão participativa, a ação transversal de articulação e o desenvolvimento sustentável. O PNT 2007-2010 propõe transformar o turismo em um importante indutor da inclusão social, com a criação de novos postos de trabalho e o estímulo ao consumo no mercado interno, contribuindo para fortalecer a identidade do povo e integrando diferentes culturas. Metas e desafios similares aos do PNT 2007-2010 são apresentados no “Documento Referencial do Turismo no Brasil/2011-2014”⁷⁵, lançado em 2011, e no “Plano Nacional de Turismo de 2013-2016”⁷⁶ (PNT 2013-2016), lançado em 2013. Estes, entretanto, tiveram seu foco redirecionado para os eventos da Copa do Mundo FIFA (Fédération Internationale de Football Association) de 2014, e os Jogos Olímpicos de 2016, que prometiam aumentar a oferta de empregos e deixar

⁷⁴ MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

⁷⁵ MINISTÉRIO DO TURISMO. *Documento Referencial do Turismo no Brasil*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/outros_estudos/downloads_outrosetudos/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

⁷⁶ MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

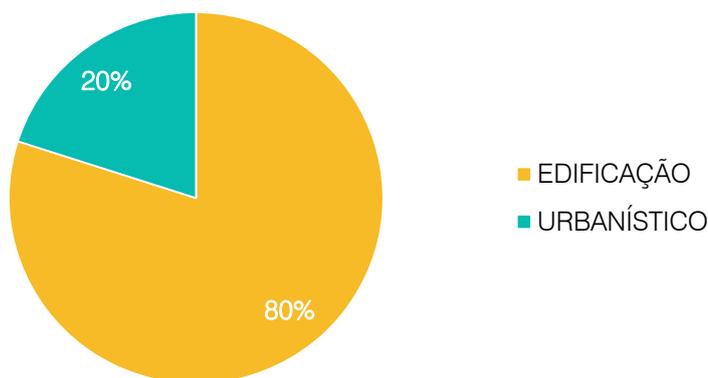
como suposto legado a promoção do turismo nacional, a melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços turísticos. A partir de 2011, o foco do turismo nacional passa, então, a ser a criação de condições necessárias para que tais eventos consigam consolidar o território nacional como destino turístico mundial, interrompendo o desenvolvimento de planos e programas em curso.

A análise dos Planos Nacionais do Turismo demonstra a linearidade do discurso e a convergência entre esta política e a que vinha sendo praticada no campo do patrimônio cultural em âmbito nacional, com o PAC-CH/2013. Podemos, então, interpretar a articulação do PAC-CH/2013 com os Planos Nacionais de Turismo sob dois aspectos: o primeiro deles, talvez o mais otimista, é de que a articulação entre as diferentes políticas demonstra planejamento, cooperação e compatibilização por parte do Estado, o que viria a viabilizar o retorno dos investimentos realizados; o segundo é que a prévia seleção das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 revela a limitação de seus conceitos democráticos apenas ao discurso.

Em relação às categorias contempladas pelo PAC-CH/2013⁷⁷ no âmbito nacional, o Gráfico 1 demonstra que houve uma larga predominância de ações voltadas para estruturas arquitetônicas em relação às voltadas para projetos urbanísticos.

Gráfico 1 – Categorias predominantes nas ações contempladas no PAC-CH/2013, entre projetos voltados para edificações e projetos voltados para intervenção no espaço urbano.

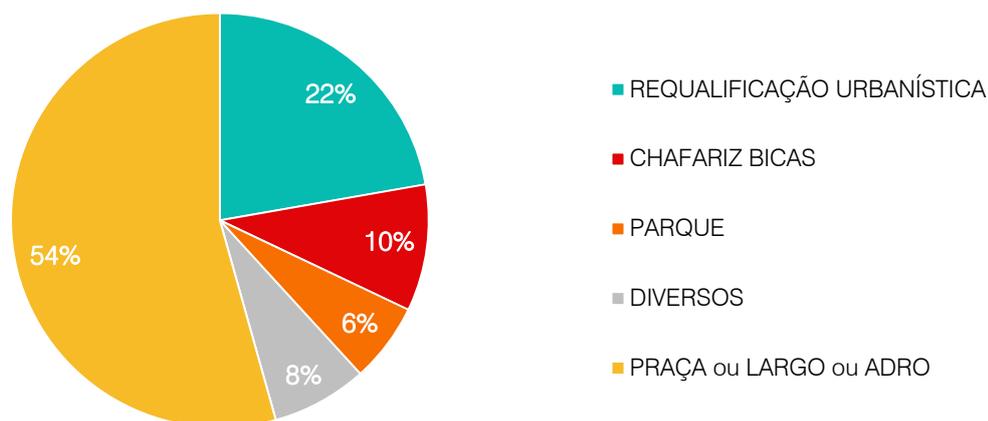
⁷⁷ Documentos oficiais trazem as seguintes categorias: Equipamentos culturais, Fortes e Fortalezas, Igrejas Históricas, Museus, patrimônio Ferroviário. Para esta análise, identificamos categorias de usos a serem implantados nas ações, a saber: Cinema ou Teatro, Centro Cultural, Escolas de arte, Conservatório de música ou afins, Bibliotecas ou afins, Campus Universitário, Habitação Social, Museus, Mercado ou afins, Institucional, Fortes e Fortalezas, Igreja, Requalificação urbanística, Chafarizes e bicas, Parques, Praças ou afins, demais projetos de intervenção urbanística. Dados extraídos do Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/298>>. Acesso em 18 de março de 2016.



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

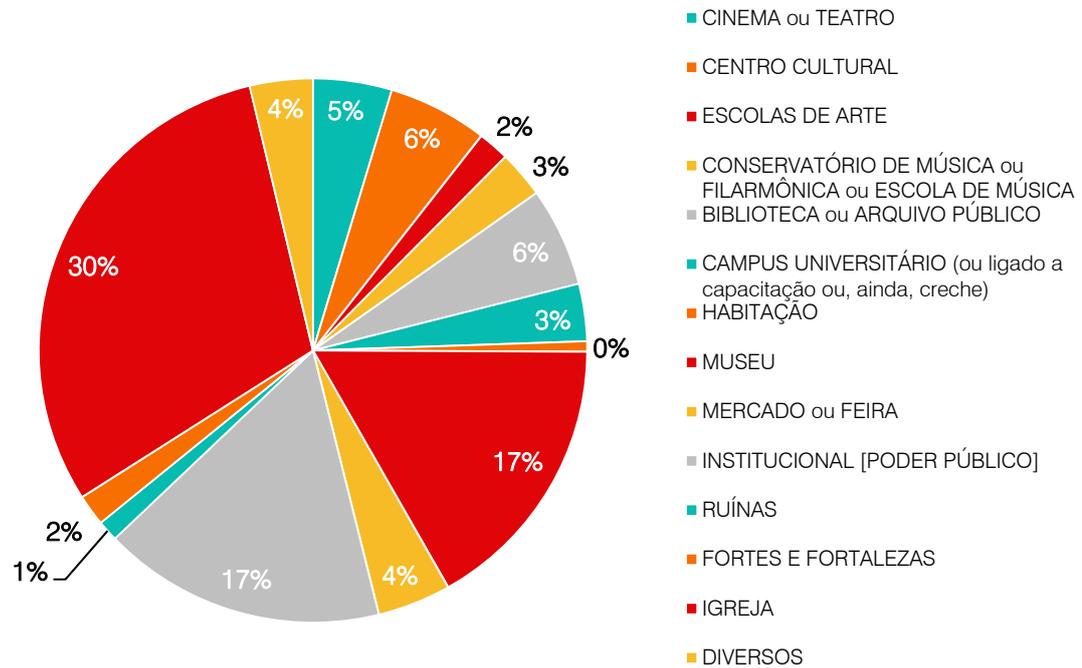
Dentre os projetos voltados para o espaço urbano (Gráfico 2), 54% estão voltados para intervenções em praças, adros ou largos, principalmente vinculados a áreas de inserção de igrejas ou bens religiosos. Dentre as estruturas arquitetônicas contempladas (Gráfico 3), cerca de 30% das ações estão voltadas para intervenções em Igrejas e bens religiosos.

Gráfico 2 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções no espaço urbano.



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

Gráfico 3 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções em edificações.



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

Em outubro de 2013, o Portal do IPHAN lançou edital para contratação de 163 profissionais⁷⁸ por tempo determinado visando suprir as demandas do órgão que seriam, temporariamente, ampliadas com a implementação do PAC-CH/2013. No mesmo ano, começam a serem contratados os projetos e obras em atendimento às ações oficialmente contempladas pelo PAC-CH/2013.

Após dois anos de implementação, em novembro de 2015, foram noticiados pelo Portal do IPHAN dados parciais sobre o desenvolvimento do PAC-CH/2013. Lançado com a promessa de investimentos de R\$1,6 bilhão, destinados a obras de restauração de monumentos e espaços urbanos tombados, em 2015, o orçamento para

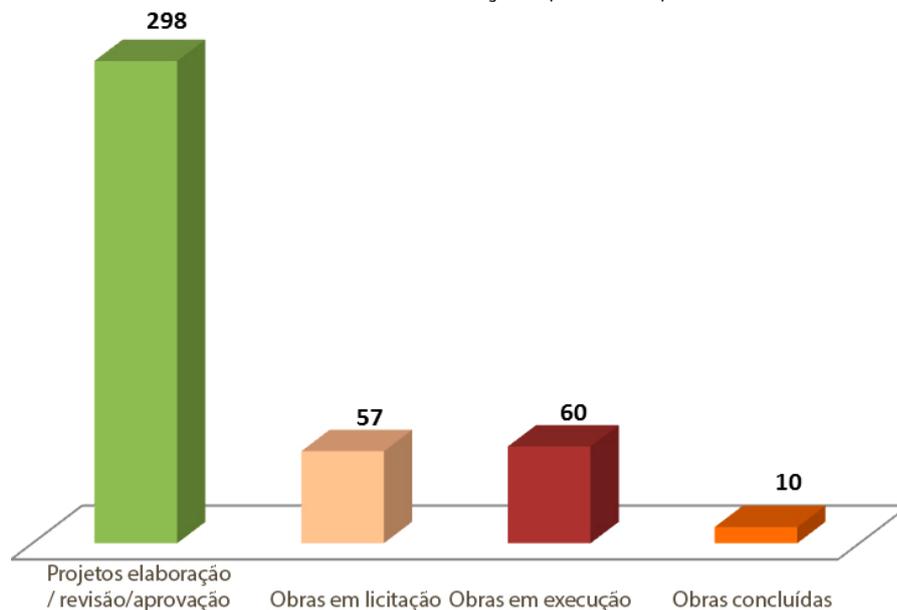
⁷⁸ Foram abertas 31 vagas para a área de Logística, convênios e contratos, 80 para Arqueologia e 52 para profissionais de Arquitetura ou Engenharia Civil. (Dados extraídos de: IPHAN. *Ipahan lança edital para concurso temporário*. 22 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/420/iphan-lanca-edital-para-concurso-temporario>>. Acesso em 18 de março de 2016).

O prazo dos contratos seria de 01 ano, prorrogável para até 05 anos. (Dados extraídos de: IPHAN. *Ipahan recebe autorização para abrir concurso temporário*. 29 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/486/iphan-recebe-autorizacao-para-abrir-concurso-temporario>>. Acesso em 18 de março de 2016.)

investimentos em patrimônio tombado federal alcançou o teto de R\$ 177,9 milhões, incluídos o orçamento regular do IPHAN e o PAC-CH/2013 (IPHAN, 08/11/2015)⁷⁹.

Segundo informações do Portal do IPHAN, conforme pode ser verificado no Gráfico 4, em 2015, 30% da meta estabelecida para o PAC-CH/2013, ou seja, 127 das 425 ações selecionadas, já estavam encaminhadas: 10 obras foram inauguradas, 60 estavam em execução e 57 em processo de licitação. As demais estariam em andamento em diferentes fases, havendo algumas cujos problemas fundiários ou mesmo a mudança de destinação prevista pelo executor local poderia vir a implicar decisão de não as executar⁸⁰. As ações noticiadas em 2011 – relacionadas à inauguração de obras com investimentos do PAC-CH, executadas com investimentos do Programa Monumenta – não foram consideradas para a elaboração do gráfico acima, além de não estarem incluídas na lista das 425 ações contempladas pelo PAC-CH/2013. Apesar de previsto para durar entre os anos de 2013 e 2015, as ações do PAC-CH/2013 continuam em andamento em 2017.

Gráfico 4 – Resumo do andamento das ações previstas para o PAC-CH/2013.



Fonte: IPHAN. *Mais de uma década de investimentos continuados na preservação do Patrimônio Cultural*. Portal do IPHAN, 08 novembro 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3354>>. Acesso em 17 de março de 2016.

⁷⁹ IPHAN. *Mais de uma década de investimentos continuados na preservação do Patrimônio Cultural*. 08 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3354>>. Acesso em 17 de março de 2016.

⁸⁰ Idem.

Segundo informações do jornal CBN⁸¹, em 15 de outubro de 2016 apenas 20 das 425 obras haviam sido entregues. Um dos motivos alegados para o atraso seria a demora no repasse dos recursos pelo Governo Federal, o que fez o Programa acumular uma dívida de R\$40 milhões e ocasionar a paralisação de dez obras. A informação dos atrasos é reiterada por Robson de Almeida, Diretor do PAC-CH, com a seguinte declaração:

“Está sofrendo atraso, não adianta dizer que não. O país passa por um momento delicado. O importante é que aquelas obras contratadas, a gente está conseguindo manter o ritmo para que não tenha paralisação, deterioração do patrimônio ou até alguma quebra de empresa, algo assim. Aquelas obras em execução a gente está dando prioridade. Aquelas obras que não foram iniciadas é que a gente está postergando a contratação de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira”⁸²

Partiremos, então, dos dados de implementação do PAC-CH/2013 em âmbito nacional para os dados de implementação do PAC-CH/2013 no Estado de Minas Gerais, selecionado como área de estudo para aprofundamento nesta pesquisa.

3.1.1.1. O PAC-CH/2013 em Minas Gerais

Dentre os municípios do Estado de Minas Gerais elegíveis ao PAC-CH/2009, 27 participaram das etapas iniciais de elaboração dos Planos de Ação⁸³. Em 29 de junho de 2010, ocorreu a solenidade de assinatura dos APPC dos municípios mineiros e, apesar de 21 municípios mineiros terem finalizado a elaboração dos Planos de Ação, o município de Mariana não assinou o APPC, resultando na assinatura do Acordo por 20 municípios.

⁸¹ CBN. *Das mais de 400 obras previstas no PAC Cidades Históricas até 2019, menos de 5% estão prontas*. Portal da CBN, 15 de outubro de 2017. Disponível em: < <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/economia/2016/10/15/DAS-MAIS-DE-400-OBRAS-PREVISTAS-NO-PAC-CIDADES-HISTORICAS-ATE-2019-MENOS-DE-5-ESTAO-P.htm> >. Acesso em 23 de junho de 2017.

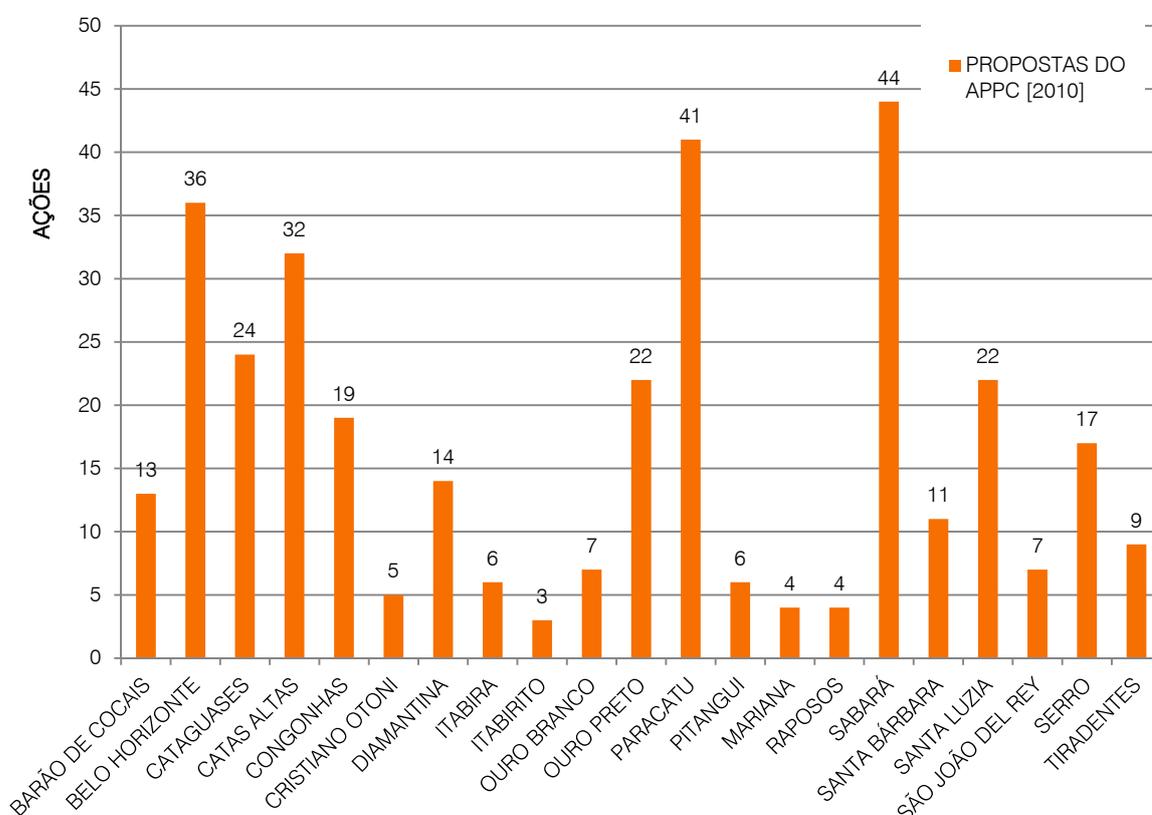
⁸² Trecho da declaração de Robson de Almeida extraído da notícia online da CBN. (Extraído de: CBN. *Das mais de 400 obras previstas no PAC Cidades Históricas até 2019, menos de 5% estão prontas*. Portal da CBN, 15 de outubro de 2017. Disponível em: < <http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/economia/2016/10/15/DAS-MAIS-DE-400-OBRAS-PREVISTAS-NO-PAC-CIDADES-HISTORICAS-ATE-2019-MENOS-DE-5-ESTAO-P.htm> >. Acesso em 23 de junho de 2017.)

⁸³ Eram considerados elegíveis ao PAC-CH/2009 os seguintes municípios mineiros: Barão de Cocais, Barbacena, Belo Horizonte, Cataguases, Catas Altas, Congonhas, Cristiano Ottoni, Diamantina, Itabira, Itabirito, Itaverava, Juiz de Fora, Lassance, Mariana, Minas Novas, Nova Era, Ouro Branco, Ouro Preto, Paracatu, Piranga, Pitangui, Raposos, Sabará, Santa Bárbara, Santa Luzia, São João Del Rei, Tiradentes.

“Entre os investimentos anunciados, a capital mineira, que reúne expressivo conjunto neoclássico e modernista tombado pelo IPHAN, receberá R\$ 82,9 milhões; Ouro Preto, R\$ 32,6 milhões; Sabará, R\$ 30,4 milhões; Cataguases, R\$ 29,9 milhões; e Paracatu, R\$ 15,6 milhões. Nesta primeira fase, receberão ainda recursos do PAC Cidades Históricas em Minas Gerais as cidades de Diamantina, Pitangui, Tiradentes, São João Del Rei, Barão de Cocais, Santa Luzia, Catas Altas, Serro, Raposos, Santa Bárbara, Itabira, Ouro Branco, Itabirito, Congonhas e Cristiano Ottoni.”⁸⁴

O Gráfico 5 apresenta a relação do número de ações propostas nos APPC dos 20 municípios mineiros⁸⁵.

Gráfico 5 – Ações apresentadas por município nos APPC firmados pelo IPHAN e municípios mineiros.



Fonte: Da autora. Dados extraídos dos APPC assinados para cada um dos municípios, com exceção do município de Mariana para o qual utilizamos os dados do Plano de Ação.

Dessa forma, no Estado de Minas Gerais todos os 21 municípios elegíveis participaram do desenvolvimento do Plano de Ação e, destes, 20 assinaram o APPC, sendo que o

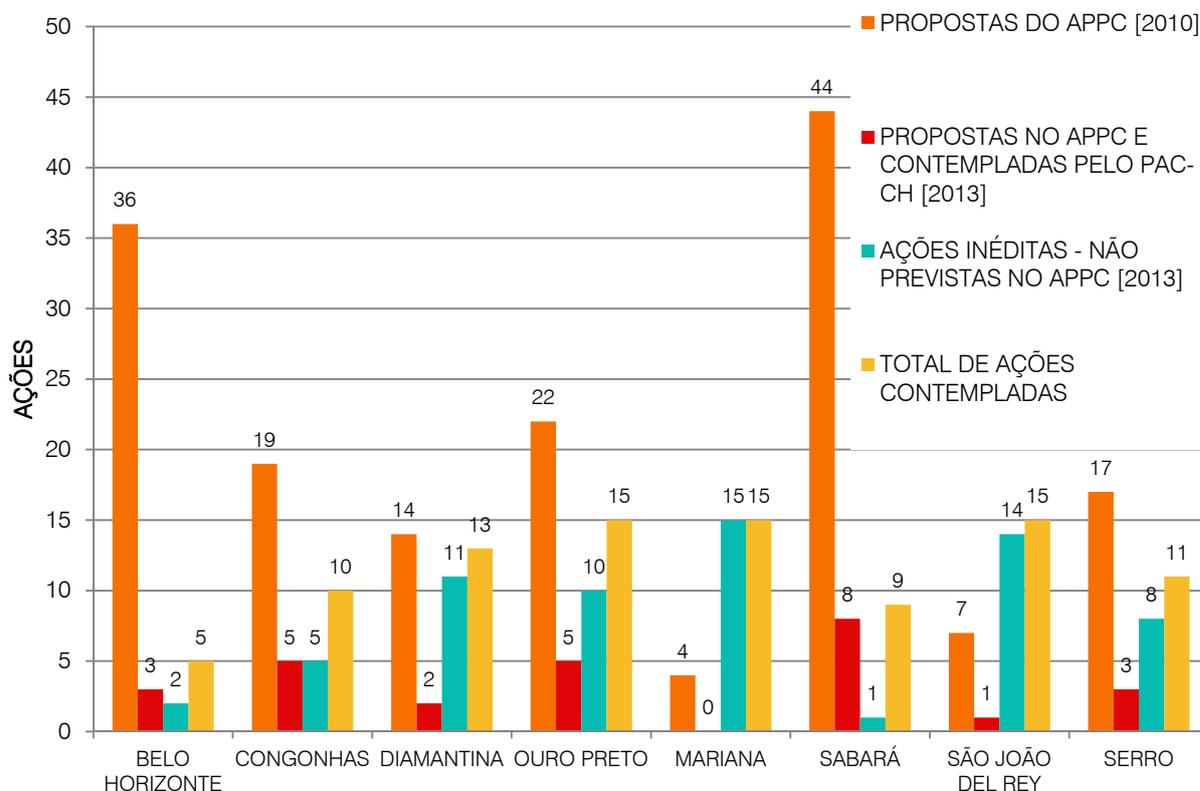
⁸⁴ IPHAN. *Recursos do PAC Cidades Históricas em Minas chegam a R\$ 254 milhões*. 30 de junho de 2010. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2867>>. Acesso em 18 de março de 2016.

⁸⁵ Para a composição da relação de propostas de ações do município de Mariana foram utilizadas as ações constantes no Plano de Ação elaborado por este município.

único que não assinou o APPC foi o município de Mariana. Ainda assim, para implementação do PAC-CH/2013, oito municípios tiveram ações contempladas pelo PAC-CH/2013, entre eles, Mariana.

Cabe lembrar que, inicialmente, dos Planos de Ação constavam de linhas de atuação elegíveis para uma visão transversal da preservação do patrimônio cultural, além disso, deveriam promover o envolvimento da comunidade em sua formulação. A análise das ações indicadas nos APPC dos municípios de Minas Gerais, cotejadas com aquelas contempladas pelo PAC-CH/2013, indica expressiva desvinculação com a proposta do PAC-CH/2009, o que pode ser observado no Gráfico 6. Dados que nos levam a supor que, aparentemente, não houve uma relação direta entre as ações que constavam no APPC, elaboradas em conjunto por meio dos processos participativos, e as que realmente se efetivariam.

Gráfico 6 – Relação entre as ações propostas no APPC e as ações contempladas pelo PAC-CH/2013 para cada um dos municípios mineiros contemplados.

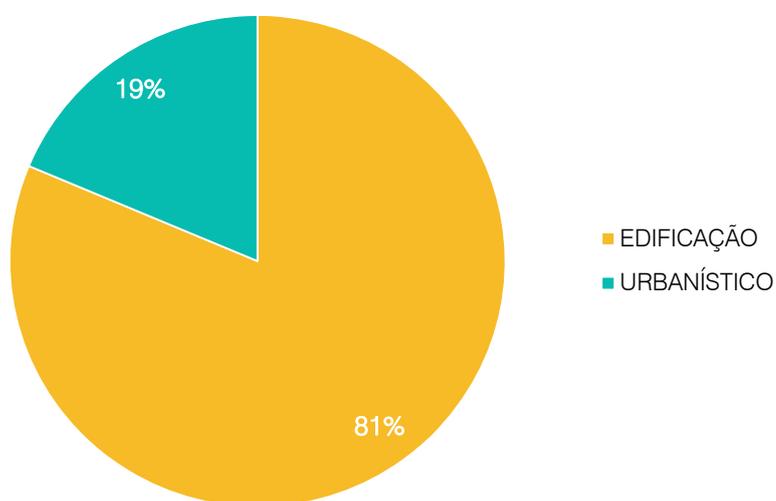


Fonte: Da autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. Portal do IPHAN. Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016; e dos APPC assinados por cada um dos municípios.

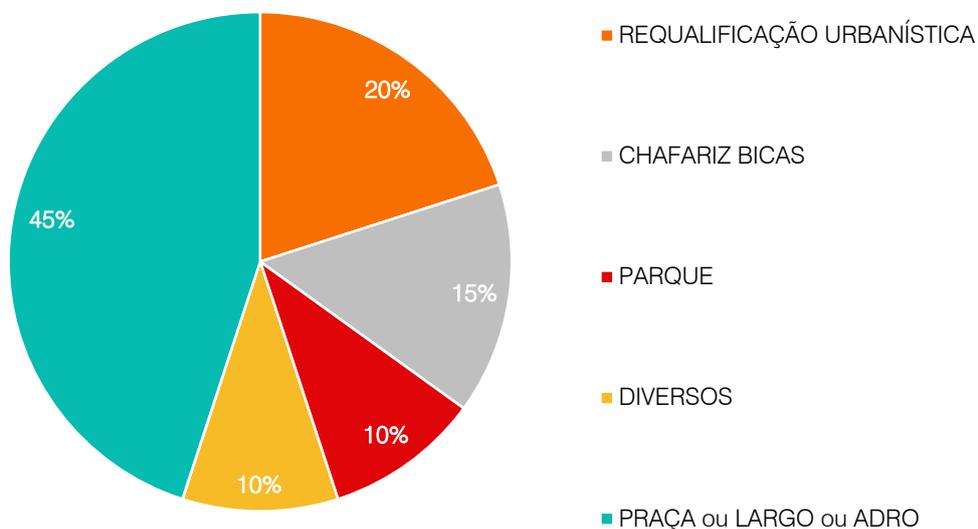
Em relação às ações destinadas aos municípios mineiros os Gráfico 7, Gráfico 8 e Gráfico 9 demonstram uma atuação mais tradicional de preservação dos bens, predominantemente voltada para projetos de restauração, requalificação e intervenção direta em monumentos, desconsiderando a diversidade das categorias abrangidas, inicialmente, nos Planos de Ação do PAC-CH/2009. A proporção entre categorias de projetos é muito similar em relação àquelas contempladas no âmbito federal.

Gráfico 7 – Categorias predominantes nas ações contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais, entre projetos voltados para edificações e projetos voltados para intervenção no espaço urbano.



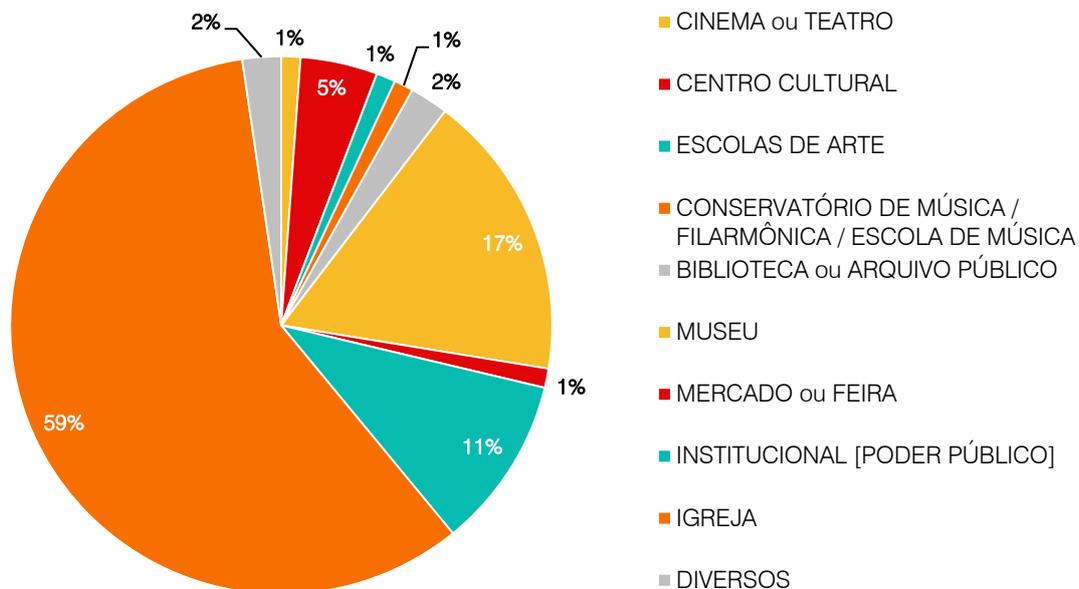
Fonte: Da autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. Portal do IPHAN. Disponível em:
<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>>.
Acesso em 18 de março de 2016.

Gráfico 8 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções no espaço urbano contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais.



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

Gráfico 9 – Categorias predominantes nas ações voltados para intervenções em edificações contempladas no PAC-CH/2013 em Minas Gerais.



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

As características do PAC-CH/2013 em Minas Gerais nos comprovam a desvinculação das premissas que permeavam a política dos Planos de Ação e o abandono de conceitos que permeavam as etapas de formulação e formação da agenda política. Inicialmente, nos chama atenção o fato de o município de Mariana ter sido contemplado pelo PAC-CH/2013, ainda que não tenha concluído todas as etapas estabelecidas em 2009, fato que se contrapõe a informação do documento “Orientações para apresentação de propostas”⁸⁶, que apresentava como um dos critérios de seleção para o PAC-CH/2013 a evolução dos APPC pactuados. Outro ponto que nos leva a esta reflexão é a desvinculação entre as propostas apresentadas nos Planos de Ação, elaboradas de forma participativa e as que viriam a ser contempladas pelo PAC-CH/2013 (Gráfico 6). Ou seja, apesar de propor a participação e envolvimento da comunidade nas etapas iniciais, tais procedimentos não garantiram, em 2013, que o Programa fosse representativo e democrático.

A semelhança dos dados de implementação do PAC-CH/2013 em âmbito nacional e em Minas Gerais, somada a proximidade da área de estudo, e a familiaridade com o contexto de Minas Gerais, reforçaram nossa intenção inicial de realizar o aprofundamento da implementação do PAC-CH/2013 neste Estado por meio dos Estudos de Casos que visam o aprofundamento da análise e a verificação da real situação do PAC-CH/2013 nos contextos municipais, evitando nos restringir à análise geral apresentada até este ponto.

Somamos a tais justificativas, ainda, a declaração de GMC1, transcrita abaixo, a qual reafirma nossa decisão e a relevância de executar o estudo em municípios mineiros.

“O PAC-Cidades Históricas, começou num movimento de prefeitos da Associação das Cidades Históricas de Minas, no início de 2009, quando Anderson Cabido era Prefeito de Congonhas e assumiu a presidência da Associação [...]. Quando o Anderson assumiu, nós, da parte administrativa, nós fizemos um encontro de prefeitos e secretários para fazer o Plano de Ação da Associação das Cidades Históricas e o que realmente os prefeitos queriam durante a gestão do Anderson. E o pedido primeiro foi que os municípios criassem uma carta de intenção para que promovesse o patrimônio histórico dos municípios filiados. A partir disso o Anderson se uniu ao Ângelo Oswaldo, que era Prefeito de Ouro Preto, e foram a Brasília conversar com o Luiz Fernando, que era presidente do IPHAN. O Luiz Fernando foi muito aberto ao pedido, mas ficou só numa reunião de gabinete.

⁸⁶ MINISTÉRIO DA CULTURA; IPHAN. *Orientações para a apresentação de propostas*, Brasília, p. 4, 30 de janeiro de 2013.

Então, as cidades históricas começaram a fortalecer isso. Criou-se uma frente de prefeitos, e essa frente de prefeitos foi a Brasília, e apresentou a proposta desse Plano para se criar uma salvaguarda do patrimônio cultural das cidades. O Luiz Fernando se comprometeu em fazer um Plano de Ação, reuniu os municípios, e tomou-se uma dimensão muito grande. O Luiz Fernando, Anderson e Ângelo Oswaldo já colocaram isso na nossa pasta: nós estamos sensíveis à causa e agora, com essa frente de prefeitos, nós vamos fazer não só para Minas, mas vamos fazer para o Brasil inteiro. E a partir disso teve um Fórum de Patrimônio Cultural no final do ano, em Ouro Preto. Neste Fórum, o Ângelo Oswaldo e o Anderson colocaram isso no Fórum de Patrimônio Cultural. A partir daí, inspirado na Associação das Cidades Históricas, criou-se a Associação Brasileira das Cidades Históricas. A partir daí criou-se a Associação Brasileira das Cidades Históricas para fortalecer o projeto PAC-Cidades Históricas.”⁸⁷

Apresentaremos, então, no próximo capítulo, os estudos de caso realizados para os municípios de Serro, Diamantina e Congonhas, nesta ordem.

⁸⁷ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 em Congonhas/MG.

4 | ESTUDOS DE CASO

Para aprofundar a compreensão das ações do PAC-CH – com enfoque em seu desenvolvimento, analisando avanços, limitações e retrocessos em relação à trajetória da preservação no Brasil –, elegemos como critério de análise a rede discursiva que pautou o PAC-CH/2009: uma rede de intervenção voltada para a promoção do desenvolvimento econômico e social, com sustentabilidade, atentando para a qualidade de vida dos cidadãos, cotejada com as propostas constantes nos Planos de Ação e com as ações efetivamente contempladas. Nesse sentido, e considerando que tratamos de uma política pública em desenvolvimento – embora comprometida pelas crises econômica e política dos últimos anos –, implementada em centros urbanos com diferentes tipos de gestão, investimentos e contextos culturais, tendo como principal objetivo a análise dos avanços e deficiências do PAC-CH na perspectiva de uma política sustentável de preservação, entendemos que a realização de estudos de caso em diferentes contextos nos forneceria dados a respeito de seu desenvolvimento, das decisões tomadas e dos resultados atingidos.

O recorte inicial proposto parte do estudo em diferentes contextos municipais no Estado de Minas Gerais nos quais o PAC-CH/2013 foi implementado. Os oito municípios contemplados estão listados no Quadro 1, que traz, ainda, informações complementares que nos auxiliaram no recorte do universo de estudo.

Quadro 1 – Quadro dos dados a respeito dos municípios mineiros contemplados pelo PAC-CH/2013.88

MUNICÍPIO	HABITANTES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	BENS TOMBADOS PELO IPHAN	CENTRO URBANO TOMBADO	CONTEMPLADO PELO MONUMENTA?	POSSUI BENS INSCRITO/INCLUIDO NA LISTA DO PATRIMÔNIO MUNDIAL DA UNESCO
BELO HORIZONTE	2.375.151	7.955.736	11	Não	Não	Sim
CONGONHAS	48.519	348.846	4	Sim	Sim	Sim
DIAMANTINA	45.880	79.388	15	Sim	Sim	Sim
MARIANA	54.219	352.994	31	Sim	Sim	Não
OURO PRETO	70.281	336.784	62	Sim	Sim	Sim
SABARÁ	126.269	218.160	23	Não	Não	Não
SÃO JOÃO DEL REY	84.469	163.578	10	Sim	Não	Não
SERRO	20.835	37.116	8	Sim	Sim	Não

Fonte: Da autora.

Considerando os oito municípios listados no Quadro 1, a metodologia utilizada para definição dos estudos de casos partiu da priorização de municípios que possibilitassem a análise de possíveis continuidades nas políticas de preservação em âmbito local. Para isso, partimos da pré-seleção dos municípios que haviam participado do Programa Monumenta, da elaboração dos Planos de Ação e assinatura do APPC, com o PAC-CH/2009, e que, posteriormente, foram contemplados pelo PAC-CH/2013, o que poderia nos fornecer dados a respeito das experiências absorvidas pela gestão municipal e seus reflexos no PAC-CH. Dentre os oito municípios, cinco destes⁸⁹ – Congonhas, Diamantina, Ouro Preto, Mariana e Serro – atenderam a este primeiro critério da pré-seleção proposta.

Desses cinco municípios, considerando a possibilidade de estabelecimento de uma contraposição entre diferentes contextos, foram selecionados três para estudo:

⁸⁸ Dados tais como o número de habitantes e receita orçamentária foram retirados do Portal do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

⁸⁹ Todos os cinco municípios listados – Congonhas, Diamantina, Ouro Preto, Mariana e Serro – fazem parte da Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais.

Congonhas, Diamantina e Serro⁹⁰. Dados como o número de habitantes, similares em Congonhas e Diamantina e muito inferior no Serro; receita orçamentária, que destoa em Congonhas em comparação aos demais, sendo comparativamente bem maior que a do Serro e de Diamantina; ausência de bens inscritos/incluídos na lista do Patrimônio Mundial da UNESCO apenas no município do Serro, e a grande diferença no número de bens tombados pelo IPHAN – Congonhas, com quatro bens; Diamantina, com 15; e Serro, com oito – evidenciam algumas das diferenças dos contextos escolhidos.

Entendendo como contribuição fundamental nas orientações para elaboração dos Planos de Ação, a premissa de desenvolvimento de ações articuladas em nível local e que possibilitassem o desenvolvimento local, embasamos nossa discussão principalmente nos conceitos de articulação e de desenvolvimento local sustentável.

Em relação à articulação, é fundamental considerar que 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 entes federados, agentes sociais, políticas e programas, para que houvesse o apoio necessário para a viabilização dos planos (REIS, 2016). Para o aprofundamento da análise das articulações em nível local, a intenção foi investigar se as articulações com demais políticas, planos, programas, atores e entes existentes e atuantes no território municipal foram devidamente estruturadas/observadas, bem como as possíveis repercussões da experiência da elaboração dos Planos de Ação do PAC-CH/2009 em termos da autonomia das gestões municipais e do estabelecimento de novos pactos e investimentos.

Em relação ao desenvolvimento local, é importante inicialmente esclarecer que sua interpretação pode permear caminhos distintos: Se o relacionarmos 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, poderia ser entendido pela capacidade de inclusão de populações e setores marginalizados, ressaltando especificidades e

⁹⁰ O fato de o município de Ouro Preto possuir tradição no tratamento do patrimônio cultural, dispondo de instrumentos, corpo técnico e aparato institucional mais preparado e distinto das cidades históricas de Minas Gerais, e de o município de Mariana não ter assinado o APPC, ou seja, não ter dado continuidade ao processo proposto pelo IPHAN, reforçou nossa decisão de aprofundar os estudos nos municípios de Congonhas, Diamantina e Serro.

potencialidades de cada região e possibilitando a integração da população; 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), 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 partir da reflexão das múltiplas relações entre as diferentes escalas. 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. 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. Na conquista de autonomia e desenvolvimento de cidadania residiria, então, 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)

Portanto, a análise dos aspectos do desenvolvimento local será embasada pelos aspectos participativos, envolvimento da população, identificação de minorias e possibilidades de ampliação da democratização das ações.

Para apresentação de cada um dos estudos de caso realizados, partimos da análise da evolução e dos possíveis legados do Programa Monumenta, buscando identificar os avanços em termos de uma gestão municipal de preservação mais autônoma, os aspectos relacionadas à criação e manutenção das UEP's, ao Conselho Curador, aos Fundos Municipais de Preservação, e à realização das oficinas participativas.

Para análise dos Planos de Ação, nos concentramos na descrição dos processos participativos relativos à elaboração do Plano e nas articulações propostas e/ou

executadas entre níveis de governo, atores e setor privado atuantes no território. Na análise específica da estrutura dos Planos de Ação, buscamos contrapor os objetivos pretendidos, a relação entre as ações e objetivos neles listados e as linhas elegíveis estabelecidas pela coordenação do PAC-CH/2009, e a incorporação dos objetivos pretendidos em proposição de ações.

Em relação à abordagem do territorial municipal, buscamos compreender como se deu a distribuição das ações, como foi realizada a leitura do território pela coordenação de elaboração dos Planos e o foco geral dado. Buscamos, ainda, fazer a contraposição entre as ações propostas nos Planos de Ação e aquelas que vieram a ser solicitadas pela gestão municipal em 2013, para o PAC-CH/2013 e as que efetivamente vieram a ser contempladas e implementadas.

A sistematização das informações do PAC-CH em cada um dos municípios foi feita a partir da análise documental de seus respectivos Planos de Ação, bem como da análise do perfil do Programa em suas diferentes fases, sua distribuição territorial e intenções explicitadas, complementada com a realização de entrevistas com agentes locais envolvidos com o Programa, e técnicos do IPHAN e da coordenação do PAC-CH.

Nosso estudo se concentrará, então, nas etapas de percepção e identificação do problema, para a formação da agenda política, fases relacionadas às etapas desenvolvidas no ano de 2009, e etapas de tomada de decisões e seleção das ações que viriam a ser implementadas, etapas relacionadas ao ano de 2013. Não vamos nos ater especificamente sobre o desenvolvimento do Programa no município, o que seria superficial uma vez que algumas das ações implementadas ainda se encontram em desenvolvimento e finalização, não nos permitindo realizar uma análise dos resultados atingidos, podendo nos levar a conclusões superficiais, mas sobre os possíveis avanços e continuidades de práticas ligadas à preservação.

4.1. MUNICÍPIO DE SERRO/MG

O município de Serro⁹¹ apresenta tombamento federal de todo o acervo urbano-paisagístico desde 1938. No Portal do IPHAN, o município é assim apresentado:

“[...] O acervo de arquitetura colonial do município caracteriza-se pela homogeneidade do conjunto, assegurada pela fidelidade a determinados partidos próprios da região, e a ênfase ornamental conferida à ornamentação interna dos templos, sobretudo à pintura em perspectiva dos forros.

São significativos para a história da arte e da arquitetura brasileira os diversos monumentos da cidade, como as igrejas de Nossa Sra. das Mercês, do Amparo, do Carmo, do Rosário, de São Francisco de Assis e do Senhor do Bonfim, entre muitos outros bens culturais tombados. A cidade conserva um traçado básico que remonta, presumivelmente, à metade do século XVIII, quando a então Vila do Príncipe se encontrava urbanisticamente definida, com seus aglomerados de casas ocupando um espaço acidentado entre as margens dos ribeirões auríferos e as encostas de pequenos morros.

A construção de vários templos ricamente ornamentados e de imponentes sobrados residenciais, no decorrer do século XVIII, assinalam sua fase de preponderância econômica e social. Entretanto, ao iniciar-se a Era Republicana, vários fatores, dentre eles o isolamento da cidade em relação aos novos centros de maior progresso do Estado, acentuariam a estagnação social e econômica do Serro, cuja imagem urbana e arquitetônica chegaria até nossos dias quase intacta em relação à fisionomia característica dos séculos XVIII e XIX, documentando de modo expressivo o apogeu de seu passado, e as linhas marcantes da arte e arquitetura do período colonial.”⁹²

A relação de bens tombados, juntamente com a longevidade do tombamento federal de seu sítio urbano⁹³, realizado em 1938, evidencia a relevância do município no cenário do patrimônio cultural.

A ocupação da região da antiga Vila do Príncipe, atual Serro, se deu ainda na primeira década do século XVIII, associada à mineração do ouro e pedras preciosas. A descoberta das minas de ouro da região do Santo Antônio do Bom Retiro do Serro do Frio, em 1702, e, em seguida, a descoberta de minas de diamante na região, estimularam a ocupação inicial que se deu ao longo dos cursos d'água: o Córrego dos

⁹¹ Serro possui os seguintes bens tombados em nível federal: Conjunto arquitetônico e urbanístico, Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição, Igreja de Nossa Senhora do Carmo, Igreja do Bom Jesus de Matozinhos, Casa dos Ottoni, Conjunto Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do Distrito de São Gonçalo do Rio das Pedras

⁹² Texto extraído de IPHAN. Serro. *Portal do IPHAN*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/376/>>. Acesso em 07 de abril de 2016.

⁹³ Ressalta-se que o tombamento federal do sítio urbano da cidade do Serro não contou com a delimitação da área de tombamento. Sendo assim, toda a área urbana encontra-se sob proteção federal. Em 2017, encontra-se em elaboração a delimitação do perímetro de tombamento, contratada pelo IPHAN.

Quarto Vinténs e o Córrego Lucas (SOUZA, 2015). A consolidação dos primeiros povoados se deu a partir de 1720, consequência da elevação do povoado à vila, ocorrida em 1714. As origens da ocupação conferiu à atual cidade o desenvolvimento de um rico conjunto colonial, que se encontra ainda bem preservado.

A Figura 8 apresenta a vista geral da área central do município e inclui o mapa de Minas Gerais com a localização do município, a distância da capital, Belo Horizonte, e informações como o número de habitantes e o número de bens tombados pelo IPHAN.



Figura 8 – Vista da paisagem do Serro/MG a partir da área central do município.

Fonte: Da autora/2017.

O contexto histórico, a existência de um núcleo urbano preservado e de bens relevantes para o cenário nacional certamente foram preponderantes para a inclusão do município no Programa Monumenta. Após a seleção dos municípios participantes,

a exigência do estabelecimento de uma contrapartida, pelas gestões municipais, de a exigência de investimento pela gestão local de 20% dos recursos que viriam a ser investidos pelo Programa, contraposta à baixa receita do município, quase inviabilizou sua participação. Sua adesão foi garantida por meio da realização de uma parceria com o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG), que assumiu os custos da contrapartida e acompanhou a evolução das ações.

Apesar da exigência de uma equipe mínima, as dificuldades da gestão municipal em arcar com as despesas da contratação de novos servidores condicionaram a equipe da UEP a operar, na prática, apenas com uma arquiteta e com um contador, ambos contratados pela Prefeitura Municipal. Durante o período de implementação e desenvolvimento das ações do Programa, o Estado, por meio do IEPHA e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, dava o apoio complementar à UEP. Novamente trazemos à nossa reflexão dados e informações de outros entrevistados, neste caso, o Técnico do Monumenta que denominamos TM1. Segundo o TM1, à frente da UEP de 2004 a julho de 2010, a parceria com o Estado propiciou o envolvimento das gestões local e estadual, trazendo benefícios para o sucesso do Programa:

“Eu considero muito legal também para o sucesso do Programa. Porque acaba que o Governo Federal, mesmo acompanhando, era um acompanhamento mais distante. Como o Governo Estadual estava investindo, a gente tinha reuniões mensais com o pessoal do planejamento, da SEPLAG, do Estado [...]. A gente tinha que apresentar resultado.”⁹⁴

Em relação ao desenvolvimento do Monumenta, TM1 complementa:

“[...] O Serro, eu acredito que é uma das cidades que o Monumenta mais deu certo. Por quê? Por conta do tamanho da cidade, o fato de ela ser praticamente toda tombada, praticamente não, ela é toda tombada. Ela tem uma área que é prioritária, mas não é centro e área de entorno, a cidade é tombada como um todo. Então o impacto que o Monumenta teve na cidade foi extremamente positivo.”⁹⁵

O principal benefício do Programa apontado refere-se à implantação do financiamento dos imóveis privados, o que proporcionou o envolvimento da população com o Programa e a conservação dos imóveis privados na área protegida de forma economicamente sustentável para os envolvidos.

⁹⁴ Técnico do Monumenta (TM1). Entrevista concedida em 24 de abril de 2017, no município de Diamantina/MG.

⁹⁵ Idem.

“Lá tem universidade, a PUC, então, para cada pessoa que reformou a sua casa a gente fez o projeto de forma a ter um ponto de aluguel, ou que ele fosse voltado para a rua no sentido de ser um comércio, ou que fizesse uma suíte para alugar para o pessoal, os alunos. Então, foi muito bacana. Com o próprio dinheiro desses aluguéis o pessoal pagava o financiamento e ainda sobrava. [...] Nesse aspecto eu acho que foi um sucesso para quem pegou.”⁹⁶

A saída da arquiteta contratada para a UEP, em 2010, levou à extinção da Unidade. Sem corpo técnico, a Prefeitura Municipal ficou destituída de arquitetos, o que só viria a ser revertido em 2016, com a abertura de um edital de concurso público para contratação de um arquiteto⁹⁷.

Segundo informações fornecidas por um Técnico do IPHAN, o TI3, instrumentos tais como a constituição do Fundo Municipal e do Conselho Curador, ambos exigidos para adesão ao Programa Monumenta, ainda em 2012 estavam em processo de desenvolvimento:

“Eu fiquei cinco anos no Serro e nunca teve uma reunião. [...] Reuniões do Conselho do Monumenta, nunca teve. [...] O Conselho de Patrimônio tinha, mas raramente dava quórum, as pessoas não iam. [...] Normalmente, estava o pessoal da Prefeitura e eu. Aí não tinha como [realizar a reunião] e a gente desmarcava.”⁹⁸

Ao final, no Serro, o Monumenta atuou, com exceção dos imóveis privados que participaram do Programa de Financiamento de Imóveis privados, nas seguintes obras:

- Restauração da Chácara do Barão (parcialmente executada);
- Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição (executada);
- Restauração da Igreja de Bom Jesus de Matozinhos (executada);
- Intervenção urbanística na ligação entre as igrejas Matriz e Matozinhos/ Museu dos Ottoni/ Chácara do Barão e Córrego Quatro Vinténs (obra não foi executada, apenas o projeto).

Em 2009, segundo entrevistas – contando com a arquiteta contratada para a UEP no quadro de servidores da Prefeitura e com o Escritório Técnico do IPHAN no município em funcionamento –, os funcionários ligados à política de preservação não tomaram

⁹⁶ Técnico do Monumenta (TM1). Entrevista concedida em 24 de abril de 2017, no município de Diamantina/MG.

⁹⁷ Com relação à abertura de um edital de concurso público para contratação de um arquiteto, em 2016, não temos maiores informações sob sua realização.

⁹⁸ Técnico do IPHAN 3 (TI3). Entrevista concedida em 16 de abril de 2017.

ciência a respeito da Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação. Sendo assim, o município não enviou representantes para as Oficinas de Capacitação realizadas em Brasília. Segundo TI3, o Escritório Técnico do IPHAN foi informado a respeito da Chamada Pública quando o prazo para elaboração estava próximo do fim, sem informações complementares a respeito do Programa que se iniciava.

“Quando apareceu para a gente, eu não sei nos outros municípios, mas no Serro, veio um e-mail falando que o prazo para a Prefeitura se inscrever no PAC-CH terminava no final da semana ou no início da outra semana. Não veio nada para o Escritório, falando o que era o Programa, falando da participação. [...] Eu nem sabia o que era PAC-CH. Não teve uma preparação. [...] No Serro, foi uma correria. Eu liguei para o então Secretário de Obras da Prefeitura, a gente começou a ver as coisas que eram [...], junto com a arquiteta do escritório do Monumenta [UEP] na época, e nós três montamos o Plano”⁹⁹

As dificuldades no envolvimento da população nas questões relativas ao patrimônio cultural foram intensificadas pela urgência de se elaborar o material que viria a ser remetido à coordenação do Programa. Com isso, a adesão à Oficina Participativa realizada foi mínima. A análise da ata da Oficina Participativa¹⁰⁰, realizada em setembro de 2009, demonstra que estiveram presentes 15 pessoas, em sua maioria ligadas a órgãos da Prefeitura Municipal.

“Nesse início tinha que ter uma reunião com a população, para mostrar. A Prefeitura fez um panfletinho, anunciou na rádio, convidou todo mundo, mas, você viu a ata? A maioria era funcionário da Prefeitura”¹⁰¹

A necessidade de dar agilidade ao desenvolvimento do Plano de Ação certamente resultou na elaboração de um Plano de Ação sucinto. A análise do Plano de Ação elaborado para o município de Serro¹⁰² indica que, apesar de terem sido seguidos os roteiros de elaboração divulgados pelo IPHAN, o documento apresenta descrições resumidas e objetivas. Foram incluídas, de forma sucinta, o histórico do município, suas características ambientais e aquelas ligadas ao patrimônio cultural. Um de seus destaques é a concentração do perfil socioeconômico da população em atividades ligadas à agroindústria, especialmente de produção artesanal, tais como produção de

⁹⁹ Técnico do IPHAN 3 (TI3). Entrevista concedida em 16 de abril de 2017.

¹⁰⁰ Os documentos que acompanham o Plano de Ação do Serro não apresentam, de forma detalhada, um relatório com a metodologia da Oficina Participativa, os resultados e os pontos levantados na Oficina.

¹⁰¹ Técnico do IPHAN 3 (TI3). Entrevista concedida em 16 de abril de 2017.

¹⁰² O Plano de Ação do município de Serro foi elaborado pela então chefe do escritório técnico do IPHAN, pela então coordenadora da UEP no Serro, e pelo então Secretário Municipal de Turismo, Cultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

cachaças, rapadura, doces, derivados da mandioca e do leite (em especial o Queijo do Serro¹⁰³), e ao comércio, principalmente do artesanato local¹⁰⁴.

A área utilizada como base de estudo para a elaboração do Plano foi aquela definida no Plano Diretor Municipal como ZPC – Zona de Proteção Cultural, somada aos distritos de Milho Verde e São Gonçalo do Rio das Pedras, ambos de origem colonial e localizados no eixo da Estrada Real. A Zona de Proteção Cultural – ZPC, uma parcela considerável do território municipal, apresenta-se representada na Figura 9.

¹⁰³ O Queijo do Serro foi o primeiro bem imaterial protegido pelo IEPHA, tendo sido registrado no Livro dos Saberes o Modo de Fazer Artesanal da Região do Serro, em 2002.

Dados extraídos do Portal do IEPHA. Disponível em: <<http://iepha.mg.gov.br/banco-de-noticias/982-iephamg-informa-modo-de-fazer-do-queijo-do-serro-registro-completa-uma-decada-em-2012>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

¹⁰⁴ Segundo dados do IBGE, o produto interno do município está principalmente relacionado aos serviços (39.84% do total) e à administração pública (34.28%).

Dados extraídos do Portal do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=316710&search=minas-gerais|serro|infogr%E1ficos:-despesas-e-receitas-or%E7ament%E1rias-e-pib>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

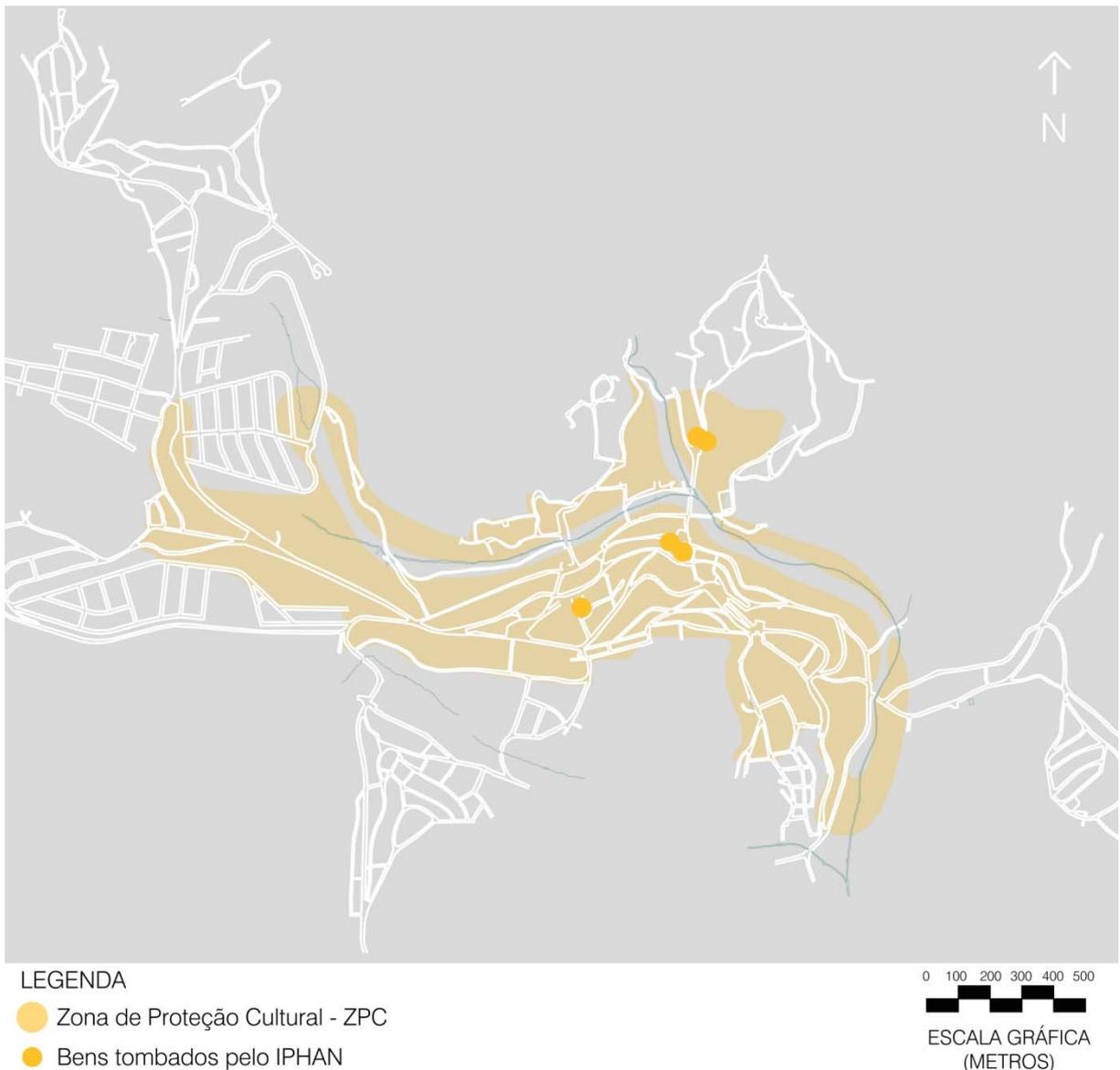


Figura 9 – Mapa da cidade do Serro com destaque para a Zona de Proteção Cultural – ZPC e com a localização dos bens que possuem tombamento isolado pelo IPHAN

Fonte: Da autora. Dados extraídos de: IPHAN. Bens tombados e processos de tombamento em andamento. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20bens%20tombados%20e%20processos%20em%20andamento%20ago%202017.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

O Diagnóstico Local apresentado no Plano de Ação destaca a unanimidade da opinião popular em relação às potencialidades do município, ligadas à riqueza cultural e a beleza da paisagem – desde a arquitetura às belezas naturais da Serra do Espinhaço e dos distritos –, sendo estes os principais elementos potenciais identificados.

Em relação aos desafios existentes, o Plano destaca a ausência/carência de infraestrutura urbana de qualidade, tais como um sistema eficiente de drenagem pluvial e rede de coleta de esgoto sanitário, a existência de redes elétricas e de

telecomunicações aéreas, às más condições da pavimentação das vias, a existência do tráfego pesado de veículos na área central e às construções irregulares. Além destes, o Plano cita o desafio de se criar um maior envolvimento entre a gestão local e a comunidade, indicando ainda que tal envolvimento poderia ser incentivado por meio da realização de atividades e oficinas de educação patrimonial, a criação de espaços públicos para realização de atividades culturais e para a promoção do comércio artesanal, rural e local.

Com o foco em problemas urbanísticos, a tabela de objetivos apresenta como objetivo geral a promoção da requalificação urbanística do núcleo histórico do município, ou da Zona de Proteção Cultural – ZPC do Serro. A lista completa dos objetivos apresenta-se sintetizada no Quadro 2.

Quadro 2 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG

OBJETIVOS LISTADOS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRO	LINHAS DE AÇÃO		
	1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural
Implantar rede de drenagem pluvial ¹⁰⁵			X
Implantar rede elétrica subterrânea ¹⁰⁶			X
Recuperação da pavimentação de vias públicas ¹⁰⁷			X
Qualificar espaços públicos ¹⁰⁸			X
Normatizar o uso de letreiro publicitário		X	
Restauração da Igreja do Rosário e da Igreja de Santa Rita			X
Promoção de oficinas de capacitação em preservação de patrimônio ligadas à arquitetura de terra, estruturas de madeira, e pedra de cantaria	X		
Implantação do programa de financiamento para recuperação de imóveis privados			X
Implantação do programa de apoio à estruturação da cadeia produtiva do Queijo do Serro			X
Produção de material de referência e divulgação do patrimônio cultural, incluindo cadernos técnicos; cartilhas temáticas; guias de proteção do patrimônio; e documentário das atividades tradicionais locais.	X		
Produção de material (cartilhas temáticas) de conteúdo didático sobre patrimônio cultural para as escolas.	X		
Qualificação de espaços para referência, capacitação para a produção e comercialização do artesanato local promovendo geração de emprego e renda			X
Qualificar urbanisticamente e paisagisticamente as vias de acesso à cidade			X
Inventariar sítios arqueológicos (arqueologia pré-histórica; arqueologia histórica (sede e distritos de Milho Verde e São Gonçalo do Rio das Pedras)	X		
Promover oficinas de capacitação em arqueologia	X		
Produção de material de referência para os sítios arqueológicos identificados (cartilhas temáticas; guias de proteção do patrimônio arqueológico; documentário sobre patrimônio arqueológico)	X		

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação para as Cidades Históricas elaborado para o município de Serro/MG (2009).

¹⁰⁵ A proposta constante no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG prevê implantação do sistema de drenagem nos seguintes eixos: Travessa da Saudade, Beco do Carmo, Praça João Pinheiro, Travessa Magalhães, Rua Fernando Vasconcelos, Praça Ângelo Miranda, escadinha Santa Rita, Córrego Quatro Vinténs; Travessa da Purificação, Praça Dr. Andrade, Rua Padre João Moreira; Rua Fernando Vasconcelos, Rua São José, Rua Santa Rita, Rua Gal Osório, Rua Dep. Augusto Clementino, Córrego Machadinho; Praça Pedro Lessa, Rua Sinval Lins, Beco dos Coqueiros, Praça Modesto Justino de Oliveira, Rua do Garimpeiro, Travessa do Leiteiro, Av. D. José André, Travessa da Independência, Rua Luiz Advíncula Reis, Travessa da Matriz, Rua Cônego Júlio, Rua Nelson de Sena, Ladeira da Matriz, Rio do Lucas; Rua da Ressurreição, Praça da Abadia, Rua Arraial de Baixo, Rua Humaitá, Rua Juquinha do Corte, Avenida da Saudade, Rua do Rosário, Rua Vasa Canudos, Rua Muriti, Beco dos Velhacos, Rua do Leiteiro, Rua do Minerador, Rua Arco Iris, Rua Lua de Prata, Rua da Real Fundação do Ouro, Rua Gal Pedra, Rua do Matozinhos, Praça Cristiano Otoni, Rua Ouro Preto, Rua Ouro Branco, Praça Adelardo Miranda, Rua Lagoa Dourada, Rua Ipatinga, Rua Tuquinha Brandão.

¹⁰⁶ A proposta constante no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG prevê implantação do sistema de drenagem nas seguintes vias: Praça Pedro Lessa, Rua Sinval Lins, Rua São José, Praça Ângelo Miranda, Rua Gal Osório, Rua Fernando Vasconcelos, Rua Rio Branco, Av. d. José André, Praça da Abadia, Beco do Frutuoso, Rua Dr. Simão, Rua Luiz Advíncula Reis, Rua Cônego Júlio, Rua Nelson de Sena, Ladeira da Matriz, Praça Cristiano Otoni, Rua Irmã Carvalho.

¹⁰⁷ A proposta constante no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG prevê a recuperação da pavimentação das seguintes vias: Praça Pedro Lessa, Rua Sinval Lins, Rua São José, Praça Ângelo Miranda, Rua Gal Osório, Rua Rio Branco, Av. D. José André, Praça da Abadia, Beco do Frutuoso, Rua Dr. Simão, Rua Luiz Advíncula Reis, Rua Nelson de Sena, Ladeira da Matriz, Praça Cristiano Otoni, Rua Irmã Carvalho, Rua Ângelo Miranda, Rua Padre João Moreira, Praça da Abadia, Rua Arraial de Baixo, Rua Humaitá, Travessa da Independência.

¹⁰⁸ A proposta constante no Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG prevê a qualificação dos seguintes espaços: Praça do Rosário, Praça Maria Eremita de Souza, Praça Gov. Israel Pinheiro, Praça Teófilo Otoni, Praça João Pessoa, Praça Cristiano Otoni, Praça da Abadia, Praça Três de Outubro, Praça do Morro da Páscoa (entroncamento da Rua Primavera com Rua Arco Iris), Praça Ângelo Miranda, Praça do Cruzeiro (Sinval Lins com Dep. Aug. Clementino), Praça Adelardo Miranda.

A análise do Quadro 2 demonstra que, na elaboração do Plano de Ação, o foco da estava voltado para a solução dos problemas urbanos, prevalecendo ações ligadas a “Linha 03 – Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural” e, nesta, ligados à requalificação urbanística. Do total de 16 objetivos listados, nove estavam relacionados à Linha 03 e, destes, apenas um estava relacionado à restauração de um bem imóvel. Há, ainda, uma ampla concentração de objetivos na “Linha 01 – Produção de conhecimento e informação” (seis dos 16 objetivos listados), o que poderia trazer retorno em relação ao desafio de se criar um maior envolvimento com a população local e, ao mesmo tempo, propiciar avanços em termos do conhecimento da real situação do município por parte da gestão municipal.

Na etapa seguinte, ocorreu, então, o desenvolvimento da listagem de ações a serem incluídas no Plano. Em relação a esta lista, TM1 destaca:

“A ideia era terminar algumas coisas que tinha ficado pendentes e outras que a gente tinha detectado no Monumenta. A gente tinha um super projeto para o Córrego do Lucas e Quatro Vinténs e isso ia entrar. Agora, eu não sei se entrou na versão final, mas era um desejo de todo mundo. [...]”

Na época, foi feita uma análise assim: quais são os bens tombados que não estão em bom estado, ou em situação de risco, que precisam de projeto, ou que já dá para partir para a obra, então, assim, tudo foi feito em cima do que estava emergencial.”¹⁰⁹

A etapa seguinte à elaboração da lista de ações do Plano seria marcada pela assinatura do APPC, no qual também constava um quadro síntese com a listagem de ações propostas. No município do Serro, a lista de ações incluída no Plano de Ação se difere das que constam no APPC. Dessa forma, apresentamos no Quadro 3 ambas as listas sintetizadas.

¹⁰⁹ Técnico do Monumenta (TM1). Entrevista concedida em 24 de abril de 2017, no município de Diamantina/MG.

Quadro 3 – Quadro das ações previstas no Plano e Ação e APPC do município de Serro/MG

AÇÕES PREVISTAS NO APPC E PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRO	LINHAS DE AÇÃO			Objetivos que se converteram em propostas de Ações	OBSERVAÇÕES A RESPEITO DO INVESTIMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DA AÇÃO, CONSTADAS NO PLANO DE AÇÃO
	1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural		
01 Instalação de manta de subcobertura na Casa General Carneiro – Escritório Técnico do IPHAN			X		· Não constava no Plano de Ação
02 Implantar Terminal Rodoviário de Serro			X		· MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização) · Secretaria de Turismo do Estado (Financiamento do projeto)
03 Implantar sistema de drenagem pluvial			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento projeto executivo) · COPASA (Fornecimento do projeto topográfico)
04 Qualificar espaços públicos ¹¹⁰			X	X	· IPHAN (Análise e aprovação dos projetos executivos) ou MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização do serviço) · Prefeitura Municipal (Realização de convênio com Esc. Arquitetura / UFMG - Implantação do Escritório de Arquitetura)
05 Recuperar pavimentação de vias do Centro Histórico ¹¹¹			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização do serviço) · Prefeitura Municipal / Sec. Municipal de Obras e Urbanismo (Projeto Executivo e fiscalização)
06 Qualificar urbanisticamente e paisagisticamente as vias de acesso à cidade ¹¹²			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento da intervenção) · CEMIG (Fiscalização do projeto executivo)
07 Implantar rede elétrica e de telecomunicações subterrânea ¹¹³			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização dos serviços) · IEPHA (Projetos complementares, orçamento e fiscalização)
08 Restaurar bens: Igreja do Rosário			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização dos serviços) · IEPHA (Projetos complementares, orçamento e fiscalização)
09 Restaurar bens: Igreja de Santa Rita			X	X	· MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização dos serviços) · IEPHA (Projetos complementares, orçamento e fiscalização)
10 Implantar o programa de financiamento para recuperação de imóveis privados			X		· Não constava no Plano de Ação
11 Promover oficinas de capacitação em preservação de patrimônio					· Não constava no Plano de Ação
12 Normatizar o uso de letreiro publicitário		X			· MinC / IPHAN (Financiamento de consultoria técnica para condução do processo de elaboração) · Prefeitura Municipal de Serro (Mobilização pública para discussão da norma)
13 Produzir material de referência e divulgação do patrimônio cultural	X				· UFMG / Escritório de Arquitetura Pública (Apoio consultivo na discussão e elaboração da norma) · Conselho do Patrimônio Cultural (Coordenação da elaboração e encaminhamento para aprovação)
					· Não constava no Plano de Ação

¹¹⁰ No Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG, são listadas as seguintes áreas: Praça do Rosário, Praça Maria Eremita de Souza, Praça Teófilo Otoni, Praça João Pessoa, Praça Cristiano Otoni, Praça da Abadia, Praça Três de Outubro, Praça do Morro da Páscoa (entroncamento da Rua Primavera e Rua Arco Iris), Praça Ângelo Miranda, Praça do Cruzeiro (Sinval Lins com Dep. Aug. Clementino), Praça Adelardo Miranda, Praça Governador Israel Pinheiro, Alameda lateral da Rua Irmã Carvalho, Praça Ouro Branco - Revitalização da nascente do Córrego Bota Vira.

¹¹¹ No APPC, consta a proposta de implementação desta ação na área referente ao Centro Histórico. No Plano de Ação são listadas as seguintes vias: Rua Humaitá, Rua Arraial de Baixo, Rua da Abadia, Praça da Abadia, Rua do Rosário, Av. D. José André, Rua Rio Branco, Rua General Osório, Rua São José, Praça Ângelo Miranda, Rua Dr. Antônio Tolentino, Rua Luiz Advíncula Reis, Rua Dr. Simão, Beco da Matriz, Rua Nelson de Sena, Rua Padre João Moreira, Rua Irmã Carvalho, Rua Sinval Lins, Praça Pedro Lessa, Praça Adelardo Miranda, Rua Ouro Preto, Rua Ouro Branco.

¹¹² No Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG, trata da listagem das vias a serem restauradas. Ver item acima.

¹¹³ No APPC, consta a proposta de implementação desta ação na área referente ao Centro Histórico. No Plano de Ação são listadas as seguintes vias: Praça Pedro Lessa, Rua Sinval Lins, Rua São José, Praça Ângelo Miranda, Rua Gal Osório, Rua Fernando Vasconcelos, Rua Rio Branco, Av. D. José André, Praça da Abadia, Beco do Frutuoso, Rua Dr. Simão, Rua Luiz Advíncula Reis, Rua Cônego Júlio, Rua Nelson de Sena, Ladeira da Matriz, Praça Cristiano Otoni, Rua Irmã Carvalho.

AÇÕES PREVISTAS NO APPC E PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRO	LINHAS DE AÇÃO			Objetivos que se converteram em propostas de Ações	OBSERVAÇÕES A RESPEITO DO INVESTIMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DA AÇÃO, CONSTADAS NO PLANO DE AÇÃO
	1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural		
14 Produzir material de conteúdo didático sobre patrimônio cultural para as escolas	X			X	<ul style="list-style-type: none"> MinC / IPHAN (Financiamento, elaboração e execução) Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (Elaboração) Ministério da Educação (Realização) <ul style="list-style-type: none"> UFMG - Escola de Arquitetura (Elaboração) Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (Coordenação e elaboração)
15 Implantar programa de apoio à estruturação da cadeia produtiva do Queijo do Serro			X	X	<ul style="list-style-type: none"> MinC / IPHAN (realização) EMATER (projeto e acompanhamento técnico) <ul style="list-style-type: none"> Prefeitura Municipal de Serro / Secretaria Municipal de Agricultura (gestão)
15 Qualificação de Espaços para referência, capacitação para a produção e comercialização do artesanato local promovendo geração de emprego e renda ¹¹⁴			X	X	<ul style="list-style-type: none"> Sec. Municipal de Turismo e Cultura - Prefeitura Municipal de Serro (Elaboração e coordenação) <ul style="list-style-type: none"> Oi – Telemar (Implantação e realização) Associação Serrana de Artesãos (Execução)
19 Implantar o Mercado Municipal de Serro			X	X	<ul style="list-style-type: none"> MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização dos serviços) EMATER (Elaboração do projeto de gestão) <ul style="list-style-type: none"> IEPHA (Elaboração do Projeto Executivo) Prefeitura Municipal de Serro / Secretaria Municipal de Agricultura / Secretaria Municipal de Turismo e Cultura (Gestão)

AS AÇÕES ABAIXO CONSTAVAM NA PROPOSIÇÃO DE AÇÕES DO PLANO DE AÇÃO E FORAM RETIRADAS DO DA LISTAGEM DE AÇÕES DO APPC

20 Restauro e conservação de elementos artísticos integrados da Igreja de Nossa Senhora do Carmo			X		<ul style="list-style-type: none"> MinC / IPHAN (Financiamento, execução e fiscalização dos serviços)
21 Promover parceria com a Escola de Arquitetura da UFMG para definição de perímetros urbanos da sede e distritos pelo Programa Arquitetura Pública		X			<ul style="list-style-type: none"> Prefeitura Municipal de Serro (Realização do Convênio – financiamento) Ministério da Educação (Realização do Convênio – financiamento) <ul style="list-style-type: none"> UFMG - Escola de Arquitetura - Escritório de Arquitetura Popular (Elaboração e execução dos serviços) MinC / IPHAN (Acompanhamento e apoio)
22 Promover parceria com a Escola de Arquitetura da UFMG para complementação do inventário cadastral da Zona de Proteção Cultural de Serro pelo Programa Arquitetura Pública	X				<ul style="list-style-type: none"> Prefeitura Municipal de Serro (Realização do Convênio – financiamento) Ministério da Educação (Realização do Convênio – financiamento) <ul style="list-style-type: none"> UFMG - Escola de Arquitetura (Elaboração e execução dos serviços) MinC / IPHAN (Acompanhamento e apoio)
23 Promover parceria com a Escola de Arquitetura da UFMG para elaboração de projeto de qualificação urbana e paisagística da Av. Minas Gerais pelo Programa Arquitetura Pública.			X		<ul style="list-style-type: none"> Prefeitura Municipal de Serro (Realização do Convênio – financiamento) Ministério da Educação (Realização do Convênio – financiamento) <ul style="list-style-type: none"> UFMG - Escola de Arquitetura (Elaboração e execução dos serviços) MinC / IPHAN (Acompanhamento e apoio)
25 Instalar programa "Arquitetura Pública"		X			<ul style="list-style-type: none"> UFMG - Escola de Arquitetura (elaboração e execução) Prefeitura Municipal de Serro (parceria institucional – convênio)

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG (2009).

¹¹⁴ No Plano de Ação elaborado para o município de Serro/MG, esta ação é assim chamada: Implantação do Espaço Oi de Artesanato - Centro de Referência do Artesão de Serro.

Os Quadros de Objetivos (Quadro 2) e de Ações (Quadro 3) demonstram que, tanto os objetivos quanto às ações listados no Plano de Ação do Serro estiveram mais ligadas à “Linha 03”. Prevalece, desde a elaboração das listas de objetivos, o foco em ações voltadas para a solução de problemas existentes, sobretudo no espaço urbano, tais como as ações de melhoria do sistema de drenagem ou as diversas ações de recuperação da pavimentação de vias públicas. Das 25 ações listadas entre Plano de Ação/APPC, apenas cinco estavam voltadas para intervenções em edificações. As ações demonstram, ainda, uma preocupação em estabelecer uma maior aproximação com a comunidade e ampliar a sensibilidade para as questões relativas à preservação. A distribuição territorial das ações do Plano de Ação está representada na Figura 10.

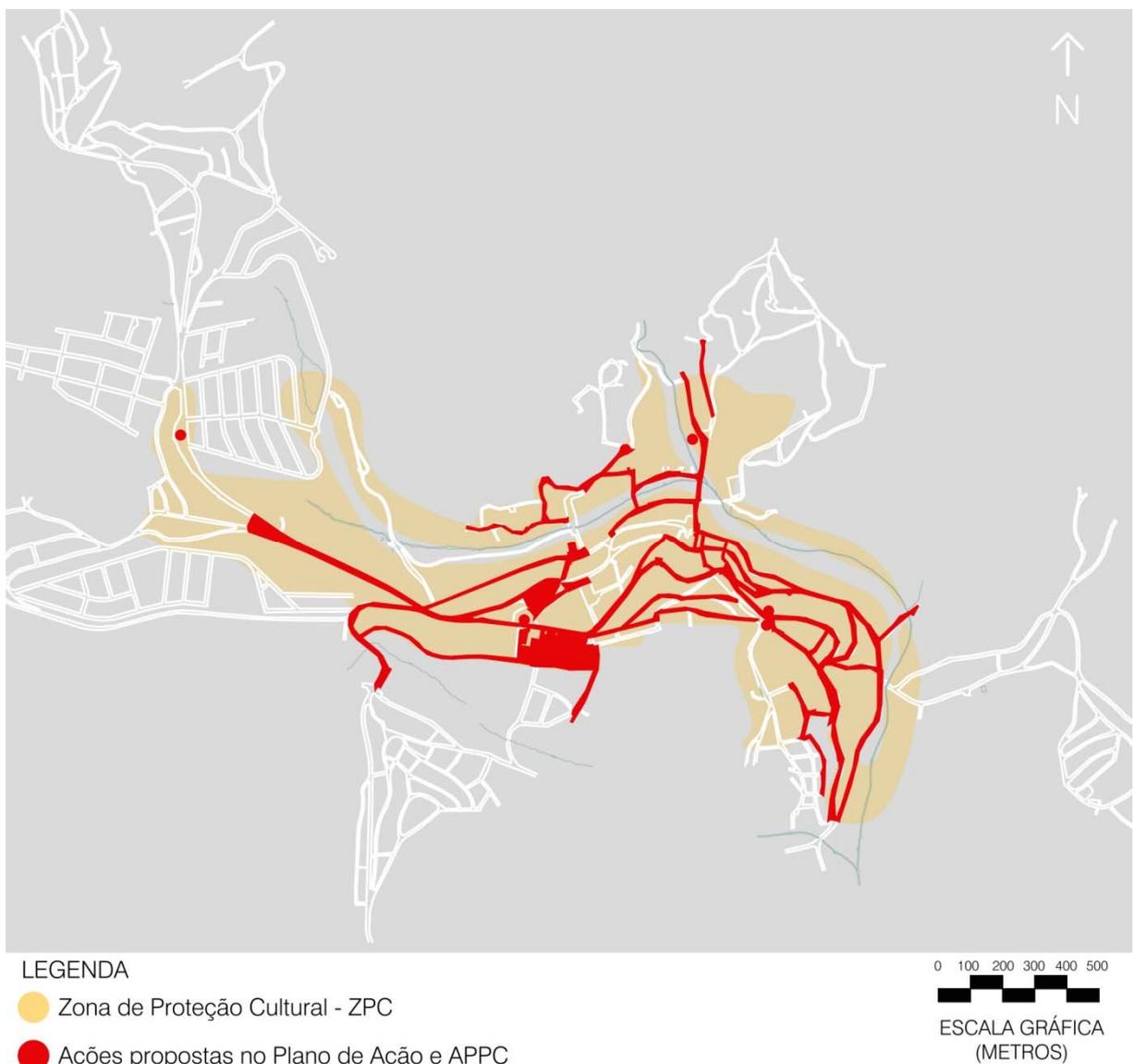


Figura 10 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação e APPC elaborado pelo município

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação e APPC do município do Serro/MG.

Na análise do mapa (Figura 10), observa-se que as ações que constavam no Plano de Ação apresentavam ampla distribuição ao longo da área denominada ZPC, com mais intensidade de atuação em sua porção mais central.

Após a assinatura do APPC, nem a Prefeitura Municipal nem o Escritório Técnico do IPHAN receberam retorno a respeito do andamento do Programa, o que levou o Plano de Ação a ser arquivado. Segundo entrevistas realizadas no município, durante este período o Plano não foi consultado ou utilizado para viabilização de demais planos e projetos.

Em 2013, três anos desde a assinatura do APPC, o lançamento da Chamada Pública reabriu as possibilidades de apresentação de propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013. A equipe responsável pela estruturação da nova listagem foi composta por dois integrantes que participaram da elaboração do Plano de Ação – o então Secretário de Obras, e a Chefe do Escritório Técnico do IPHAN, acrescida do então Secretário de Cultura. Naquele ano, uma nova equipe assumia a Prefeitura Municipal, composta inclusive pelo novo Secretário de Cultura, que, possivelmente, viria a influenciar na decisão das ações a serem incorporadas nesta lista de solicitações.

Segundo GMS1, o processo de seleção de ações foi marcado, novamente, pela ausência de informações a respeito do PAC-CH/2013. As propostas apresentadas, na ocasião, pela Prefeitura Municipal do Serro estão apresentadas no Quadro 4, organizadas pela ordem de prioridade definida pelo município, conforme exigência do IPHAN naquele momento.

Quadro 4 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal do Serro/MG.

AÇÕES SOLICITADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM 2013		CATEGORIA	PROPONENTE	CONSTAVAM NO PLANO DE AÇÃO	PROJETO CONCLUÍDO	VALOR TOTAL (PROJETO E OBRA)
01	Requalificação urbanística das margens dos córregos Quatro Vinténs e Lucas e do eixo Matriz - Matozinhos	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Sim	R\$3.200.000,00
02	Requalificação urbanística do adro e escadaria da Igreja de Santa Rita e Praça Doutor João Pinheiro	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$1.785.000,00
03	Implantação do Terminal Turístico Rodoviário	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$4.725.000,00
04	Restauração da Igreja de Santa Rita	Obra em Imóveis de Uso Público	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$3.150.000,00
05	Requalificação urbanística (drenagem pluvial, pavimentação, acessibilidade, embutimento da fiação aérea, sinalização) - ETAPA 1	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$6.300.000,00
06	Requalificação urbanística (drenagem pluvial, pavimentação, acessibilidade, embutimento da fiação aérea, sinalização) - ETAPA 2	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$6.300.000,00
07	Requalificação urbanística (drenagem pluvial, pavimentação, acessibilidade, embutimento da fiação aérea, sinalização) - ETAPA 3	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$6.300.000,00
08	Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição	Obra em Imóveis de Uso Público	IPHAN - MG	Não	Não	R\$1.580.000,00
09	Pintura das Igrejas de N. Sra. Carmo e Bom Jesus de Matozinhos e manutenção dos adros	Obras em Espaços Públicos	IPHAN - MG	Não	Não	R\$730.000,00
10	Implantação do Mercado Municipal do Serro	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$1.320.000,00
11	Restauração do Museu Casa dos Ottoni	Obra em Imóveis de Uso Público	IBRAM	Não	Sim	R\$200.000,00
12	Ampliação e modernização do Museu Casa dos Ottoni (construção do anexo, expografia, acessibilidade da Casa e paisagismo)	Obra em Imóveis de Uso Público	IBRAM	Não	Não	R\$1.950.000,00
13	Implantação do Museu Sacro na Igreja do Matozinhos	Obra em Imóveis de Uso Público	Prefeitura Municipal de Serro	Não	Não	R\$1.560.000,00
14	Projeto de Qualificação da Chácara do Barão do Serro como Espaço Multiuso e requalificação externa da Edificação	Obra em Imóveis de Uso Público	Prefeitura Municipal de Serro	Não	Não	R\$1.630.000,00
15	Requalificação Arquitetônica do Centro de Referência do Artesanato de Serro	Obra em Imóveis de Uso Público	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$305.000,00
16	Requalificação Arquitetônica do Clube Ivituruy para Implantação do Centro Cultural de Serro	Obra em Imóveis de Uso Público	Prefeitura Municipal de Serro	Não	Não	R\$2.590.000,00
17	Restauração da Igreja de Nossa Senhora do Rosário, Requalificação urbanística de seu Adro, Praça frontal e entorno	Obras em Espaços Públicos	Prefeitura Municipal de Serro	Sim	Não	R\$2.760.000,00

Fonte: Dados extraídos da planilha "Prioridades para seleção PAC Cidades Históricas – Município de Serro/MG" (2009), parte do processo para implementação do PAC-CH/2013 no município.

Redirecionando as intenções do Plano de Ação, a análise das ações solicitadas em 2013 demonstra que o foco geral de atuação do Programa no município foi alterado. Das 17 ações solicitadas, dez constavam na lista de ações do Plano de Ação. Todas as sete ações inéditas estavam voltadas para intervenções em edificações. Ainda assim, do montante solicitado, naquele momento, pela Prefeitura (R\$ 46.385.000,00), as ações voltadas para o espaço urbano consumiriam cerca de 50% do total (R\$23.885.000,00).

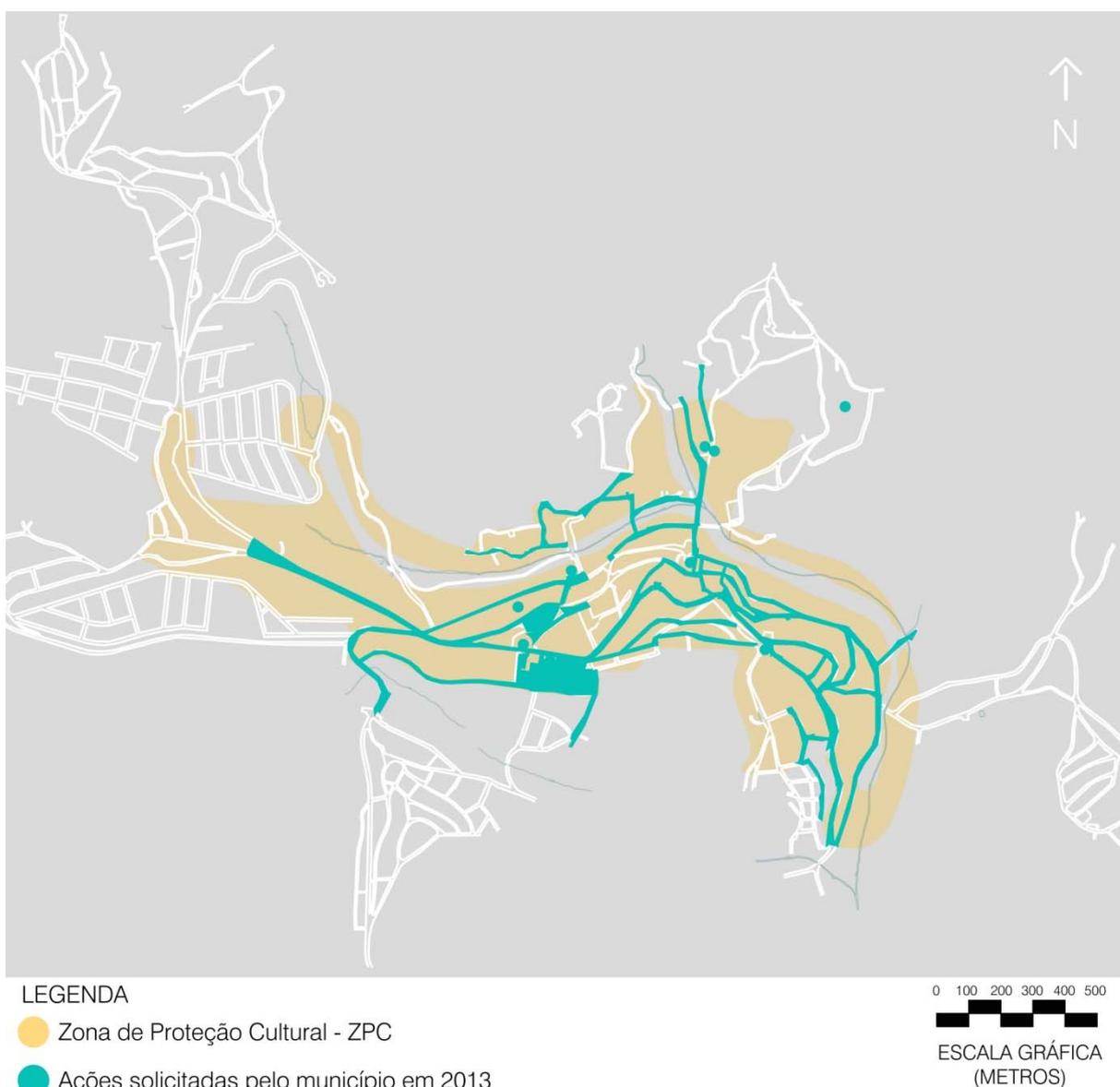


Figura 11 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações solicitadas pelo município em 2013.

Fonte: Da autora. Dados extraídos da planilha “Prioridades para seleção PAC Cidades Históricas – Município de Serro/MG” (2009) que compõe o processo para implementação do PAC-CH/2013 no município.

A distribuição territorial das ações solicitadas em 2013 é muito similar àquela que constava no Plano de Ação. Apesar das sete novas ações, as ações relativas à requalificação urbanística que se apresentavam distribuídas pela ZPC se mantiveram.

Segundo GMS1, após a formulação da lista inicial (Quadro 4) o processo de seleção das ações contou com negociações e diálogos junto à coordenação do Programa e ao Ministério do Planejamento e com a realização de uma reunião em Brasília. Ao que tudo indica, a intenção da coordenação era instruir e orientar os municípios na seleção das ações.

“Quando nós fomos ver tudo, não tinha planilha, não tinham valores, só tinha uma ideia, um esboço. Nós tivemos que sentar, a então Chefe do Escritório Técnico do IPHAN me ajudou muito e começamos a trabalhar de dia, à tarde, à noite, montando isso tudo. Montando o quadro de valores, traçando o que seria e tudo mais. Quando nós chegamos lá no IPHAN para defender o que era, não era nada daquilo. Grande parte disso não poderia entrar porque eles queriam em bens tombados [...] Não foi muito claro o que poderia se feito. [...] Chegando lá tivemos que cortar muita coisa, cortamos cabeamento subterrâneo, que eles não deixaram, drenagem pluvial, eles não deixaram.

Nós colocamos a requalificação das queijeiras do Serro, partindo do princípio de que o Queijo do Serro é bem imaterial, reconhecido também como bem cultural do Brasil, então essa era uma premissa para juntar todos aqueles produtores rurais que são cadastrados e que estão dentro da legalidade pra a gente fazer um aporte financeiro para reestruturar suas queijarias todas. Então para ir de acordo com a legislação estadual. Eles não aceitaram, falaram que isso não era PAC-CH. Muita coisa não ficou clara. Aí quando eu cheguei em Brasília para defender, o pessoal estava sentado numa mesa e, antes de eu entrar, a então Chefe do Escritório Técnico do IPHAN veio e falou ‘Não joga muito em igreja, não joga muito para isso, joga mais para a comunidade’.”¹¹⁵

Após esta reunião, outras revisões foram realizadas na proposta.

“Nós fomos com uma planilha pronta já, que nós fizemos. Depois, nós chegamos lá, tivemos que cortar. Nós pedimos inicialmente quase R\$73 milhões para o Serro e isso foi cortado para R\$22.390,00. [...] Quando nós chegamos aqui, eles pediram para readequar a planilha toda naquilo que eles pediram para tirar. Então, enxugamos de novo a planilha. Quando nós enxugamos de novo, tava indo cortar mais coisas, aí nós pedimos um deputado da nossa região, que fizesse uma intervenção para a gente [...], aí eles mandaram a gente reverter alguns quadros, o que estava em terceiro lugar eu botava em cima, no primeiro lugar. Eu mexi nessa planilha, acho que umas 28 ou 30 vezes para viabilizar. Todo dia eles queriam mudar uma coisa.”¹¹⁶

¹¹⁵ Gestor Municipal do Serro 1 (GMS1). Entrevista concedida em 26 de abril de 2017, no município de Serro/MG.

¹¹⁶ Idem.

Após a seleção das propostas, foi divulgada lista com o total de onze ações contempladas pelo PAC-CH/2013 para o município de Serro, as quais encontram-se listadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Serro/MG

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013 NO MUNICÍPIO DE SERRO/MG	Constavam na lista de objetivos	Constavam no quadro de ações do Plano de Ação	Constavam no APPC	Constava nas solicitações de 2013	Tinha projeto?
Implantação do Museu Sacro na Igreja do Matozinhos				X	Não
Restauração da Igreja de Nossa Senhora do Rosário, Requalificação urbanística de seu Adro, Praça frontal e entorno	X	X	X	X	Não
Restauração da Igreja de Santa Rita	X	X	X	X	Não
Implantação do Mercado Municipal do Serro		X	X	X	Não
Requalificação Arquitetônica do Clube Ivituruy - implantação do Centro Cultural de Serro e Centro Administrativo				X	Não
Pintura das Igrejas de N. Sra. Carmo e Bom Jesus de Matozinhos e manutenção dos adros				X	Não
Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição				X	Não
Restauração do Casarão do Museu Casa dos Ottoni - anexo e acessibilidade				X	Sim
Etapa final da restauração da Chácara do Barão do Serro				X	Não
Requalificação urbanística do adro e escadaria da Igreja de Santa Rita e Praça Doutor João Pinheiro				X	Não
Requalificação urbanística dos eixos Quatro Vinténs/Lucas e Matriz - Matozinhos				X	Sim

Fonte: Da autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. 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.

A distribuição territorial das ações contempladas encontra-se na Figura 12.



Figura 12 – Mapa da cidade de Serro com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.

Fonte: Da autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. 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.

O mapa da Figura 12 revela a predominância da atuação do PAC-CH/2013 em ações mais pontuais. Das onze ações contempladas, apenas três estão ligadas a intervenções no espaço urbano: Requalificações urbanísticas do adro e escadaria da Igreja de Santa Rita e Praça Doutor João Pinheiro, dos eixos Quatro Vinténs/Lucas e Matriz/Matozinhos, e do adro, praça frontal e entorno da Igreja de Nossa Senhora do Rosário, sendo que, dessas três, duas estão relacionadas à área de entorno de bens religiosos.

Das nove ações voltadas para monumentos arquitetônicos, quatro foram direcionadas para intervenções em igrejas. A análise das ações contempladas, contrapostas àquelas que constavam na listagem de objetivos e ações do Plano de Ação/APPC (Quadro 2 e Quadro 3), demonstram que a maioria das demandas apontadas no Plano de Ação não foram convertidas em ações contempladas pelo PAC-CH/2013. Apenas três ações eram originárias no Plano de Ação. Ações amplas, voltadas para problemas urbanos relativos à qualidade da paisagem ou a problemas de infraestrutura que degradam o patrimônio arquitetônico, foram suprimidas. Em relação ao processo de seleção das ações, em 2013, GMS1, destaca:

"Eu me lembro que quando nós chegamos com essa situação de drenagem pluvial, nós chegamos com uma foto da ladeira que a chuva tinha levado tudo embora e a gente ia ter que construir tudo de novo, porque não tinha rede pluvial. Aí o pessoal do IPHAN gostou da ideia e tudo mais, aí olhou para a moça do [Ministério do] Planejamento: 'E aí, pode ou não pode?' E ela falou assim 'Não, não pode'. Então quem bateu o martelo final do que poderia e o que não poderia era sempre o [Ministério do] Planejamento. Aí ela falou assim: 'Isso aí vocês podem pedir na Secretaria do Ministério das Cidades, que é quem vai te dar o recurso para tal'".¹¹⁷

No Serro, o caminho encontrado para a gestão das ações a serem implantadas pelo PAC-CH/2013 foi a divisão entre a Prefeitura Municipal e o IPHAN, realizada conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Serro/MG com a especificação da divisão das gestões das ações entre Prefeitura e IPHAN e suas respectivas fases de desenvolvimento

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013, GERIDAS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DO SERRO	FASE
Implantação do Museu Sacro na Igreja do Matozinhos	
Implantação do Mercado Municipal do Serro	
Requalificação Arquitetônica do Clube Ivituruy - implantação do Centro Cultural de Serro e Centro Administrativo	Em fase de desenvolvimento de projetos
Etapa final da restauração da Chácara do Barão do Serro	
Requalificação urbanística dos eixos Quatro Vinténs/Lucas e Matriz – Matozinhos	
Requalificação urbanística do adro e escadaria da Igreja de Santa Rita e Praça Doutor João Pinheiro	Projeto aprovado, em fase de aprovação de orçamento junto à CEF

¹¹⁷ Gestor Municipal do Serro 1 (GMS1). Entrevista concedida em 26 de abril de 2017, no município de Serro/MG.

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013, GERIDAS PELO IPHAN/MG	FASE
Restauração da Igreja de Nossa Senhora do Rosário, Requalificação urbanística de seu Adro, Praça frontal e entorno	Em fase de desenvolvimento de projetos
Restauração do Casarão do Museu Casa dos Ottoni - anexo e acessibilidade	
Restauração da Igreja de Santa Rita	Em fase final de aprovação dos projetos e orçamentos
Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição	
Pintura das Igrejas de N. Sra. Carmo e Bom Jesus de Matozinhos e Manutenção dos adros	Em fase de desenvolvimento

Fonte: Adaptado pela autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. 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.

A opção da Prefeitura Municipal foi, então, de contratar uma equipe técnica para desenvolver os projetos, o que teria conferido lentidão ao processo. GMS1 reforça, ainda, que a divisão das ações entre Prefeitura e IPHAN e a implantação das ações no município continuou marcado pela desinformação.

"Diamantina andou mais rápido, porque como o IPHAN... Nós pertencemos a eles, que pertencem lá. Então, como eles estão mais próximos eles souberam o caminho das pedras. Nós não. Então, o Chefe do Escritório Técnico do IPHAN em Diamantina só foi falar com a gente que nós deveríamos ter contratado, poderíamos ter licitado as ações complementares depois que nós já tínhamos contratado nossa equipe técnica para trabalhar com o PAC. Então, Diamantina fez isso, contratou todo mundo e parece que já tem uma obra deles em andamento. [...] Brasília falava uma coisa, Belo Horizonte falava outra e Diamantina falava outra." ¹¹⁸

Conforme podemos observar no Quadro 6, todos os projetos do PAC-CH/2013 no município do Serro foram contratados, no entanto, todos continuam, com suposta lentidão, em andamento.

A evolução da distribuição territorial das ações, desde o Plano de Ação àquelas efetivamente contempladas pelo PAC-CH/2013, está representada na coleção de mapas da Figura 13.

¹¹⁸ Gestor Municipal do Serro 1 (GMS1). Entrevista concedida em 26 de abril de 2017, no município de Serro/MG.

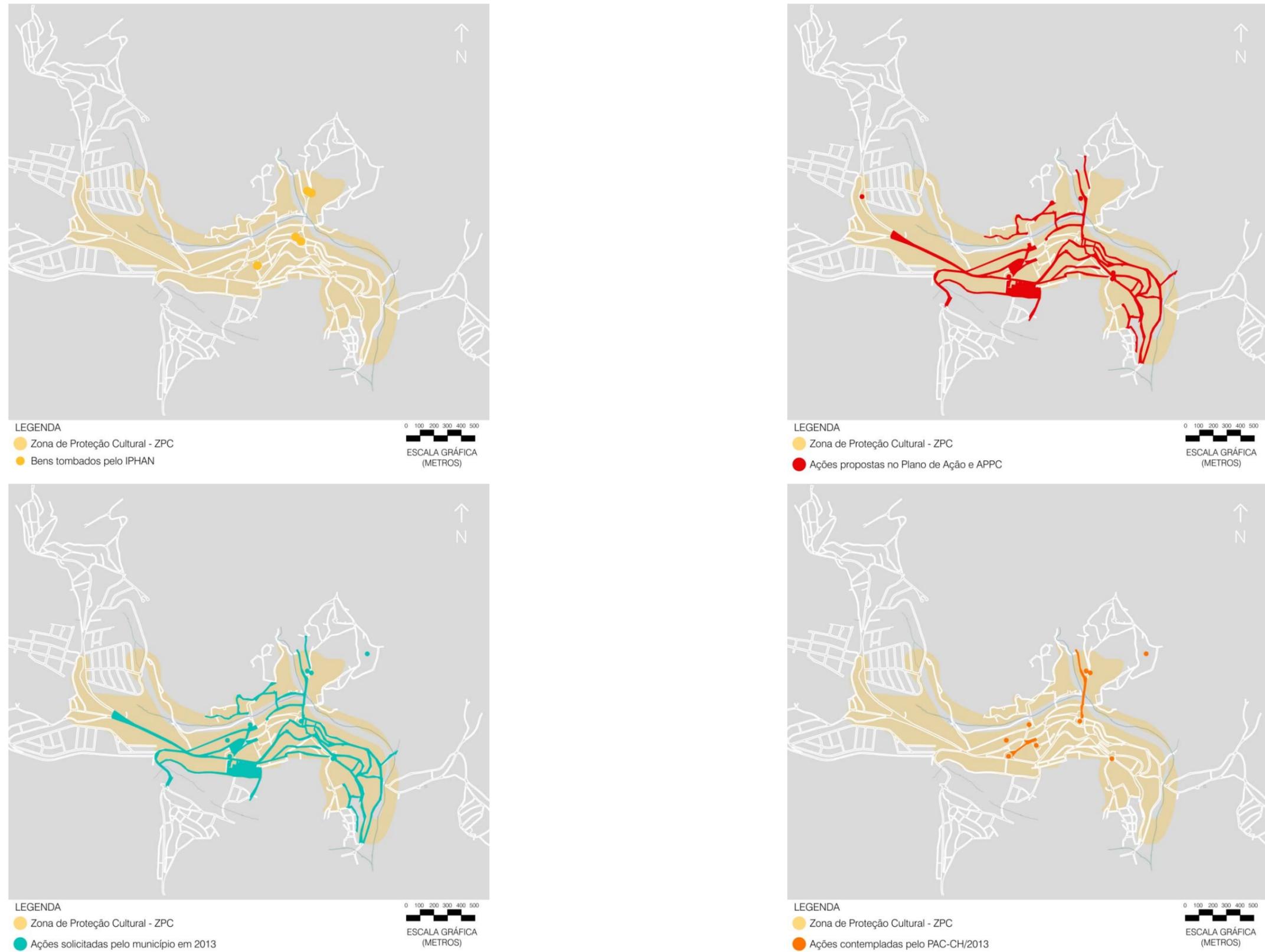


Figura 13 – Conjunto de mapas do município de Serro com a localização dos bens tombados pelo IPHAN, as ações propostas no Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.

4.1.1. REFLEXÕES SOBRE O PAC-CH EM SERRO/MG

A participação do município de Serro no PAC-CH evidencia as limitações enfrentadas pela gestão municipal identificadas desde a implementação do Programa Monumenta, quando a situação econômica dificultou o compromisso da contrapartida e, logo, da estruturação de um corpo técnico para a UEP. A saída encontrada para a viabilização das ações do Programa Monumenta foi o estabelecimento de uma relação de cooperação com o Estado o que, conforme Abrucio (2005, p. 44) seria fundamental para otimizar recursos e “auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas”.

Nesse sentido, a cooperação estabelecida entre os diferentes entes governamentais foi fundamental para a implantação do Monumenta no município, auxiliando-o a realizar as ações e integrando-os em prol de um objetivo comum. Após anos de implementação, o Programa Monumenta, em teoria, teria oferecido ao município a oportunidade de absorver as práticas ligadas à gestão e planejamento das ações de preservação e do patrimônio cultural, efetivando a desejada descentralização nesse campo. O que percebemos, entretanto, é que, com a extinção da UEP, a Prefeitura se viu desamparada tecnicamente, o que viria a refletir na elaboração dos Planos de Ação, em 2009.

Em relação à cooperação, podemos também analisá-la sob dois outros aspectos: (1) há necessidade de horizontalizá-la para que, ao ser estabelecida, a relação de cooperação permita o desenvolvimento e amadurecimento dos envolvidos, e (2) há necessidade de ampliá-la, para que envolva outros atores, entes e setores, trazendo dinamicidade e novas possibilidades de articulação.

Em relação à necessidade de conferir horizontalidade, a cooperação tem o poder de possibilitar a democratização no acesso a programas e ações, no entanto, para conseguir efetivar ganhos em termos de gestão, precisa ser tratada visando evitar dependências e criar possibilidade de ampliação do envolvimento e aprendizado das partes, evitando estimular relações de subordinação e tutela. A esse respeito Abrucio (2005) ressalta que:

“Não se pode esquecer, também, que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso ocorre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora.” (ABRUCIO, 2005, pg. 44-45)

Frente aos riscos da relação de cooperação expostos por Abrucio (2005), entendemos que, talvez por ter mantido uma relação de subordinação e dependência com o Governo Estadual, a capacidade municipal não teria sido aprimorada, o que viria a impactar, no momento seguinte, na iniciativa descentralizadora do PAC-CH. Programas e ações, que tenham como objetivo estimular a articulação entre os entes e a autonomia dos atores envolvidos, devem partir do entendimento da real capacidade e das possíveis dificuldades enfrentadas, sendo esse um dos caminhos importantes a ser percorrido para o desenvolvimento de ações descentralizadoras bem sucedidas.

“[...] não é a simples ‘presença ou ausência de programas’ que define a extensão da descentralização. Se assim fosse, em todos os casos em que houvesse sido instituído um programa, teríamos os mesmos resultados. A existência de programas – ou a disposição do nível de governo interessado – é uma condição necessária, mas não suficiente para que ocorra descentralização. Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirige.” (ARRETCHE, 1999, p.119)

No caso do Serro, a implementação do Programa Monumenta e o estabelecimento de uma relação de cooperação entre os entes federados não teria sido suficiente para o sucesso da descentralização, e, com relação ao PAC-CH, GMS1 ressalta:

“De todas as cidades que foram contempladas pelo PAC-CH, Serro é a mais pobre financeiramente. Serro é que tem menos recursos, só de fundo de participação de município. Então nós não tivemos condições de montar um corpo técnico para o PAC-CH. Porque nós tínhamos dois engenheiros e contratamos um arquiteto, os três tomavam conta da cidade e um arquiteto tomava conta da cidade e do PAC-CH. Então, não dava conta.”¹¹⁹

Apesar das dificuldades orçamentárias serem um dos possíveis motivos das dificuldades enfrentadas pela municipalidade, Arretche (1999, p. 122) ressalta que o sucesso de ações descentralizadas depende da estrutura de incentivo à adesão dos governos locais. Portanto, sabendo da existência de dificuldades para a implementação do PAC-CH no município, teria sido importante a criação de

¹¹⁹ Gestor Municipal do Serro 1 (GMS1). Entrevista concedida em 26 de abril de 2017, no município de Serro/MG.

estratégias de indução de participação e de estruturas de incentivo capazes de enfrentar os desafios conhecidos, os quais poderiam amenizar os problemas enfrentados.

Em relação à necessidade de ampliar a cooperação e envolver atores, entes e setores que atuantes no território, a análise do Plano de Ação demonstra que as proposições de ações se pautaram por uma atuação mais tradicional, restrita a órgãos públicos¹²⁰, na qual o Governo Estadual¹²¹ aparece de forma mais destacada que nos demais municípios. Tais fatos evidenciam que há uma limitação no entendimento das possibilidades de cooperação, tornando as proposições dependentes do investimento público. Segundo Gontijo (2012, p. 94), a relação de cooperação estaria definida através de um

“[...] processo por meio do qual se torna possível promover ações efetivamente concertadas no âmbito de parcerias entre três setores da sociedade: o Estado (ou governo), o mercado (ou iniciativa privada) e a sociedade civil (por meio de organizações não governamentais). Tal processo envolveria acordos de colaboração mútua e compartilhamento de metas, objetivos, recursos e riscos de diversas ordens. As parcerias entre esses setores da sociedade também objetivariam contribuir para: a) a redução da duplicidade de esforços destinados a uma mesma atividade ou público; b) para estimular inovações e soluções criativas para situações em que os objetivos dos participantes são diversificados; além de c) poder desaguar em atividades que teriam como característica central 'o todo ser maior eu a soma das partes'.” (GONTIJO, p. 94, 2012)

Nesse sentido, a maior abrangência das parcerias e busca por cooperação, com a participação e comprometimento da população seria essencial para o bom desenvolvimento dos Planos de Ação, envolvimento com as comunidades e aproximação entre os diversos atores. Conforme vimos, para a elaboração do Plano de Ação foi realizada apenas uma oficina participativa, ainda assim, a opção de convidar a todos os moradores por meio de um carro de som e outras formas de divulgação, demonstra a intenção de ampliar a participação da população. Ao mesmo tempo, não foram feitos trabalhos e aproximações com o intuito de incentivar a adesão, tradicionalmente baixa, da população, limitando os conceitos de participação ao discurso político. Conforme aponta Souza (2010, p. 335), “participar, no sentido

¹²⁰ Apenas uma das ações listadas estaria relacionada a investimentos financeiros ou contrapartidas do setor privado (Oi/Telemar, empresa de telefonia), envolvida na qualificação de espaços para referência, capacitação para a produção e comercialização do artesanato local.

¹²¹ As ações listadas contam, ainda, com a colaboração da COPASA, CEMIG, EMATER, UFMG e UNESCO.

essencial de exercer autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático”.

Em relação à estrutura e conteúdo do Plano de Ação elaborado para o município do Serro, a lista de Objetivos (Quadro 2) apresenta enfoque em ações ligadas à requalificação do espaço urbano, o que poderia estar relacionado a um entendimento mais amplo das necessidades e deficiências urbanas enfrentadas pela municipalidade e na estreita relação entre requalificação urbana e preservação da paisagem. Ao mesmo tempo, na etapa seguinte, a listagem das ações propostas demonstra que a grande maioria das ações propostas no Plano de Ação se restringiu à “Linha 03 – Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural”, divididas em ações voltadas para o espaço urbano e requalificação urbanística (seis das 25) e em monumentos arquitetônicos, recuperação e uso do patrimônio cultural (seis das 25). As demais ações estariam relacionadas ao financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados e ao fomento às atividades produtivas locais, tais como:

- Promoção de oficinas de capacitação em preservação do patrimônio;
- Implantação de programa de apoio à estruturação da cadeia produtiva do Queijo do Serro e qualificação de espaços para referência, capacitação e comercialização do artesanato local.

Se considerarmos que cerca de 40% do Produto Interno Bruto¹²² do município do Serro está relacionado aos serviços, podemos considerar que tais propostas se destacam pela busca da sustentabilidade das ações e pelo sucesso do Programa em âmbito local.

Apesar de enfrentar problemas relativos à gestão do patrimônio, das 25 ações listadas no Plano de Ação, apenas três relacionam-se à “Linha 02 – Planejamento e Gestão” e, destas, nenhuma apresenta relação com o fortalecimento institucional e a formação de técnicos, área de maior carência do município. Ainda, entre as 25 ações, três estão ligadas à “Linha 01 – Produção de conhecimento e gestão da informação” sendo que, destas, duas estão relacionadas à melhoria da educação patrimonial: uma ligada à

¹²² Dados extraídos do Portal do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=316710&search=minas-gerais|serro|infogr%E1ficos:-despesas-e-receitas-or%E7ament%E1rias-e-pib>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

produção de material de referência e divulgação do patrimônio cultural e outra ligada à produção de material de conteúdo didático sobre o patrimônio cultural para as escolas. Apesar de proporcionalmente pouco representadas, tais ações poderiam surtir efeitos positivos na ampliação do futuro envolvimento da população nas ações relativas ao patrimônio cultural. Nesse sentido,

“[...] a participação na conservação e interpretação do patrimônio é cada vez mais vista como um aspecto do engajamento civil ao invés de (ou bem como) uma educação continuada ou desenvolvimento do turismo, especialmente onde os quadros de planejamento comunitário de longo prazo de sítios patrimoniais estão em vigor. Há uma percepção crescente de que o patrimônio não é somente um esforço de conservação de cima para baixo ou um recurso potencialmente lucrativo a ser explorado para ganho econômico a curto-prazo. A interpretação patrimonial do século vinte deve ser uma atividade de grupo informada e inclusiva, uma expressão da identidade cultural comunitária em evolução, facilitada tanto por profissionais quanto por não profissionais. Passando de um consumo passivo de apresentações dispostas para a promulgação de identidade e conexão, esta nova forma de interpretação do patrimônio rompe os limites da rota e do sítio para se tornar uma forma de discurso dentro da comunidade mais ampla.” (SILBERMAN, 2016. p. 25)

Ainda em relação à lista de ações propostas, uma alteração nos chamou atenção na lista inicial proposta do Plano de Ação e naquela incorporada ao APPC: as ações relacionadas à parceria com a UFMG foram retiradas, tais como: instalação do programa "Arquitetura Pública" e, com ele, a definição de perímetros urbanos da sede e distritos; complementação do inventário cadastral da Zona de Proteção Cultural de Serro e a elaboração de projeto de qualificação urbana e paisagística da Avenida Minas Gerais. Além destas, também foi retirado o "Restauro e conservação de elementos artísticos integrados da Igreja de Nossa Senhora do Carmo". Ao mesmo tempo, as seguintes ações foram acrescentadas:

- Instalação de manta de subcobertura na Casa General Carneiro – Escritório Técnico do IPHAN;
- Implantação do programa de financiamento para recuperação de imóveis privados;
- Promoção de oficinas de capacitação em preservação de patrimônio.

Considerando que o Plano de Ação foi elaborado entre os meses de setembro e novembro de 2009, e que o APPC viria a ser assinado somente em julho de 2010, pelo então Prefeito, a hipótese que levantamos é que no encaminhamento entre diferentes departamentos da Prefeitura, foram realizadas as alterações listadas acima.

Já em 2013, a análise das solicitações apresentadas pela gestão municipal demonstra, o redirecionamento do foco dado ao PAC-CH no município. Conforme vimos, em 2013 foram solicitadas 17 ações, dentre as quais dez constavam no Plano de Ação¹²³. Dentre as 17 solicitações, 11 foram contempladas¹²⁴ e, dessas, apenas três já haviam sido apontadas no Plano, o que demonstra a desconsideração do Plano de Ação por parte da coordenação do PAC-CH/2013 (responsável pela seleção final das ações). Em relação às ações inéditas solicitadas em 2013, todas as oito ações referem-se a intervenções em monumentos arquitetônicos, conferindo um peso maior a intervenções em edificações e, reiteramos, alterando o perfil dado ao Programa, inicialmente balizado pelo Plano de Ação.

Em relação às ações efetivamente contempladas, cinco estavam ligadas à requalificação urbanística e seis em intervenções em monumentos arquitetônicos, demonstrando uma divisão razoável entre as tipologias de intervenção. Já a contraposição entre a lista de ações contempladas e aquelas solicitadas pela gestão municipal demonstra que todas as ações contempladas haviam sido solicitadas pela Prefeitura Municipal em 2013, ou seja, não houve, efetivamente, acréscimo de ações inéditas.

Dadas às alterações e redirecionamentos, concluímos que a falta de continuidade entre os processos de elaboração do Plano de Ação, em 2009, e a seleção das ações, em 2013 – nesse caso principalmente pelo redirecionamento dado pela coordenação do Programa – contribuiu para o desestímulo à construção de políticas de preservação cultural no município. Tal conclusão é confirmada, em entrevista, por GMS1, ao avaliar que:

”Eu acho que foi o maior e melhor plano para cidades históricas que já lançaram até hoje, porém não souberam disso. Não se deram conta disso. E eu acho que eles não vão conseguir lançar outro mais. Não vai ter ninguém com espírito para fazer isso mais.”¹²⁵

¹²³ As ações listadas no Plano de Ação e desconsideradas nas solicitações de 2013, em sua maioria, não se encaixavam nas novas determinações da Chamada Pública para apresentação das propostas.

¹²⁴ Duas ações ligadas ao Museu da Casa dos Ottoni foram convertidas em uma ação. Sendo assim, é como se 12 ações, dentre as 17, tivessem sido contempladas.

¹²⁵ Gestor Municipal do Serro 1 (GMS1). Entrevista concedida em 26 de abril de 2017, no município de Serro/MG.

A lista de ações contempladas em 2013 nos demonstra, ainda, que o tratamento dado ao Programa no município desconsiderou particularidades da dinâmica urbana, o envolvimento da população e as potencialidades para o desenvolvimento social sustentável.

Apesar de incluir a ação de implantação do Mercado Municipal do Serro, por exemplo, não foi contemplada a requalificação arquitetônica do Centro de Referência do Artesanato de Serro. Além desta, a implantação do programa de apoio à estruturação da cadeia produtiva do Queijo do Serro que, por não se enquadrar nas categorias possíveis para o PAC-CH/2013, foi eliminada das solicitações de 2013, não contribuindo efetivamente para o desenvolvimento local, desconsiderando a importância do estímulo à autonomia e aos interesses da população.

4.2. MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG

No Portal do IPHAN, Diamantina¹²⁶ é assim apresentada:

“O centro histórico de Diamantina, tão perfeitamente integrado à paisagem severa e grandiosa, é um exemplo da mescla de aventureirismo e refinamento, ocorrido nas Américas. Com um valioso acervo de construções do período colonial, o conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico da cidade foi tombado, em 1938, pelo Iphan e, em 1999, a Unesco concedeu a Diamantina o título de Patrimônio Mundial. Além dos monumentos significativos para a história da arte e arquitetura dos séculos XVII, XVIII e XIX, a cidade guarda - em três obras de Oscar Niemeyer - a marca do século XX. [...]

Dotado de excepcional riqueza por sua composição com a Serra dos Cristais, o centro forma um dos conjuntos paisagísticos mais significativos do Estado. A importância histórica da serra, na formação da cidade, advém do fato de ter sido este local um dos primeiros pontos de organização do povoado, e uma das vias iniciais de acesso ao núcleo urbano, que formam o emolduramento da área protegida pelo Iphan. O traçado urbano e o padrão arquitetônico de Diamantina - moldado na encosta do lado oposto da serra - apresenta uma expressiva composição de cultura e natureza.

A arquitetura civil apresenta extrema homogeneidade em seu casario, possui uma estética sóbria, simples, porém refinada se comparada com outras

¹²⁶ Diamantina possui os seguintes bens tombados em nível federal: Conjunto arquitetônico e urbanístico; Igreja da Ordem Terceira de Nossa Senhora do Monte do Carmo; Igreja do Senhor do Bonfim; Igreja de São Francisco de Assis; Igreja de Nossa Senhora das Mercês; Igreja de Nossa Senhora do Amparo; Igreja de Nossa Senhora do Rosário; Casa da Chica da Silva; Casa à Praça Juscelino Kubitschek (Edifício do Foro); Casa à Rua Tiradentes (Casa do Padre Rolim); Casa do Mercado na Praça Barão de Gaicuí; Casa com forro pintado na Rua Tiradentes, 36; Casa à Rua Francisco Sá, 50; Igreja de Sant’Ana (Edificação e acervo); Conjunto Paisagístico da Serra dos Cristais.

idades de sua época. As edificações apresentam - como na música e em diversas artes - evidentes testemunhos da reprodução do modelo cultural de origem portuguesa. A arquitetura distingue-se pelo despojamento da composição e dos materiais construtivos, enquanto as características do território e o isolamento vivido pela cidade são responsáveis pela pureza da concepção arquitetônica, quando comparada ao restante do patrimônio setecentista mineiro. [...].

Edifícios com paredes brancas e detalhes coloridos, muxarabis, balcões com pinhas de vidro, rótulas treliçadas e pavimento em lajes de pedra compõem a imagem urbana de Diamantina. Destaca-se, também, o casario colonial de inspiração barroca e as edificações históricas, como a Casa de Chica da Silva, a bela paisagem natural e as igrejas seculares, e uma forte tradição folclórica e musical, além da religiosidade.”¹²⁷

O início da ocupação da região do antigo Arraial do Tejuco, atual cidade de Diamantina, ocorreu na primeira década do século XVIII, com a descoberta de ouro na região do Serro, distantes cerca de 90 quilômetros. Por volta de 1720, foram encontrados os primeiros diamantes na região, estimulando seu povoamento. No final do século XIX, entretanto, as jazidas de diamante começaram a se esgotar, tornando mais difícil a exploração mineral e resultando no declínio econômico do município (GODINHO, 2016, p. 49-53). Atualmente, contando com cerca de 46 mil habitantes¹²⁸, o montante maior do Produto Interno Bruto do município está ligado aos serviços (cerca de 60%).

A Figura 14 apresenta a vista de uma das vias da área central do município, com a paisagem marcada pela Serra dos Cristais, ao fundo. A imagem inclui, ainda, o mapa de Minas Gerais com a localização do município, a distância da capital, Belo Horizonte, e informações como o número de habitantes e o número de bens tombados pelo IPHAN.

¹²⁷ Texto extraído de IPHAN. *Diamantina*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/371>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

¹²⁸ Dados extraídos do Portal do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/diamantina/panorama>>. Acesso em 06 de maio de 2017.



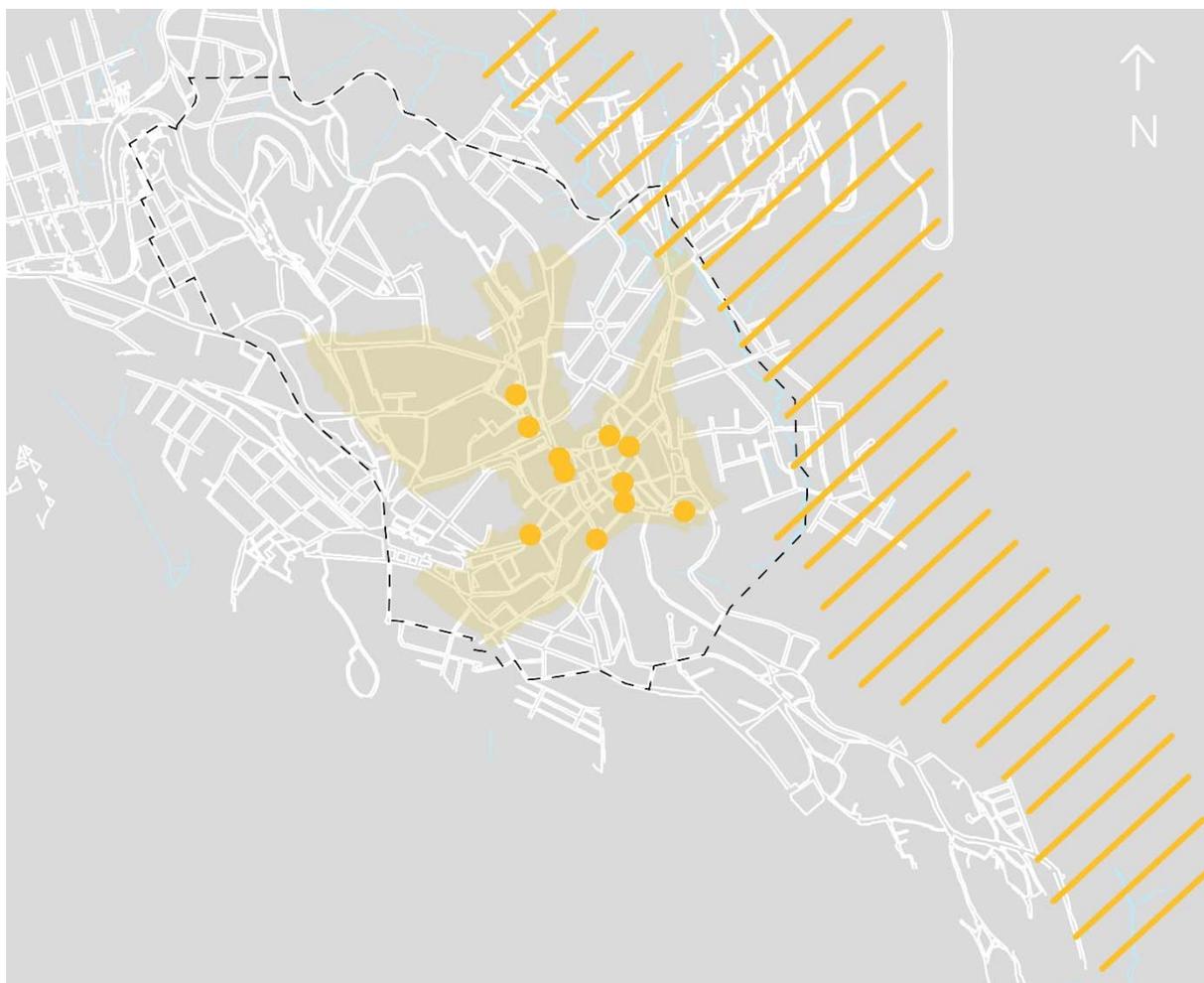
Figura 14 – Vista da paisagem de Diamantina/MG a partir da área central do município.

Fonte: Da autora/2017.

As características brevemente apresentadas para o município demonstram sua relevância no contexto do patrimônio cultural brasileiro, especialmente da arquitetura colonial, características que levaram o IPHAN a decretar, já em 1938, o tombamento de seu conjunto arquitetônico e urbanístico. A delimitação do perímetro de tombamento, por sua vez, só foi realizada em 1946. Em 1997, com o apoio do IEPHA e IPHAN, a Prefeitura Municipal de Diamantina iniciou a campanha em prol da inscrição do Centro Histórico de Diamantina na lista do Patrimônio Cultural da Humanidade.

“No início da campanha, surgiu também a necessidade de atender aos critérios estabelecidos pela UNESCO, com a realização de investimentos em infraestrutura turística, na sensibilização da população local para questões sobre o patrimônio e turismo, na construção do Plano Diretor e na criação de conselhos como de Turismo e Cultura.” (GODINHO, 2016)

A localização dos bens tombados pelo IPHAN, bem como a demarcação da área tombada pelo IPHAN no Centro Histórico e do perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN estão apresentadas na Figura 15.



- Área tombada pelo IPHAN
- () Delimitação do entorno da área tombada pelo IPHAN
- Bens tombados pelo IPHAN
- /// Área referente ao Conjunto Paisagístico da Serra dos Cristais

Figura 15 – Mapa da cidade de Diamantina com a delimitação da Área tombada pelo IPHAN, a delimitação do entorno da área tombada e com a localização dos bens tombados pelo IPHAN¹²⁹

Fonte: Da autora. Dados extraídos de: IPHAN. *Bens tombados e processos de tombamento em andamento*. Disponível em

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20bens%20tombados%20e%20processos%20em%20andamento%20ago%202017.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

¹²⁹ Não foi possível localizar as seguintes edificações tombadas: Edificação localizada à Rua Francisco Sá, 50; e Igreja de Sant’Ana, portanto, dois bens tombados estão ausentes no mapa.

A relevância do município no cenário do patrimônio cultural nacional, inclusive o fato de ter seu Centro Histórico inscrito/incluído na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, o colocou entre os 26 municípios contemplados pelo Programa Monumenta. Conforme pré-estabelecido, a implementação do Programa Monumenta em Diamantina seguiu os requisitos de contrapartida exigidos pela coordenação, tendo sido estruturada a equipe técnica, criados a UEP, o Conselho Curador e o Fundo Municipal de Cultura. De acordo com TMD1,

“A UEP era super pequena: Era uma arquiteta, especialista em patrimônio, um engenheiro, um jurídico e uma pessoa responsável pela prestação de contas. [...]”¹³⁰

No ano de 2005, a arquiteta e o engenheiro civil da UEP, foram aprovados em um concurso público realizado pela Prefeitura Municipal de Diamantina e incorporados ao quadro técnico permanente do município, o que permitiu a continuidade na coordenação e execução das ações de preservação do âmbito municipal.

Atualmente, tanto o Conselho Curador como o Fundo Municipal, criados no âmbito do programa Monumenta, permanecem sob gestão da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Patrimônio e do Conselho Municipal de Políticas Públicas Culturais. Segundo o TI4, o Fundo Municipal de Preservação se reúne periodicamente¹³¹ e recebe, ainda hoje, o pagamento das parcelas referentes ao financiamento dos imóveis privados do Programa Monumenta.

“Eu queria falar uma coisa importante do Fundo Monumenta, que o PAC-CH não chegou, [...] que é financiamento de imóveis privados. Para mim, no Monumenta, é o ponto número um. Você tem a figura do tombamento, que tem ônus e bônus para estes proprietários, seja de prédios [de tombamentos] individuais, Estado, municípios [...]. O ônus tem toda hora, não é. O bônus, alguns veem, outros não. [...]

A hora que você tem um financiamento para imóveis privados, qual a condição desse financiamento? Óbvio que é aprovar o projeto no IPHAN. Do ponto de vista de política pública, você oferece para aquele cidadão, que tem o acautelamento do seu imóvel, um subsídio para mantê-lo.

Você tem lá no artigo 19, no decreto lei, aquela questão do cara não ter recurso para manutenção, e a hora em que você tem um financiamento para imóvel privado, você supre aquela questão, ou assim, 99% você supre. Você consegue a juros baixos, você paga. Não é de graça, não é doação. Você tem subsídio para reformar aquele imóvel. Se tiver obra irregular, ele pode regularizar com aquele recurso, inclusive. [...] a questão é criar um

¹³⁰ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

¹³¹ Apesar de estar em exercício, em abril de 2017, ainda não haviam sido realizadas reuniões.

instrumento que o morador do imóvel acautelado tenha um benefício para mantê-lo. Porque é sabido que esses prédios, de um modo geral, possuem um custo mais elevado que prédios que vamos chamar comuns [...]"¹³²

O Programa Monumenta atuou no município com as seguintes ações, além da disponibilização do financiamento para imóveis privados:

- Restauração do Antigo Mercado de Diamantina e da praça, à frente do Mercado;
- Restauração da Casa do Forro Pintado;
- Restauração do Prédio da Cadeia Velha,
- Restauração do Museu do Diamante;
- Manutenção da feira dos produtores;

Absorvendo as práticas implementadas pelo Programa Monumenta, em 2009, quando convidado para participar da elaboração dos Planos de Ação, o município de Diamantina contava com uma equipe técnica capacitada na gestão de ações de preservação, que se responsabilizou, junto com a então Secretária Municipal de Turismo e Patrimônio de Cultura, pela elaboração do Plano¹³³. Em 2009, quando convidado para participar da elaboração dos Planos de Ação, o município enviou a arquiteta e o engenheiro da Secretaria de Obras, a então Secretária Municipal de Turismo e Patrimônio de Cultura, para a participação das Oficinas de Capacitação em Brasília. O Chefe do Escritório Técnico do IPHAN de Diamantina, também esteve presente nas Oficinas de Capacitação. Segundo TMD1, as Oficinas, juntamente com o roteiro encaminhado pela coordenação do Programa, facilitaram o desenvolvimento do instrumento proposto.

“O material [da coordenação do PAC-CH] estava muito didático. A gente foi capacitar [em Brasília] para reproduzir aqui. Nas Oficinas Participativas, tinha um questionário, um Plano de Ação mesmo, que a gente tinha que fazer. Então isso tudo a gente aprendeu lá para depois replicar isso aqui.”¹³⁴

¹³² Técnico do IPHAN 4 (TI4). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017.

¹³³ Na lista dos responsáveis pela elaboração do Plano de Ação do município de Diamantina, não consta a participação de representantes do IPHAN. A equipe técnica listada no Plano de Ação é composta pelo engenheiro civil da Secretaria Municipal de Obras e pela arquiteta e urbanista da Secretaria Municipal de Obras, por um biólogo, à época ligado à Prefeitura Municipal de Diamantina.

¹³⁴ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

Quando iniciado o processo de elaboração do Plano de Ação, a coordenação seguiu todas as etapas listadas no roteiro desenvolvido pelo IPHAN¹³⁵. O Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina apresentava um diagnóstico detalhado com leituras amplas que envolvem informações a respeito dos aspectos históricos, sociais, evolução urbana e uso do solo. Ao mesmo tempo, os trechos que abordavam os elementos potenciais do município, a identificação do patrimônio imaterial e manifestações culturais e, ao final, a listagem de objetivos e a proposição de ações do Plano, foram apresentadas de forma resumida e breve. Apesar de ser enviado paulatinamente à coordenação, TMD1 não se recorda de retorno, pela coordenação do IPHAN, a respeito da revisão do Plano de Ação.

Dentre os textos introdutórios incluídos no Plano de Ação, destacamos a ênfase dada à necessidade de suprir a carência de equipe técnica na gestão municipal.

“Nota-se carência significativa de pessoal técnico especializado no quadro da Prefeitura Municipal. No setor de turismo, por exemplo, relevante em Diamantina, a administração municipal conta apenas com dois bacharéis em turismo, três arquitetos e dois engenheiros. Destaca-se a necessidade de iniciativas, em curto prazo, para revisão da estrutura organizacional bem como para planejamento de recursos humanos [...]”¹³⁶

Visando suprir tal carência, o Plano apontou a intenção de criar um Grupo Técnico Gestor no âmbito do PAC-CH composto por arquiteto, engenheiro civil, biólogo, advogado e técnico financeiro, além de uma comissão especial de licitação, ou seja, uma estrutura similar àquela exigida na criação das UEP, com acréscimo de alguns profissionais.

Os objetivos gerais do Plano demonstram, ainda, a intenção de produzir conhecimento, por meio da realização de diagnósticos em diversas áreas que visassem à implantação de instrumentos que pudessem possibilitar a gestão cooperada do território. O Plano propunha, ainda, a promoção da inclusão de segmentos sociais mais vulneráveis e das práticas sociais tradicionais, com a difusão dos bens imateriais.

¹³⁵ Este roteiro está disponível em 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.

¹³⁶ Dados extraído do Plano de Ação/PAC-CH elaborado para o município de Diamantina/MG. 2009.

Conforme apontado anteriormente, os processos participativos para elaboração do Plano de Ação não eram obrigatórios, mas tratavam-se de sugestões. Ainda assim, em Diamantina, todas as quatro Oficinas Participativas sugeridas pelo roteiro de elaboração do Plano foram realizadas. Segundo TMD1, as Oficinas Participativas estiveram abertas a toda comunidade. O convite foi por meio de um carro de som que anunciou a data, horário e motivação da reunião. Visando facilitar o acesso e a presença dos moradores, as Oficinas foram agendadas no início da noite, às 19 horas, fora do horário comercial, no auditório do Mercado Velho, na área central do município.

“A gente sempre fazia à noite para poder ir todo mundo. A gente fez no Mercado Velho. Fizemos tipo uma matriz e as informações eram cruzadas para a gente elencar as principais ações.”¹³⁷

Em 03 de setembro de 2009, a equipe responsável realizou a 1ª Oficina Participativa, visando o desenvolvimento do Diagnóstico do Município. Segundo o relatório apresentado, esta Oficina contou com a presença de cerca de 45 pessoas¹³⁸, incluindo o Chefe do Escritório Técnico do IPHAN. No mês seguinte, em 01 de outubro de 2009, realizou-se a 2ª Oficina Participativa, que visou à elaboração da lista de Objetivos. Novamente aberta a toda a comunidade, contou com 57 presentes, dentre os quais pessoas ligadas à Universidade Federal do Vale Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, a órgãos da Prefeitura Municipal, às Associações e Entidades locais e ao IPHAN. Em 29 de outubro de 2009, passou-se, então, para a terceira etapa de elaboração do Plano de Ação, quando foi realizada a 3ª Oficina Participativa, que visava apresentar o andamento do preenchimento das fichas exigidas no processo de desenvolvimento do Plano de Ação e sanar possíveis dúvidas dos envolvidos no processo. Segundo a lista de presença, a 3ª Oficina Participativa contou com a presença de 18 pessoas¹³⁹, de representantes dos órgãos da Prefeitura Municipal a representantes das entidades e associações locais. Em 10 de novembro de 2009, passou-se, então, para o a 4ª Oficina Participativa ou Fórum Municipal, que contou com a presença de 46 pessoas¹⁴⁰, de representantes dos órgãos da Prefeitura Municipal a representantes das entidades e associações locais. O objetivo da realização do Fórum, segundo o

¹³⁷ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

¹³⁸ No relatório da Oficina participativa não consta a lista de assinatura dos presentes.

¹³⁹ Nesta Oficina não consta a assinatura de representantes do IPHAN.

¹⁴⁰ Novamente, nessa etapa, o IPHAN não enviou representantes.

relatório, seria apresentar o encaminhamento do Plano de Ação e colher informações complementares para o encerramento do processo.

Conforme relatório da 1ª Oficina Participativa, o Chefe do Escritório Técnico do IPHAN, o engenheiro da Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal, a então Secretária Municipal de Turismo e Patrimônio de Cultura, e o então Prefeito Municipal apresentaram as temáticas que seriam discutidas e os conceitos envolvidos nos Planos de Ação. Tal qual orientado no roteiro de elaboração dos Planos, as temáticas seriam embasadas no desenvolvimento de um processo participativo com leituras do território municipal que extrapolassem o centro histórico tombado, na busca pela melhoria da qualidade de vida da população.

Na 2ª Oficina Participativa, foram apresentados os resultados da Oficina anterior e as linhas elegíveis previamente estabelecidas no roteiro para elaboração dos Planos¹⁴¹. Nela, foram constituídos quatro grupos de trabalho, coordenados por moderadores, e foram listados os objetivos de atuação do Plano de Ação, curiosamente considerando apenas a atuação apenas na “Linha 3 – Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural”. Ao que tudo indica, a coordenação da Oficina Participativa apresentou as ações referentes à “Linha 3” e, para cada uma destas, foram sendo listadas pelos participantes as ações específicas ou a área de atuação desejadas. O resultado da contribuição dos participantes está resumido no Quadro 7.

¹⁴¹ Este roteiro está disponível em 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.

Quadro 7 – Quadro resumo dos objetivos listados no relatório da 2ª Oficina Participativa do processo de elaboração do Plano de Ação de Diamantina/MG

OBJETIVOS APONTADOS NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA				
Recuperação e uso do patrimônio cultural	Recuperação dos edifícios e dos espaços públicos condicionada a garantia de uso que promova atividades econômicas sociais e culturais/ Recuperação de espaços públicos/ Embutimento de fiação aérea;	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperação do Ginásio coberto; • Reforma da Prefeitura; • Clube da Praça de Esportes: Transformar em local de exposição; Revitalização e paisagismo; Memorial e Salão de Baile • Melhoria aspectos gerais da rodoviária e Mercado Novo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado Velho: duas utilizações. Durante a semana agricultura familiar e utilização artística • Casarão Praça Dr. Prado – CMEI • Vieira Couto- liceu • Estação de Conselheira Matta: Centro Cultural e Associação; 	<ul style="list-style-type: none"> • Banheiro Público • Uso pra casa da Chica da Silva (teatro); • Casarão Aníbal Machado; • Estação Ferroviária; • Prédio da Banda Mirim; • Antigo Hospício.
	Restauro e conservação dos bens (atendendo NBR 9050)	<ul style="list-style-type: none"> • Capela de Macacos 	<ul style="list-style-type: none"> • CAPS; 	<ul style="list-style-type: none"> • Artes Sacra
	Embutimento da fiação aérea	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar embutimento; • Centro Histórico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Francisco Sá • Rua da Glória 	<ul style="list-style-type: none"> • Rua da Caridade
	Qualificação/ implantação de parques e áreas verdes	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de pelo menos uma praça nos bairros; • Reforma praças existentes; • Implantação parques infantis e quadras para público infante-juvenil; • Construção Parque Municipal atrás Palácio Bispo; • Transformar área entre Pousada Garimpo e Quartel em área visitação pública; 	<ul style="list-style-type: none"> • Morro da Grupiara; • Serra dos Cristais; • Pão de Santo Antônio; • Praça Bom Jesus; • Gruta do Salitre; 	<ul style="list-style-type: none"> • Caminho dos Escravos; • Maria Fumaça; • Paisagismo; • Educação Ambiental e patrimonial.
Requalificação urbanística	Instalação de mobiliário urbano e sinalização	<ul style="list-style-type: none"> • No centro de informação ao turista; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lixeiras/padronização; 	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos de ônibus
	Iluminação de destaque	<ul style="list-style-type: none"> • Monumentos tombados, principais monumentos e praças 		
	Instalação de internet sem fio gratuita	<ul style="list-style-type: none"> • Em todo o município; • Mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Prado • Largo Dom João 	<ul style="list-style-type: none"> • Distritos • Nas escolas e espaços como associações comunitárias.
	Melhoria de segurança no território delimitado	<ul style="list-style-type: none"> • Câmera de Segurança • Sistema de Alarme • Motos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do efetivo da guarda municipal/Aumento da abrangência da vigilância/ Ampliação do quadro de segurança 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrulhamento nas escolas • Melhoria do acesso para atrativos
	Adequação de plano viário	<ul style="list-style-type: none"> • Estacionamento rotativo; • Polícia de trânsito; • Placas (sinalização de trânsito); 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação dos táxis; • Diminuição do fluxo transporte centro histórico; • Regulamentação do sentido do trânsito; 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte público; • Semáforos; • Pirulito do Largo Dom João
	Recuperação de espaços públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Largo Dom João; • Grupiara; • Serra dos Cristais; • Antiga linha de trem; • Parque Episcopal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Praça JK; • Parque linear; • Córrego do Rio Grande; • Todas as entradas da cidade; • Calçamento da Rua do Fogo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Avenida Silvio Felício dos Santos; • Cal. Geral; • Orelhão contextualizado; • Ponto de Ônibus (abrigo).
Infraestrutura urbana e social	Habitação, inclusive de Interesse Social	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar setor construção civil • Construção de conjunto habitacional na Prata; 	<ul style="list-style-type: none"> • Destinação de área e regulamentação para uso • Expansão Urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Casas Populares - Recuperação de espaços públicos • Construção de lazer
	Saneamento Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Coleta seletiva e reciclagem do lixo; • Conclusão das obras de estação de tratamento do esgoto e ampliação nos distritos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade e manutenção da obra em processo; • Usina de tratamento do lixo; • Tratamento de água, esgoto e lixo; 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de lixeiras; • Reciclagem do Rio Grande; • Bacia do Prata
	Transporte e Mobilidade Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Rever Linhas e horários de ônibus: Aumentar itinerários e frequência; • Proibir veículos pesados; • Melhorar qualidade; • Capacitar motoristas para lidar com o usuário; • Redução do perímetro com laje em pedra 	<ul style="list-style-type: none"> • Jardineiras • Implantação de estacionamento rotativo; • Criação de corredores de acesso; • Ampliação da Avenida do Contorno; • Trocar a Rodoviária/Melhorar Rodoviária; 	<ul style="list-style-type: none"> • Tirar o Bombeiro; • Terminal Turístico; • Acessibilidade Universal: Rodoviária, Prédio Público, Pontos Turísticos, Escolas; • Esvaziar o centro; • Área de estacionamento.
	Regularização fundiária	<ul style="list-style-type: none"> • 100% do município, Serra dos Cristais, Prata, e Gruta do Salitre; 	<ul style="list-style-type: none"> • Recadastramento Municipal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do processo nos distritos.
Financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados	Financiamento com critérios específicos para atendimento do Serviço Social de Moradia	<ul style="list-style-type: none"> • Minha casa, Minha Vida; • Ministério das cidades; 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo Municipal de habitação; 	<ul style="list-style-type: none"> • Explicar construção em melhoria habitacional, melhoria sanitária, segurança.
	Financiamento para a recuperação de imóveis privados	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da área de atuação, expansão de linha de crédito para além do sítio histórico tombado e distritos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos fiscais: IPHAN; 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das possibilidades de financiamento

OBJETIVOS APONTADOS NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA				
Fomento as atividades produtivas locais	Programas de geração de renda para atividades tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação do processo de produção para sensibilização do consumidor; • Criar cooperativas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias com instituições de apoio técnico; • Resgate e valorização da cultura de garimpo • Artesanato; 	<ul style="list-style-type: none"> • Musicalidade; • Casa da Seresta.
	Implantação de projetos de economia solidária	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo solidário e Programa de turismo local, de base comunitária • Agricultura familiar; 	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento dos distritos; • Divulgação dos eventos locais; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ceasa: voltado para pequenos produtores
	Qualificação profissional da população residente na cidade voltada para a preservação	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de oficinas e cursos/ Capacitação de pequeno agricultor • Estabelecimento de parcerias, a saber: CVT, SENAC, Grupo JEGUI, EMATER, SENAR, SEBRAI, IDENE • Em todo território do município 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação para área de construção civil; • Capacitação/ formação educação patrimonial, professores-multiplicadores, taxistas, zeladores, limpeza urbana; 	<ul style="list-style-type: none"> • Reciclagem e aproveitamento de materiais para geração de renda • Manipulação de alimentos
	Linhas de crédito para a produção tradicional	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar organização (estímulo à formação de Associação, Cooperação); • Parcerias com bancos populares; 	<ul style="list-style-type: none"> • Central para captação de recursos (elaboração de projetos); • Pequeno produtor rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Artesão • Exploração mineral
	Qualificação dos espaços destinados à produção e venda do artesanato no país, na realização de oficinas de capacitação, entre outras ações que estimulem a geração de emprego e renda	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em feiras. 		
	Apoio à estruturação de atividades produtivas nas cidades históricas, com ênfase para as atividades tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de todas as atividades tradicionais do município; • Definição das prioridades; 	<ul style="list-style-type: none"> • Suporte técnico para associações de produtores (inclusive criação); 	<ul style="list-style-type: none"> • Linhas para financiamento - infraestrutura e logística.
Difusão e Promoção do patrimônio cultural	Sinalização e identificação dos bens tombados	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de sinalização/ Sinalização de direcionamento aos bens/Padronização placas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de Centro de informações/Material informativo nos centros de informação/ Mapa; 	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir além do centro histórico e distritos.
	Divulgação dos circuitos históricos	<ul style="list-style-type: none"> • Em 1º lugar diagnósticos e notas das potencialidades turísticas; • Produção e distribuição material informativo; • Ampliar divulgação internet (aprofundar); 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa privada e poder público - mala direta; • Promoção do calendário de festas e dos atrativos naturais dos distritos; • Caminho dos escravos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Roteiro da Maria Fumaça; • Roteiro dos Ateliês
	Capacitação de agentes locais para o turismo cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Parcerias com o SEBRAE e UFVJM; • Setores restaurantes, guias, hotelaria, postos combustíveis, associações, artesanato, bares e restaurantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxistas; • Comerciantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de qualificação em unidades escolares; • Capacitação dos guardas municipais para atendimento ao turista - taxista, frentistas, garçons, recepcionistas.
	Parcerias com secretarias de Educação para produção de conteúdo didático para escolas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração material didático próprio; • Grupo de referência da prefeitura para capacitação das escolas; • Secretarias Municipal e Estadual; 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidade e instituições de Ensino em geral; • Implantação da história da cidade nas escolas; • Vídeo educacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitação aos centros culturais e museus e teatros sobre a cultura da cidade; • Exposição itinerante nos distritos
	Produção de material de divulgação dos monumentos históricos	<ul style="list-style-type: none"> • Marketing de Diamantina ao nível tradicional, veículo: Televisão; • Confecção de mapas dos roteiros turísticos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de catálogos atualizados; • Material para pesquisa; 	<ul style="list-style-type: none"> • "ginca" estimulando a população visitar os monumentos através da ludicidade.
	Produção de guia e material de referência das cidades históricas	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de feiras locais, divulgação em feira. 		
	Produção de conteúdo sobre patrimônio cultural para os sítios de internet da Prefeitura, Estado e União	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento de comunicação e marketing; 	<ul style="list-style-type: none"> • Universidade; 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de Ensino.
	Produção de filmes e programas de TV voltados à divulgação do patrimônio cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Parceria com instituições que possuem domínio técnico e conceitual (gravadora); • Vídeo das práticas culturais locais passando constantemente no mercado; 	<ul style="list-style-type: none"> • Sala com vídeos dos atrativos da cidade para a população local; 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação da cidade na TV aberta

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Relatório da 2ª Oficina Participativa para elaboração do Plano de Ação, realizada no município de Diamantina/MG (2009).

Conforme podemos observar, os objetivos listados na 2ª Oficina Participativa apresentavam descrições resumidas, mas preenchiam todas as ações previamente elencadas no roteiro de elaboração dos Planos de Ação. Ainda assim, os objetivos incorporados ao Plano de Ação diferem-se daqueles apresentados nos relatórios das Oficinas Participativas, tendo sido resumidos e reorganizados. O Quadro 8 apresenta a listagem de objetivos apresentados no Plano de Ação, com as respectivas linhas de ação.

Quadro 8 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG

OBJETIVOS LISTADAS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA		LINHAS DE AÇÃO		
		1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural
Gerar informações aplicadas ao desenvolvimento da política de preservação do patrimônio cultural e natural e da política de turismo	Implantar um Sistema de Informação geo-referenciada, multifinalitário, visando subsidiar a gestão do território.	X		
Implantar sistema de financiamento sustentável para a preservação do patrimônio cultural, natural, via fundo municipal, associando e integrando as políticas de preservação em andamento no território ¹⁴²	Manutenção do sistema de financiamento dos Imóveis Privados		X	
Desenvolver e integrar a política urbana de transporte trânsito e acessibilidade qualificando o sistema de mobilidade urbana promovendo o acesso amplo e democrático aos espaços públicos de forma segura socialmente inclusiva e sustentável	Elaborar Código de trânsito Elaborar plano de acessibilidade, mobilidade e transporte urbano em todo o território. Executar o plano		X	
Recuperar e adequar edifícios e espaços públicos com base na dinâmica de utilização das práticas socioculturais, implantando a infraestrutura necessária ao funcionamento do espaço	Elaboração de projeto de intervenção do prédio Niemeyer (antigo clube JK) Restauração e requalificação para adequação do edifício ao novo uso Criação de um centro de referência do Bioma Cerrado (e/ou campo rupestre)			X

¹⁴² O objetivo de “implantar sistema de financiamento sustentável para a preservação do patrimônio cultural, natural, via fundo municipal, associando e integrando as políticas de preservação em andamento no território”, apesar de relacionado, no Plano de Ação, à “Linha 2”, estaria ligado à “Linha 3”, sendo uma ação ligada ao financiamento para a recuperação e promoção de usos de imóveis privados.

OBJETIVOS LISTADAS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA	LINHAS DE AÇÃO		
	1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural
Elaborar e implantar uma política habitacional associada à ampliação do saneamento ambiental com vistas à recuperação de áreas degradadas e realocação de famílias situadas em áreas de ocupação irregular	<u>Criação do Parque Municipal da Serra dos Cristais dotado de infraestrutura transformando-o em produto turístico</u> <u>Regularização fundiária das edificações passíveis de serem estabelecidas com emissão de título de propriedade</u> <u>Recuperação das áreas degradadas</u> <u>Desenvolvimento de unidades habitacionais adequadas à preservação das condições ambientais e paisagísticas</u> <u>Remoção de famílias estabelecidas em edificações dentro da área de preservação e áreas de riscos</u> <u>Criação de áreas e espaços verdes associadas ao uso comunitário e turístico</u>		X

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG (2009).

A contraposição entre os objetivos listados pelos participantes da Oficina e aqueles incluídos no Plano demonstra que, no momento de formatar os objetivos para inclusão no Plano, houve uma reorientação que possibilitou o atendimento às três linhas. A análise dos documentos e do Plano de Ação não demonstram quais as motivações das alterações realizadas, ou, ainda, se teriam sido realizadas de forma participativa, o que nos leva a entender que tais alterações teriam sido realizadas pela equipe técnica responsável pela elaboração do Plano.

Na 3ª Oficina Participativa, foram apresentados os itens discutidos nas Oficinas anteriores. Já na 4ª Oficina Participativa, ou Fórum Municipal, foram apresentadas as ações propostas para o Plano de Ação, visando a complementação pelos participantes. As ações que emergiram no Fórum Municipal estão resumidas no Quadro 9.

Quadro 9 – Quadro resumo das ações listadas no relatório da 4ª Oficina Participativa do processo de elaboração do Plano de Ação de Diamantina/MG

PROPOSIÇÃO DE AÇÕES APONTADAS NA 4ª OFICINA PARTICIPATIVA DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA
LINHA 01 - Produção de conhecimento e gestão da informação
Gerar informações aplicadas ao desenvolvimento da política de preservação do patrimônio cultural e natural e da política pública e de turismo do município. Implantando a partir das informações um Sistema de Informação Georreferenciada, multifinalitário, visando subsidiar a gestão do território.
Implantar uma política de regulação e fiscalização urbana, aperfeiçoando a capacidade de gestão do território pelos diferentes atores visando à preservação do patrimônio cultural e natural de forma sustentável alcançando o desenvolvimento social. Desenvolvimento dos instrumentos de gestão integrada.
Implantar projeto de formação de pessoal para o planejamento e gestão em áreas de interesse da administração do território, bem como, em áreas técnicas específicas. Diagnostico de demandas setoriais, formulação do projeto de formação de pessoal e implementação.
Implantar sistema de financiamento sustentável para a preservação do patrimônio cultural, natural, via fundo municipal, associando e integrando as políticas de preservação em andamento no território. Financiamento para imóveis privados já existente em Diamantina com uma extensa lista de proponentes já selecionados do quarto processo do Programa Monumenta. A municipalidade entende que esta é uma das melhores ações de salvaguarda do patrimônio privado e de geração de emprego e renda realizada pelo Programa em Diamantina.
Implantar sistema de financiamento sustentável para a preservação do patrimônio cultural, natural, via fundo municipal, associando e integrando as políticas de preservação em andamento no território.
Implantar Fundos Municipais (Preservação do patrimônio, Fomento ao turismo e Meio Ambiente e gestão urbana).
LINHA 02 - Planejamento e gestão
Desenvolver e integrar a política urbana de transporte, trânsito e acessibilidade qualificando o sistema de mobilidade urbana promovendo o acesso amplo e democrático aos espaços públicos de forma segura socialmente inclusiva e sustentável. Elaborar um plano de acessibilidade, mobilidade e transporte urbano em todo o território.
Implantar uma política de regulação e fiscalização urbana, aperfeiçoando a capacidade de gestão do território pelos diferentes atores visando a preservação do patrimônio cultural e natural de forma sustentável alcançando o desenvolvimento social. Revisão e elaboração de legislação Municipal (Códigos: Ambiental, Posturas, Trânsito, Tributário, Sanitário etc.).
LINHA 03 - Dinamização e Valorização do Patrimônio Cultural
Implantar e requalificar espaços urbanisticamente saudáveis proporcionando uma melhor ambiência urbana em vários locais, para a população local e turistas visando a valorização do patrimônio cultural e natural. Requalificação da Av. Silvio Felício dos Santos (entrada da cidade) dotando-a de infraestrutura (meio fio, captação de águas pluviais, calçada, asfalto, sinalização horizontal e vertical) e tratamento de áreas verdes (praças e taludes).
Recuperar e adequar edifícios e espaços públicos com base na dinâmica de utilização das práticas socioculturais, implantando a infraestrutura necessária ao funcionamento do espaço. Restauração e requalificação do prédio Niemeyer (antigo clube JK) para o núcleo de preservação do Cerrado.
Implantar parques e espaços verdes em áreas de preservação associadas ao uso comunitário e turístico. Criação do Parque Municipal da Serra dos Cristais dotado de infraestrutura transformando-a em produto turístico.
Implantar uma política de gestão de resíduos sólidos. Aquisição de terreno e construção do centro de triagem e compostagem.
Implantar e requalificar espaços urbanisticamente saudáveis proporcionando uma melhor ambiência urbana em vários locais, para a população local e turistas visando à valorização do patrimônio cultural e natural. Requalificação do Largo Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus através de intervenções na pavimentação, melhoria no trânsito, sinalização, paisagismo, implantação de logística e infra para utilização da área em grandes eventos, desapropriação e demolições para dar amplitude ao espaço.

Fonte: Da autora. Dados extraídos da 4ª Oficina Participativa realizada para elaboração do Plano de Ação no município de Diamantina/MG (2009).

De todas as ações listadas no relatório da 4ª Oficina Participativa, apenas a ação de “Implantar uma política de gestão de resíduos sólidos/aquisição de terreno e construção do centro de triagem e compostagem” não foi incluída na lista de proposição de ações do Plano. Para inclusão ao Plano, as descrições/títulos das ações foram abreviadas e encontram-se listadas no Quadro 10, abaixo.

Quadro 10 – Quadro resumo das ações previstas no Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG

QUADRO DE AÇÕES PREVISTAS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA		LINHAS DE AÇÃO			Objetivos que se converteram em propostas de Ações	Observações a respeito do investimento para implantação da ação
		1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural		
01	Cadastro multifinalitário ¹⁴³	X			X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
02	Imóveis privados ¹⁴⁴			X	X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
03	Mobilidade Urbana ¹⁴⁵		X		X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
04	Restauração do prédio do Niemeyer			X	X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
05	Criação do Parque Municipal Serra dos Cristais			X	X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
AÇÕES ACRESCENTADAS NO APPC DO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA						
06	Requalificação do Largo Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus através de intervenções na pavimentação			X	X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).
07	Requalificação da pavimentação de todo Centro Histórico tombado com resgate de técnicas, produção bibliográfica, formatação de oficinas piloto, formatação de curso de aprimoramento			X	X	A ação receberia aporte do município (10%) e do Governo Federal (90%).

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Diamantina/MG (2009).

¹⁴³ Detalhada no APPC como: “Implantar Sistema de Informação Georreferenciada, multifinalitário, visando subsidiar a gestão do território”.

¹⁴⁴ Detalhada no APPC como: “Manutenção do sistema de financiamento dos imóveis privados”.

¹⁴⁵ Detalhada no APPC como: “Plano de acessibilidade, mobilidade e transporte urbano em todo o território”.

Observa-se que, para todas as ações, a Prefeitura Municipal considerou uma contrapartida de 10% em relação ao valor total. Ou seja, a estratégia utilizada foi similar àquela introduzida com o Programa Monumenta, que exigia uma contrapartida da municipalidade.

De acordo com as justificativas apresentadas no Plano de Ação, a ação de implantação de um sistema de cadastro multifinalitário propiciaria o entendimento da situação geral de ocupação do município assim como das potencialidades, desafios e problemas existentes, auxiliando a gestão municipal na articulação das políticas públicas e viabilizando a regularização da arrecadação dos impostos municipais.

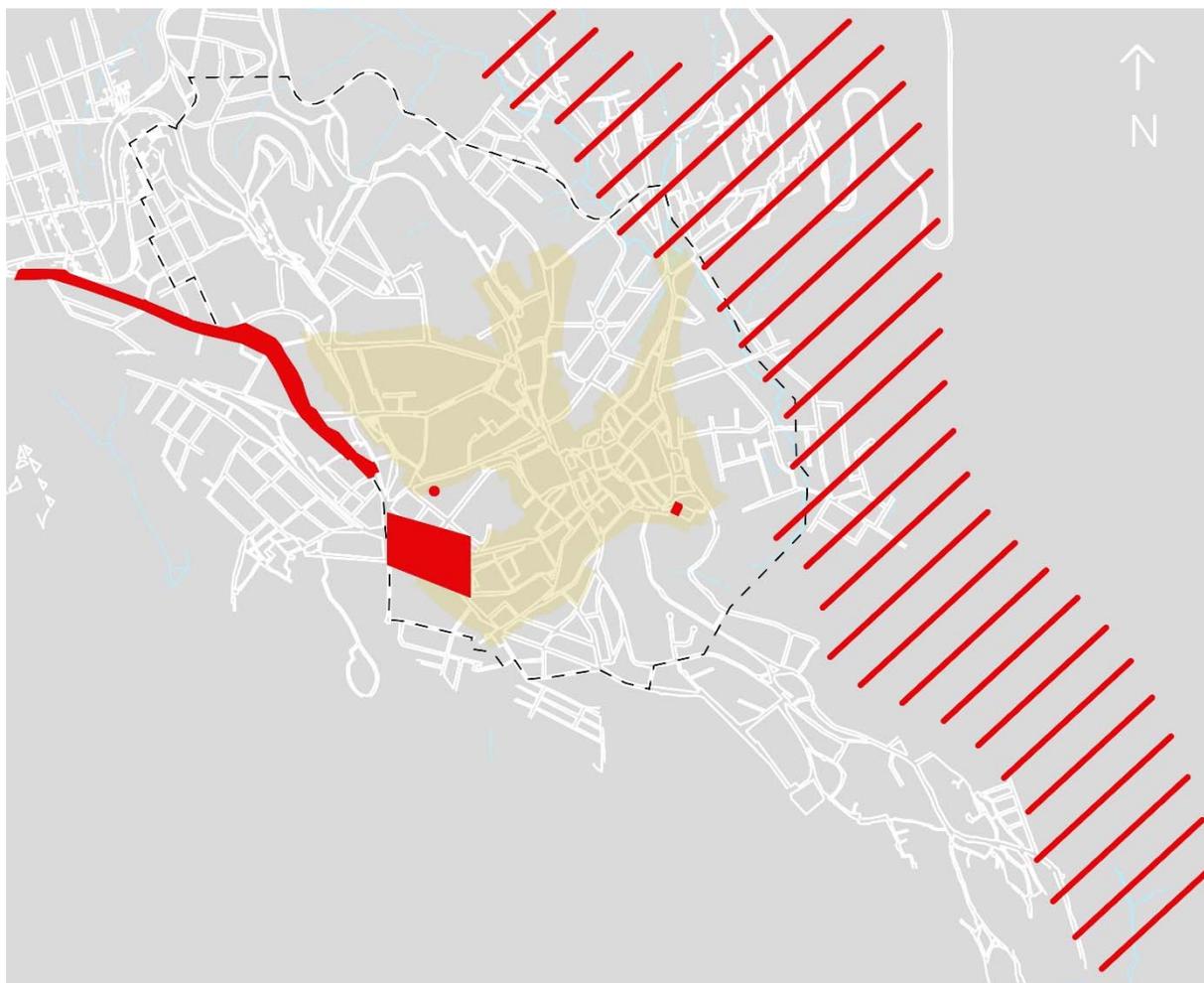
A ação relacionada ao financiamento na recuperação de imóveis privados visaria à continuação da ação implementada pelo Programa Monumenta, ampliando as possibilidades de recuperação dos imóveis e beneficiando, não só a comunidade, como a preservação das características históricas do município.

A política urbana de transporte funcionaria como instrumento de planejamento da mobilidade do município, buscando propostas de intervenções para a melhoria da qualidade do tráfego o que, certamente, traria benefícios para a preservação e para o turismo.

A restauração do Antigo Clube JK/Diamantina Tênis Club (Projeto De Oscar Niemeyer), única intervenção em edificação incluída no Plano de Ação, visaria à valorização deste espaço, possibilitando a utilização pelos moradores e turistas e aumentando as possibilidades de lazer no município.

Por fim, a ação de elaboração da política habitacional, ampliação do saneamento ambiental, recuperação de áreas degradadas e realocação de famílias situadas em áreas de ocupação irregular, incluindo a criação do Parque Municipal da Serra dos Cristais, buscaria valorizar o patrimônio natural e paisagístico do município, ampliando as possibilidades de lazer e conferindo qualidade ambiental e urbana para a comunidade.

A distribuição territorial das ações listadas no Plano de Ação está representada no mapa da Figura 16.



- Área tombada pelo IPHAN
- () Delimitação do entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações propostas no Plano de Ação e APPC
- ▨ Área referente ao Conjunto Paisagístico da Serra dos Cristais

Figura 16 – Mapa da cidade de Diamantina com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação elaborado pelo município

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação e APPC elaborados para o município de Diamantina/MG (2009).

As análises territorial e tipológica das intervenções demonstram que o entendimento da coordenação do Programa, no âmbito municipal, relacionou sua atuação a ações de planejamento territorial. A Figura 18 revela que não há proposição de ações pontuais, mas relacionadas a grandes áreas, principalmente no entorno do Centro Histórico Tombado.

Seguindo o cronograma anunciado previamente, ao final da elaboração completa do Plano, no ano seguinte, em 2010, deu-se a assinatura do APPC, no qual constava

também de uma listagem de ações. No caso de Diamantina, as listas de ações do Plano e do APPC não sofreram alterações, mas foram divididas em etapas de estudos/projetos e execução de obras/implementação de planos, provavelmente para torná-las exequíveis.

Para compreender o período de silêncio após a assinatura do APPC, trazemos o depoimento de um Técnico Municipal, o TMD1 que ressalta:

“Em algum momento isso parou. Eu não sei te precisar o ano, mas eu sei que em algum momento pararam de falar de PAC-CH.”¹⁴⁶

Conforme apontado, em 2013, uma Chamada Pública direcionada aos 44 municípios previamente selecionados reabriu as possibilidades de apresentação de propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013. Nesse momento, mais precisamente em 2013, a equipe que estava à frente da gestão da preservação na Prefeitura Municipal foi alterada devido à mudança de Prefeito, obedecendo ao calendário político eleitoral. Dessa forma, as equipes responsáveis pela elaboração do Plano de Ação, em 2009, e pelo envio de uma nova lista de solicitações de ações, em 2013, foram distintas, sendo que a equipe que fazia a seleção das ações em 2013 havia sido nomeada há apenas um mês¹⁴⁷.

“O Plano de Ação apresentado pela Prefeitura naquela gestão, fizeram participativo, mas fez-se uma lista muito pequena. Eu mesmo não sabia como intervir, já que a proposta é o município ser protagonista. [...] Então, a gente consultou em Brasília:

‘- A gente pode ajudar, colaborar?’

‘- Pode, deve!’.

Isso não era muito claro para mim. E aí, justamente, nesse momento teve uma troca de gestão. Entrou um novo Prefeito. [...] Entrou uma nova Secretária e, com ela, eu consegui dar uma melhorada, uma formatada. Foi a hora que eu intervi e gente conseguiu dar uma melhorada. Ela [a então Secretária de Cultura] procurou lideranças e enfim, a lista deu essa incrementada. Tivemos boas conversas.”¹⁴⁸

Nesse processo de troca de gestão, a arquiteta e o engenheiro da Secretaria Municipal de Obras, por ocuparem cargos permanentes se mantiveram na Prefeitura. Ainda assim, segundo entrevistas, durante esse período de revisão das ações, a equipe

¹⁴⁶ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

¹⁴⁷ A Chamada Pública foi realizada em 30 de janeiro de 2013.

¹⁴⁸ Técnico do IPHAN 4 (T14). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017.

técnica permanente da Prefeitura Municipal que havia participado da elaboração do Plano de Ação, não tomou ciência e não foi consultada para a seleção das ações.

“Em 2009, que começou essa questão do PAC-CH, foram feitas as Oficinas Participativas, elencando quais seriam as ações, ouvindo da comunidade. [...] No início de 2012, com a entrada de uma nova gestão, houve vários cortes dessas ações que a gente tinha elencado nas Oficinas. Então, a equipe técnica que participou do Plano de Ação ficou meio de fora. Quando o PAC-CH apareceu de novo as ações já tinham sido definidas e tinham sido alteradas daquelas que tinham sido elencadas em 2009. [...] Muitas coisas que foram elencadas lá trás, por exemplo, o cadastro multifinalitário, o município precisa, um recadastramento, um geo-processamento, sumiu. Era uma coisa super importante. Então, algumas coisas se perderam nessa mudança de gestão”¹⁴⁹

A listagem de ações solicitadas pela gestão municipal, em 2013, está apresentada no Quadro 11.

¹⁴⁹ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

Quadro 11 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal de Diamantina/MG.¹⁵⁰

AÇÕES SOLICITADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM 2013		CATEGORIA	CONSTAVAM NO PLANO DE AÇÃO	PROJETO CONCLUÍDO	VALOR TOTAL (PROJETO E OBRA)
01	Restauração e Requalificação do Antigo Clube JK/Diamantina Tênis Club (Projeto De Oscar Niemeyer)	Obra em Imóveis de Uso Público	Sim	Não	R\$2.180.000,00
02	Requalificação urbanística das vias do centro histórico (pavimentação, acessibilidade, embutimento da fiação aérea e sinalização) ¹⁵¹	Obras em Espaços Públicos	Não	Não	R\$15.000.000,00
03	Requalificação do Largo Dom João e Praça Sagrado Coração De Jesus	Obras em Espaços Públicos	Sim	Não	R\$ 4.190.000,00
04	Criação do Parque Municipal Serra dos Cristais	Obras em Espaços Públicos	Sim	Não	R\$ 3.830.000,00
05	Revitalização da Praça Dom Joaquim	Obras em Espaços Públicos	Não	Sim	R\$ 800.000,00
06	Implantação do Museu de Arte Sacra	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 2.450.000,00
07	Requalificação da Praça JK	Obras em Espaços Públicos	Não	Sim	R\$ 800.000,00
08	Implantação do Parque da Rua do Contrato/Praça Lobo de Mesquita	Obras em Espaços Públicos	Não	Não	R\$ 2.700.000,00
09	Restauração da Igreja de N. S. do Carmo	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 3.250.000,00
10	Restauração da Casa da Intendência (Antiga Prefeitura)	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 3.220.000,00
11	Casarão dos Orlandi	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 1.245.000,00
12	Pintura e tratamento paisagístico de 4 monumentos, circuito turístico cultural da cidade (Chafariz da Câmara, Igreja do Amparo, Igreja de N. Sra da Luz, Igreja de N. Sr Bonfim)	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Sim	R\$ 410.000,00
13	Prédio da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Patrimônio	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 600.000,00
14	Casarão do antigo Hotel Roberto	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 1.245.000,00
15	Novo Terminal Rodoviário/Centro de Atendimento Ao Turismo	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 8.320.000,00
16	Instalação de Segurança Eletrônica nos Bens Protegidos	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Sim	R\$ 1.950.000,00
17	Museu do Diamante - Restauração do imóvel e revitalização das áreas verdes	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Sim	R\$ 1.150.000,00
18	Museu do Diamante - Ampliação e modernização do espaço físico (construção do anexo e novo projeto museográfico)	Obra em Imóveis de Uso Público	Não	Não	R\$ 1.050.000,00

Fonte: Dados extraídos da planilha apresentada pela gestão municipal à coordenação do PAC-CH/2013, em Brasília.

¹⁵⁰ No caso de Diamantina, o material a que tivemos acesso não apresentava a coluna de proponente, por isso, esta tabela não apresenta tal informação, diferente dos demais municípios.

¹⁵¹ Não foi possível localizá-la no mapa da Figura 17.

A contraposição entre as ações solicitadas em 2013 e aquelas que haviam sido incorporadas ao Plano de Ação demonstra que, na lista de solicitações de 2013, foram retiradas as seguintes ações:

- Implantação do Sistema de Informação georreferenciada, multifinalitário, ressaltado por TMD1 em entrevista;
- A manutenção do sistema de financiamento dos Imóveis Privados;
- O desenvolvimento da política urbana de mobilidade;
- A elaboração e implantação da política habitacional associada à ampliação do saneamento ambiental com vistas à recuperação de áreas degradadas e realocação de famílias situadas em áreas de ocupação irregular, a qual envolvia:
 - Regularização fundiária das edificações passíveis de serem estabelecidas com emissão de título de propriedade
 - Recuperação das áreas degradadas
 - Desenvolvimento de unidades habitacionais adequadas à preservação das condições ambientais e paisagísticas
 - Remoção de famílias estabelecidas em edificações dentro da área de preservação e áreas de riscos
 - Criação de áreas e espaços verdes associadas ao uso comunitário e turístico

Ou seja, conforme destacado no Quadro 11, foram mantidas três das cinco ações solicitadas. No entanto, todas as ações retiradas tratavam de propostas que não se encaixariam nas modalidades disponíveis para o PAC-CH/2013 e não poderiam ser contempladas pelo Programa.

A Figura 23 apresenta a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal em 2013.



- Área tombada pelo IPHAN
- () Delimitação do entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações solicitadas pelo município em 2013
- /// Área referente ao Conjunto Paisagístico da Serra dos Cristais

Figura 17 – Mapa da cidade de Diamantina com a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal, em 2013, para serem contempladas para o PAC-CH/2013.

Fonte: Da autora. Fonte: Dados extraídos da planilha apresentada pela gestão municipal à coordenação do PAC-CH/2013, em Brasília.

A Figura 17 indica, já nas solicitações, uma concentração de ações pontuais na área do Centro Histórico Tombado, mas, ainda assim, ações voltadas para o espaço urbano e de grande abrangência, como aquela ligada a Serra dos Cristais, permanecem.

Após o envio da lista de ações solicitadas, de acordo com TI4, foi realizada uma apresentação das ações para a coordenação do Programa, em Brasília, que contou

com representantes do Governo Federal, do Escritório Técnico do IPHAN em Diamantina, e da Prefeitura Municipal de Diamantina.

“Em Brasília, tivemos reuniões com a participação do IPHAN Brasília, com o chefe local, a Prefeitura local, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento para apresentar ação por ação. Fizemos um *Power Point*. [...]”¹⁵²

Após a apresentação realizada em Brasília, foi divulgada a seleção das ações contempladas pelo PAC-CH/2013, totalizando 13 ações contempladas no município de Diamantina, listadas no Quadro 12.

Quadro 12 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Diamantina/MG

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013 NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA		Constavam na lista de objetivos	Constavam no quadro de ações do Plano de Ação	Constava nas solicitações de 2013	Tinha projeto?
01	Requalificação da Praça Dom Joaquim (adro da Igreja de N. S. do Rosário)			X	Não
02	Restauração do Casarão do Museu de Arte Sacra de Diamantina			X	Não
03	Requalificação da Praça JK	X		X	Não
04	Restauração do antigo Diamantina Tênis Club		X	X	Não
05	Requalificação urbanística do Largo Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus		X	X	Não
06	Restauração da Igreja de N. S. do Carmo			X	Não
07	Restauração do sobrado da Antiga Intendência (antiga prefeitura)	X		X	Não
08	Restauração do Casarão dos Orlandi - Escola de arte e orquestra sinfônica			X	Não
09	Restauração de 4 monumentos - Chafariz da Câmara, Igreja do Amparo, Igreja de N. S. da Luz e Igreja de N. S. Bonfim			X	Sim
10	Restauração do Sobrado da Secretaria Municipal de Cultura			X	Não
11	Restauração do Casarão do antigo Hotel Roberto - Secretaria Municipal de Educação			X	Não
12	Restauração do Casarão do Museu do Diamante			X	Sim
13	Implantação do Parque Municipal Serra dos Cristais	X	X	X	Não

Fonte: Da 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 de março de 2016.

¹⁵² Técnico do IPHAN 4 (T14). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017.

Conforme podemos observar, a análise das ações contempladas indica que o enfoque da atuação do PAC-CH/2013 em Diamantina foi redirecionado para intervenções em imóveis e monumentos, de forma mais pontual. Duas ações ligadas à requalificação do espaço urbano – na Praça JK e no Largo Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus – e uma ação voltada para o patrimônio natural, ligada à criação do Parque Municipal da Serra dos Cristais, foram mantidas. Dentre as ações solicitadas e que apresentavam projetos prontos, não foi contemplada apenas a ação ligada a Instalação de Segurança Eletrônica nos Bens Protegidos.

Para implementação das ações, IPHAN e Prefeitura Municipal dividiram a gestão do Programa, sendo que a Prefeitura Municipal ficou responsável pela gestão de oito ações e o IPHAN, de cinco. De acordo com T14:

“Aqui e no Serro, a gente fez uma divisão básica que é: os projetos que são de bens tombados individualmente o IPHAN vai licitar, contratar e fiscalizar. Nem digo fiscalizar, porque temos que fiscalizar tudo. Então, vamos dividir apenas em qual a gente vai licitar e gerenciar e quais a gente vai apenas fiscalizar. Então em Diamantina e no Serro fizemos a seguinte divisão: Os bens tombados individualmente, ou seja, aqueles que possuem um grau de complexidade maior, especificidades de termos de referência de projeto básico para licitar e até para fiscalizar a gente que faz. Os prédios de tombamento de conjunto, que aqui você tem o Hotel Roberto, a Antiga Intendência, o Prédio Niemeyer, os espaços públicos a gente passou para a Prefeitura.”¹⁵³

A divisão da gestão das ações encontra-se resumida no quadro síntese abaixo:

Quadro 13 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Diamantina/MG

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013 NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG SOB GESTÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE DIAMANTINA/MG
Requalificação da Praça JK
Requalificação da Praça Dom Joaquim (adro da Igreja de N. S. do Rosário)
Requalificação urbanística do Largo Dom João e Praça Sagrado Coração de Jesus
Restauração do Casarão do antigo Hotel Roberto - Secretaria Municipal de Educação
Restauração do Casarão dos Orlandi - Escola de arte e orquestra sinfônica
Restauração do Sobrado da Secretaria Municipal de Cultura
Restauração do Sobrado da Antiga Intendência (antiga prefeitura)
Restauração do antigo Diamantina Tênis Club

¹⁵³ Técnico do IPHAN 4 (T14). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017.

AÇÕES CONTEMPLADAS PELO PAC-CH/2013 NO MUNICÍPIO DE DIAMANTINA/MG SOB GESTÃO DO IPHAN/MG

Restauração de 4 monumentos - Chafariz da Câmara, Igreja do Amparo, Igreja de N. S. da Luz e Igreja de N. S. Bonfim

Restauração do Casarão do Museu do Diamante

Restauração do Casarão do Museu de Arte Sacra de Diamantina

Implantação do Parque Municipal Serra dos Cristais

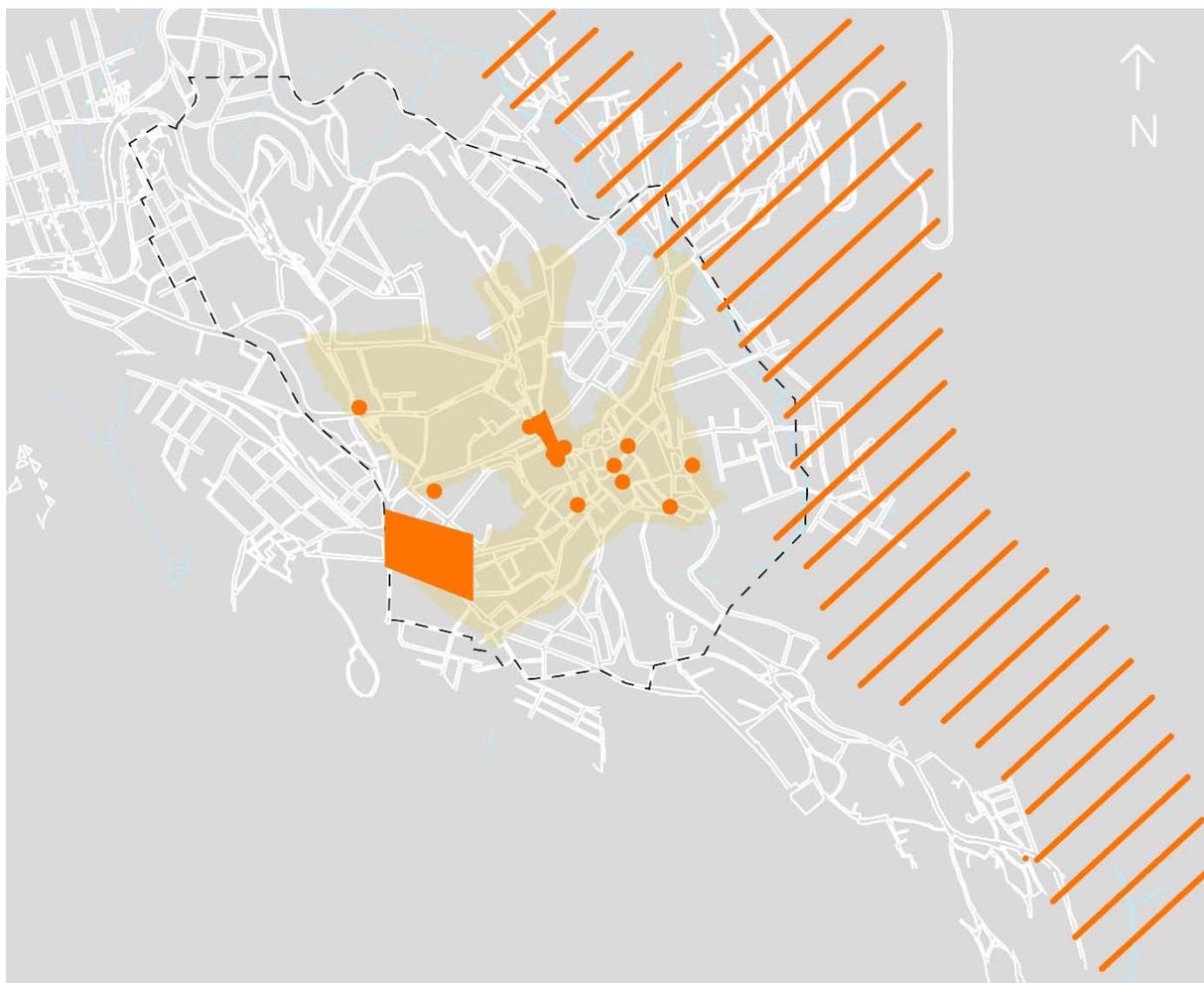
Restauração da Igreja de N. S. do Carmo

Fonte: Da 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 de março de 2016

O Escritório Técnico do IPHAN em Diamantina contou, ainda, com a contratação de uma arquiteta por meio de um processo seletivo para contratação temporária, que visou suprir as demandas do órgão que seriam temporariamente ampliadas. Devido à proximidade e à alta demanda, esta mesma arquiteta auxiliava o Escritório Técnico do Serro, se deslocando para este município uma vez por semana.

A Figura 18 apresenta a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.



- Área tombada pelo IPHAN
- () Delimitação do entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações contempladas pelo PAC-CH/2013
- /// Área referente ao Conjunto Paisagístico da Serra dos Cristais

Figura 18 – Mapa da cidade Diamantina com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.

Fonte: Da 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 de março de 2016

A evolução da distribuição territorial das ações, desde o Plano de Ação àquelas efetivamente contempladas, está representada na coleção de mapas da Figura 21.

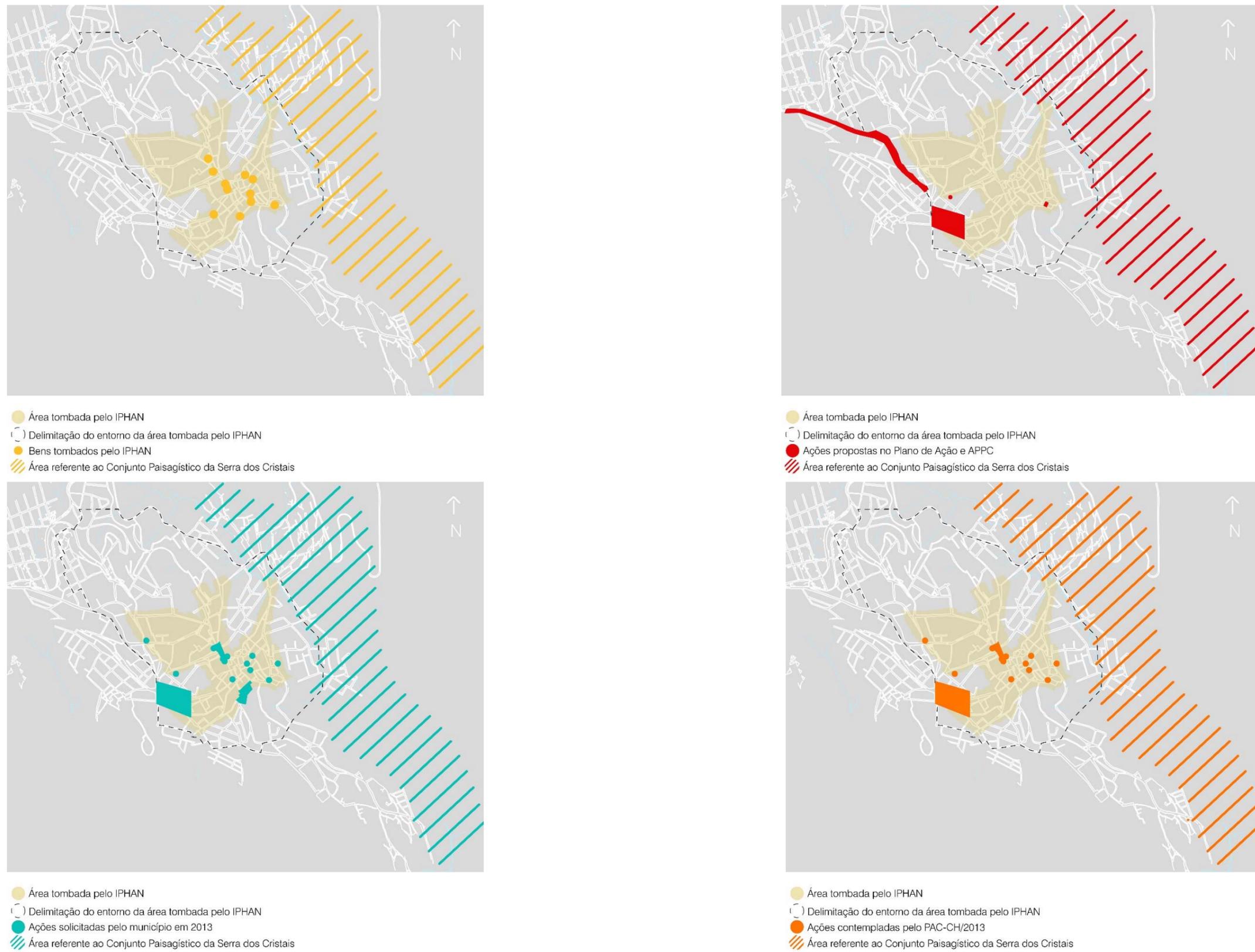


Figura 19 – Coleção de mapas do município de Diamantina com a demarcação do perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN, as ações contempladas pelo Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.

As notícias e informações mais recentes indicam que, desde a implementação do PAC-CH/2013 no município, todas as 13 ações foram contratadas. No entanto, todas as contratações encontram-se em fase de desenvolvimento.

4.2.1. REFLEXÕES SOBRE O PAC-CH EM DIAMANTINA/MG

O breve contexto histórico apresentado para o município de Diamantina demonstra que, na campanha para a inscrição do Centro Histórico de Diamantina na lista do Patrimônio da Humanidade da UNESCO, a noção da importância da preservação e das possibilidades de estímulo ao desenvolvimento municipal por meio da valorização do patrimônio cultural já permeavam as preocupações da gestão municipal. Logo após receber o título de Patrimônio da Humanidade, o município foi contemplado pelo Programa Monumenta, o que certamente estimulou a continuidade de ações em prol da preservação do patrimônio.

Em 2009, no momento em que é realizada a Chamada Pública para elaboração dos Planos de Ação, o processo de formulação dos Planos de Ação no município demonstra que os possíveis legados deixados pelo Programa Monumenta tiveram consequências positivas na gestão das políticas de preservação no âmbito municipal. A manutenção da equipe técnica implementada na UEP e a prévia experiência na gestão de políticas públicas de preservação possibilitou, à gestão local, a coordenação e elaboração de um Plano de Ação qualitativo, que seguiu o roteiro previamente estabelecido. Somado a isto, a gestão municipal investiu na capacitação dos técnicos que estariam envolvidos na elaboração do Plano, custeando os gastos com a participação nas Oficinas de Capacitação realizadas em Brasília, o que demonstra entendimento da importância do envolvimento entre a municipalidade e a coordenação de Programas ligados ao patrimônio cultural.

Apesar de considerarmos a existência de uma equipe técnica capacitada, o Plano de Ação aponta a necessidade de ampliação do quadro técnico, a revisão da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, e a criação de um Grupo Gestor para coordenação do PAC-CH, com uma estrutura similar àquela implementada no âmbito do Programa Monumenta junto à UEP. Ainda assim, na listagem dos objetivos do Plano de Ação, ações ligadas à “Linha 2 – Planejamento e Gestão”, que envolveriam o

fortalecimento institucional, a formação de técnicos e o desenvolvimento de instrumentos de gestão integrada, não foram incorporados.

Nos objetivos gerais do Plano de Ação constava, ainda, a intenção de se produzir conhecimento por meio da realização de diagnósticos que possibilitassem a gestão cooperada e estratégica do território; a inclusão de segmentos sociais vulneráveis, especialmente ligados a práticas tradicionais; e o fomento e difusão dos bens imateriais. No entanto, nem a listagem de objetivos nem a proposição de ações incluem propostas ligadas à “Linha 1 – Produção do conhecimento e informação”, tais como o inventariamento e mapeamento do patrimônio cultural, a catalogação do artesanato tradicional, o estabelecimento de parcerias com universidades e instituições de ensino para pesquisas sobre patrimônio cultural, estudos sobre circuitos culturais, paisagens culturais e/ou itinerários.

O deslocamento entre o que é apontado como objetivo geral no Plano de Ação e o que é efetivamente proposto, ao final, nos leva a acreditar que haveria um desentendimento a respeito da finalidade do Plano, das possibilidades de alcance das propostas e de sua utilização enquanto instrumento de planejamento. Tal hipótese é demonstrada também pela limitação da proposição de ações ligadas apenas à “Linha 3 – Dinamização e valorização dos sítios históricos”, mais distante das ações ligadas à formação de quadro técnico, realização de diagnósticos e aproximação ao patrimônio imaterial.

A contraposição entre quadros de objetivos (Quadro 8) e de proposição de ações (Quadro 10) incluídos no Plano de Ação, e aqueles que haviam emergido nas Oficinas Participativas (Quadro 7/Objetivos, e Quadro 9/Ações) demonstram, ainda, que diversas sugestões dos participantes, que iriam ao encontro ao objetivo geral explicitado no Plano, foram desconsideradas, tais como:

- Ações ligadas ao embutimento de fiação aérea, bem como de instalação de iluminação de destaque em monumentos, internet sem fio, mobiliário urbano, sinalização, e melhoria da segurança no território delimitado, apesar do potencial de melhoria na qualidade ambiental e da importância de tais ações na preservação e requalificação da paisagem;

- Divulgação dos circuitos históricos, produção de material informativo e promoção das atividades, roteiros e eventos do município;
- Ações ligadas à recuperação de espaços públicos que, apesar de excluídas das proposições do Plano, duas emergem no APPC – a requalificação do Largo Dom João, da Praça Sagrado Coração de Jesus e da pavimentação de todo Centro Histórico;
- Ações ligadas à geração de renda e estruturação das atividades produtivas, implantação de projetos de economia solidária, qualificação dos espaços de produção e venda de artesanato, realização de oficinas de capacitação, criação de cooperativas, parcerias com instituições de apoio técnico e incentivos ao turismo solidário de base comunitária e divulgação dos eventos locais. Além destas, execução de um levantamento das atividades tradicionais, criação de suporte para as associações dos produtores e capacitação dos agentes locais para o turismo cultural, as quais vão de encontro aos conceitos de desenvolvimento social sustentável e ao objetivo geral apontando inicialmente no Plano de Ação;
- Ação de qualificação profissional da população voltada para a preservação, que consta com a sugestão de parcerias potenciais com instituições como Centro Vocacional Tecnológico - CVT¹⁵⁴, Serviço Nacional de Aprendizagem – SENAC¹⁵⁵, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – EMATER¹⁵⁶, Serviço Nacional de Aprendizado Rural – SENAR¹⁵⁷,

¹⁵⁴ “Os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) são, além de unidades de ensino e de profissionalização, centros voltados para a difusão do acesso ao conhecimento científico e tecnológico de conhecimentos práticos na área de serviços técnicos e para a transferência de conhecimentos tecnológicos na área de processo produtivo.” Disponível em: <http://www.mcti.gov.br/noticia/-/asset_publisher/epbV0pr6elS0/content/mctic-libera-recurso-para-construcao-de-centro-vocacional-tecnologico-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em 14 de junho de 2017.

¹⁵⁵ O Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAC) é uma “[...] instituição de direito privado focada na educação profissional na área de comércio de bens, serviços e turismo. São oferecidos cursos livres, técnicos, de graduação (bacharelado e tecnólogo) e de pós-graduação, nas modalidades presenciais e a distância. A instituição oferece ainda atividades de extensão, como palestras, oficinas e workshops.” Disponível em: <<https://www.mg.senac.br/internet/institucional/sobre/>>. Acesso em 14 de junho de 2017.

¹⁵⁶ A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) é “[...] vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do governo do Estado de Minas Gerais” com a missão de “promover o desenvolvimento sustentável, por meio de assistência técnica e extensão rural, assegurando a melhoria de qualidade de vida da sociedade mineira”. Disponível em: < http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=novosite_pagina_interna&id=3 >. Acesso em 14 de junho de 2017.

Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE¹⁵⁸, Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE¹⁵⁹;

- Ações de produção de conteúdo didático para escolas e de conteúdo sobre patrimônio cultural para os sites de internet, as quais poderiam ser mantidas para direcionar/estabelecer metas, de parcerias com os entes atuantes no território, especialmente com a Universidade do Vale do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, que à época já oferecia cursos de História, Pedagogia, Letras, Geografia, Turismo, e Sistema de Informação.

A distribuição territorial das ações que constavam no Plano de Ação, contrapostas àquelas que haviam sido solicitadas em 2013 e, em seguida, contempladas pelo PAC-CH/2013, demonstram ainda que, apesar de resumidas a poucas ações, o Plano de Ação considerou uma atuação menos concentrada no Centro Histórico, em um trabalho voltado mais para o planejamento urbano-territorial e para ações no entorno da delimitação da área de tombamento. Já as solicitações referentes ao PAC-CH/2013 concentram-se na área tombada do Centro Histórico e em monumentos e edificações de forma pontual, para onde, provavelmente, vem-se concentrar os recursos e investimentos no patrimônio cultural em âmbito municipal.

Em relação à participação e envolvimento da população, a opção de convidar a comunidade por meio de anúncio por um carro de som, abrir as Oficinas a todos os interessados e agendá-las em horário e local que facilitariam a ampla presença,

¹⁵⁷ O Serviço Nacional de Aprendizado Rural (SENAR) é uma “[...] entidade de direito privado, paraestatal, mantida pela classe patronal rural, vinculada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e administrada por um Conselho Deliberativo tripartite. [...] tem como função cumprir a missão estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, composto por representantes do governo federal e das classes trabalhadora e patronal rural. O SENAR atende, gratuitamente, mais de 3 milhões de brasileiros do meio rural, todos os anos, contribuindo para sua profissionalização, sua integração na sociedade, melhoria da sua qualidade de vida e para o pleno exercício da cidadania.” Disponível em: <<http://www.senar.org.br/quem-somos>> . Acesso em 14 de junho de 2017.

¹⁵⁸ O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) é uma “entidade privada sem fins lucrativos. É um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. [...]” Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos>. Acesso em 14 de junho de 2017.

¹⁵⁹ O Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) promove e coordena “programas e projetos que visem ao desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades do Norte e Nordeste de Minas em relação ao restante do Estado.” Disponível em: <<http://www.sedonor.mg.gov.br/2016-02-24-20-29-47/missao-e-valores>>. Acesso em 14 de junho de 2017.

demonstra a intenção de estimular o envolvimento da população nas questões relativas ao patrimônio cultural. Apesar disso, a grande maioria dos presentes estava ligada às associações, instituições atuantes no território e órgãos da Prefeitura Municipal. As listas de assinaturas das Oficinas Participativas demonstram, ainda, que a presença dos representantes do IPHAN esteve limitada às duas primeiras Oficinas Participativas. Não havia representantes do IPHAN na fase de proposição de ações e, em seguida, de revisão e complementação das ações propostas pela coordenação da elaboração do Plano, fase crucial no direcionamento da possível atuação do Plano.

A análise dos relatórios das Oficinas Participativas aponta que, contraditoriamente à suposta intenção de ampliar a participação, as Oficinas Participativas não resultaram efetivamente em proposições para o Plano de Ação. Há uma ampla coleta de sugestões e, na incorporação das proposições ao Plano, as propostas são resumidas, basicamente, a cinco. De acordo com Souza (2010), as definições de metas e conteúdos dos planos elaborados em processos participativos não deveriam ser realizadas pelos técnicos e coordenadores. Nesse caso, a função dos técnicos estaria ligada à orientação da população e condução do processo de forma a considerar as deliberações realizadas.

“O que se nega, frontalmente, é que esses técnicos/pesquisadores, e não os cidadãos, devam se arrogar o privilégio de definirem o conteúdo dos fins, das metas (ainda que se não lhes retire o direito, inclusive o direito cidadão, de opinar também sobre isso!). [...] Sua função seria, mais adequadamente, a de um consultor popular, capaz de aconselhar, sobre a base de seu treinamento profissional para coletar, manusear e integrar dados volumosos e de natureza variada e para refletir combinando diversas escalas espaciais e temporais, uma coletividade formada, tanto quanto possível (ao menos é essa a meta), por cidadãos livres. Cidadãos livres que, para serem de fato livres, não podem alienar seu direito de serem os agentes responsáveis pela deliberação e aprovação dos conteúdos essenciais do planejamento e da gestão de seus espaços e de suas vidas.” (SOUZA, 2010, p. 14)

Novamente, no atendimento à Chamada Pública em 2013 nem todas as ações do Plano de Ação foram incorporadas às solicitações da gestão municipal, ou seja, o desestímulo ao envolvimento e participação é reforçado e voltado, naquele momento, para a estrutura interna/equipe técnica da Prefeitura Municipal, o que é confirmado pelo depoimento do TMD1:

“Isso como servidor público é altamente frustrante. Você já pensou o que é isso? Você vai para Brasília, você tem a capacitação, você vem, formula. Eram

textos enormes, tinha diagnóstico, tinha justificativa, tinha que fazer inserção geográfica. Era uma coisa bem trabalhosa e aí simplesmente acabou.”¹⁶⁰

Tal crítica é intensificada quando somamos o fato de que, durante o processo de elaboração do Plano de Ação, tanto a gestão municipal como a coordenação da elaboração dos Planos de Ação e a comunidade envolvida no processo acreditavam que as ações seriam viabilizadas, o que também é confirmado por TMD1:

“A gente vinha de um sucesso do Monumenta. A gente realizou várias obras aqui e Diamantina. Sabe aquele negócio, que você está com gás todo? Então a gente, de fato, acreditava. E a gente debulhou em cima da ação, não medimos esforços. O negócio era: Eles iam dando o *para-casa* e a gente tinha que ir cumprindo. Eles iam dando a demanda. Então, a gente achava que fosse acontecer.”¹⁶¹

Como vimos, a seleção das ações solicitadas foi realizada entre o IPHAN e a recém-chegada Secretária Municipal de Cultura, sem a participação dos técnicos que estiveram envolvidos na elaboração do Plano, demonstrando desarticulação entre IPHAN e Prefeitura e também internamente no âmbito da Prefeitura Municipal. Conforme defendido por Reis (2016), entendemos que a articulação em todos os níveis, entre entes diferentes e internamente em cada estrutura, seria o elemento subjacente e o caminho para a descentralização e, logo, para o sucesso de políticas federativas.

“[...] o objetivo da ‘des-centralização’ contemporânea deve ser concentrar mais esforços na solução dos problemas de articulação do que na divisão de competências entre os entes federativos. Entendemos que o mapeamento estanque de competências e discussões a respeito de sua distribuição entre os entes federativos precisam incorporar o aspecto dinâmico de sua execução para tentar fornecer soluções efetivas. Isto não significa confundir descentralização com cooperação, mas argumentar que cooperação é elemento subjacente à des-centralização contemporânea. [...] a proposta de focar mais na articulação do que na divisão de competências está fundada em três argumentos: (1) políticas públicas nacionais dependem de apoio político local; (2) os entes federativos são técnica, financeira e administrativamente interdependentes e (3) os efeitos da descentralização variam de acordo com a capacidade de articulação dos representantes dos entes federativos envolvidos na decisão de descentralizar.” (REIS, 2016)

Entendemos, então, que o IPHAN – na condição de órgão federal, porta-voz do PAC-CH no âmbito local e por ter participado mais intensamente de alguns dos processos de elaboração do Plano de Ação – assumiu um papel determinante no direcionamento

¹⁶⁰ Técnico Municipal de Diamantina 1 (TMD1). Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 no município de Diamantina/MG.

¹⁶¹ Idem.

da seleção a ser executada, contribuindo para uma atuação verticalizada e de baixa articulação, ao invés de adotar uma perspectiva *bottom-up*, que, segundo Gontijo (2012):

“[...] está mais preocupada com cooperação entre os atores que implementam a política formulada. Nessa orientação, os conflitos de interesse são percebidos como parte constituinte da dinâmica da gestão pública. [...] a chave dos problemas está, portanto, na construção de instituições ou mecanismos que promovam a criação de um contexto cooperativo para os atores que participam desse processo.” (GONTIJO, 2012, p. 89)

Nesse sentido, a articulação deve servir para propiciar a cooperação e coordenação e, para ser efetivamente democrática, basear-se em processos participativos. De acordo com a definição dada por Gontijo (2012), entendemos que a relação entre os diferentes entes deveria ter propiciado mais a cooperação.

“[...] nossa compreensão dos termos trata ‘coordenação’ como o conjunto de relações concertadas cuja estrutura de funcionamento é hierárquica, ao passo que, como ‘cooperação’, estamos entendendo as concertações que concorrem por meio de relações horizontais. Contudo, atuações concertadas horizontais, a nosso ver, também podem ocorrer no interior dos entes federados. Dito de outra forma, resguardados os aspectos conjunturais relacionados aos atravessamentos políticos, a cultura organizacional e a legislação pertinente às instituições envolvidas, essas atuações podem ocorrer tanto no estrito âmbito do poder político, quanto nas relações entre este e outros setores da sociedade. (GONTIJO, p. 98-99, 2012)

Cotejando esta ideia com os procedimentos adotados no PAC-CH/2013 que, com uma proposta participativa, convoca os gestores municipais para "participarem" das decisões de atuação do Programa, entendemos que, apesar de propor uma cooperação entre os entes, o PAC-CH/2013, juntamente com o IPHAN, exerceu um papel muito mais de “coordenador vertical” das ações.

“A criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agir em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o quê cada ente fará. Entretanto, a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente para a produção de resultados satisfatórios. Neste sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado em ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos.” (LINHARES, CUNHA & FERREIRA, 2012, p. 39-40)

Definidas as ações que seriam contempladas no âmbito municipal, e já no processo de sua implantação, a estrutura implementada na divisão da gestão das ações entre

IPHAN e município indicava a existência de cooperação entre os entes. No entanto, além de desconsiderar sugestões que abarcariam os conceitos estabelecidos no Plano de Ação, as ações apresentadas se limitaram aos investimentos do poder público. No caso de Diamantina, a proposta estabelecida seria de um aporte de 90% dos recursos por parte do Governo Federal, com uma contrapartida de 10% do governo municipal. Não foram considerados investimentos e parcerias com os entes e instituições privadas atuantes no território, o que, ao tornar as ações estritamente dependentes do investimento público, acabou limitando sua viabilização e enfraquecendo o Plano.

4.3. MUNICÍPIO DE CONGONHAS/MG

No Portal do IPHAN, Congonhas¹⁶² é assim apresentada:

“Congonhas possui um dos mais importantes acervos arquitetônicos e artísticos representativos da evolução da arte civil e religiosa mineira. Além de ser um testemunho das construções e dos programas decorativos do barroco mineiro, registra as manifestações do ecletismo dos séculos XIX e XX. Todavia, seu legado maior é o Santuário do Senhor Bom Jesus de Matozinhos, tombado pelo IPHAN, em 1939, que reúne o maior conjunto de arte colonial do Brasil. O conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade foi tombado pelo IPHAN, em 1941, e o Santuário passou por restaurações em 1946, 1949 e 1957. Em 1974, as obras incluíram a implantação do ajardinamento de Bulevar Marx e, entre 1985 e 1988, os Profetas também foram restaurados.

O Santuário – elevado pela UNESCO a Patrimônio Mundial, em 1985 – é considerado a obra-prima de Antônio Francisco Lisboa, o Aleijadinho, e foi realizado em várias etapas, a partir de 1757. Este magnífico conjunto arquitetônico e escultórico, onde estão as imagens dos 12 Profetas, transformou a cidade em centro de peregrinação religiosa, desde o século XVIII. A partir de então, o Santuário atrai multidões e reuniu uma fabulosa coleção de ex-votos, abrigados na Sala dos Milagres.

Ao lado do patrimônio de arte religiosa, Congonhas conserva alguns bons exemplares da arquitetura civil. No acervo, a área mais expressiva concentra-se no chamado núcleo histórico que se desenvolveu no entorno ou ambiência do Santuário, formado por vias do início da povoação. Nessas ruas, encontram-se casas compostas, na sua grande maioria, de um só pavimento ou um pavimento e porão, e cobertura em telha canal, datadas dos séculos

¹⁶² Congonhas possui os seguintes bens tombados em nível federal: Santuário de Bom Jesus de Matozinhos: conjunto arquitetônico, paisagístico e escultórico; Coleção constituída de 89 ex-votos pintados, pertencentes ao Santuário do Bom Jesus de Matozinhos; Edificação e Acervo Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição; Conjunto arquitetônico e urbanístico.

XIX e XX, com algumas edificações remanescentes do século XVIII.” (Portal do IPHAN)¹⁶³

Os dados apresentados no Portal do IPHAN evidenciam a relevância histórica do município, que conta com obras importantes da ocupação inicial do território do Estado de Minas Gerais, as quais o levaram a receber, em 1985, o título de Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO.

O povoamento original da região se deu das margens para as encostas do Rio Maranhão¹⁶⁴, onde se identificou um rico potencial de extração aurífera. As origens da ocupação do atual território municipal deixaram como legado um rico conjunto de exemplares da arte e arquitetura barrocas, as quais inserem o município na rota turística do patrimônio colonial de Minas Gerais (SILVA, 2016). Apesar disso, Congonhas apresenta diversos problemas relativos à preservação do patrimônio cultural e ambiental e à sua expansão urbana, com um crescimento urbano acelerado e uma ocupação heterogênea e desordenada¹⁶⁵.

A Figura 20 apresenta a vista geral da paisagem do município, e inclui, ainda, o mapa de Minas Gerais com a localização do município, a distância da capital, Belo Horizonte, e informações como o número de habitantes e o número de bens tombados pelo IPHAN.

¹⁶³ Texto extraído de IPHAN. *Congonhas*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/370/>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

¹⁶⁴ O Rio Maranhão faz parte da sub-bacia do Rio Paraopeba e este, da Bacia do Rio São Francisco.

¹⁶⁵ Mais informações, consultar: SILVA, Mariza Ferreira da. *Impactos ambientais da mineração e da expansão urbana em Minas Gerais, Brasil: o caso de Congonhas – patrimônio cultural da humanidade*. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, n. 8, p. 121-136. Macapá, 2016. Disponível em: < <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta> >. Acesso em 10 de abril de 2017.



Figura 20 – Vista da paisagem de Congonhas.

Fonte: Da autora/2014

Apesar dos desafios enfrentados, a relevância do município no cenário do patrimônio cultural nacional o colocou entre um dos 26 municípios contemplados pelo Programa Monumenta. No município, a implementação do Monumenta seguiu todas as fases estabelecidas pelo Programa. Dessa maneira, a gestão Municipal esteve envolvida em todos os processos, tendo sido criados a UEP, que operou com um a equipe mínima necessária contratada pela gestão municipal como parte da contrapartida exigida pelo Programa; o Conselho Curador e o Fundo Municipal. Segundo GMC2, a equipe técnica necessária para implantação da UEP – composta por um engenheiro, um economista e um arquiteto – foi, com exceção do cargo de economista, incorporada ao quadro técnico do município e absorvida pela gestão municipal.

“[...] o Programa [Monumenta] lá em Brasília desfez. Eles já não cobravam mais, mas a Prefeitura mantém esses funcionários alocados também em outras atribuições. Essa equipe não era bancada pelo Programa, [...] descontava nos recursos, mas era uma contrapartida. [...]”¹⁶⁶

Em relação à participação popular, GMC1, responsável pela Coordenação da elaboração do Plano de Ação do município de Congonhas, reforça que a experiência das Oficinas Participativas realizadas no período do Programa Monumenta também trouxe aprendizados na relação entre a gestão pública municipal e a comunidade.

“As oficinas [...] conseguiram trazer muito a comunidade para poder participar do processo, para poder dialogar sobre o patrimônio. Só isso aí já foi um ganho e com as conquistas que tiveram... As requalificações... O Monumenta é um fato positivo.”¹⁶⁷

O Conselho Curador, assim como o Fundo Municipal, organizados de acordo com as premissas do Monumenta, permanecem. Segundo GMC1, o Conselho Curador mantém a representatividade dos agentes locais, comunidade, Governo Estadual, e IPHAN. Da mesma forma, o Fundo Municipal de Preservação permanece ativo e recebe, dentre outros, os recursos originários dos financiamentos para restauração dos imóveis privados efetuados no período de atuação do Programa Monumenta.

“[A restauração dos] elementos arquitetônicos da Igreja Nossa Senhora foi feita com o dinheiro do Fundo. [...] Está em processo de licitação a restauração na Ladeira do Bom Jesus. Foi feita a drenagem da água pluvial com o recurso do Programa Monumenta [...]”¹⁶⁸

Segundo GMC1, além dos recebimentos relativos aos financiamentos, recursos provenientes de outros meios, como o aluguel de barracas na Festa do Jubileu do Senhor Bom Jesus de Matosinhos¹⁶⁹, por exemplo, são alocados no Fundo Municipal, o que contribui para o aumento da capacidade de investimento no patrimônio cultural

¹⁶⁶ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁶⁷ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁶⁸ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁶⁹ A festa do Jubileu do Senhor Bom Jesus de Matosinhos é uma festa religiosa tradicional no município. Iniciada em 1780, ocorre, todos os anos no mês de setembro e reúne cerca de 300 mil participantes nos atos religiosos. As celebrações acontecem em frente à Basílica Bom Jesus de Matosinhos. A Prefeitura Municipal de Congonhas oferece apoio logístico e segurança.

Fonte: Portal da Prefeitura Municipal de Congonhas. *Jubileu do Bom Jesus de Matosinhos: a manifestação genuína da fé*, 2015. Disponível em: <<http://www.congonhas.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/jubileu-do-bom-jesus-de-matosinhos-a-manifestacao-genuina-da-fe/47657>>. Acesso em 15 de maio de 2017.

e, conseqüentemente, da autonomia no direcionamento das políticas de preservação no município.

Segundo dados do Portal do IPHAN, o Monumenta atuou, no município, nas seguintes ações:

- Obras de limpeza dos Profetas, concluídas em 2006¹⁷⁰;
- Obras no Conjunto do Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos;
- Intervenções no tratamento externo, restauração das esculturas em madeira, drenagem e paisagismo do entorno da Capela dos Passos da Paixão,
- Pintura e revisão do telhado de imóveis do Beco dos Canudos, voltados para a Praça da Basílica;
- Restauração interna e externa da Igreja São José;
- Desapropriação da Estação de trem, com a posterior adequação dos espaços internos para servir de apoio ao turista, abrigando também salas de multiuso e lanchonete, além de tratamento paisagístico da área externa e estacionamento para ônibus (obras concluídas em 08 de dezembro de 2006)¹⁷¹;
- Na Ladeira do Bom Jesus, rua principal de acesso ao Santuário, havia previsão da retirada dos postes de eletricidade e o enterramento das redes de elétrica e telefonia, assim como restauração do calçamento, dos passeios e melhoria na captação de água com a execução de redes de desvio pluvial.

Absorvendo as práticas implementadas pelo Programa Monumenta, em 2009, quando convidado para participar da elaboração dos Planos de Ação, Congonhas contava com uma equipe técnica capacitada na gestão de ações de preservação, que se responsabilizou pela elaboração do Plano. O município, não contou com a colaboração efetiva do IPHAN/MG, limitada à revisão do Plano ao final de cada uma das etapas¹⁷².

¹⁷⁰ IPHAN. *Monumenta conclui limpeza dos doze Profetas do Aleijadinho*, 2006. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1732>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

¹⁷¹ IPHAN. *Monumenta restaura estação ferroviária em Congonhas (MG)*, 2006. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1756/monumenta-restaura-estacao-ferroviaria-em-congonhas-mg>>. Acesso em 20 de maio de 2017

¹⁷² O IPHAN-MG no município está incluído na lista de convidados das 2ª e 3ª Oficinas Participativas e consta assinatura na lista de presença de sua representante em ambas.

“[...] a grande coisa que eu acho que o Monumenta deixou que pra nós, e foi muito positivo, é a UEP. A UEP obrigou o município a ter uma equipe técnica. Então, muitos municípios que recebem dinheiro federal, municípios menores, eles não têm uma equipe técnica, um gestor e acaba o Programa. Não presta contas direito, perdendo recurso. A UEP, ela cuidava do Programa, então, tinha uma comunicação direta com Brasília [...].

Quando começou o PAC [2009] você tinha uma estrutura para cuidar de PAC semelhante ao Programa Monumenta. Então, era muito como o Programa Monumenta começou. Eu lembro que ele [o Monumenta] era muito complexo, a gente custou a entender. Hoje não, hoje é muito claro. [...] tinha que fazer Oficina, montar toda aquela estrutura e a gente custou a absorver, depois que absorveu, quando veio o PAC-CH, essa estrutura deu também para o PAC-CH.”¹⁷³

Apesar de contar com uma equipe capacitada, a coordenadora da elaboração do Plano de Ação, os gestores GMC1 e GMC2, participaram das Oficinas de Capacitação oferecidas pela coordenação do IPHAN, em Brasília, o que possivelmente contribuiu para o alinhamento da metodologia utilizada e os conteúdos do Plano aos conceitos que embasavam o PAC-CH/2009.

Conforme roteiro estabelecido, na fase inicial de elaboração do Plano de Ação, em 03 de setembro de 2009, a equipe responsável realizou a 1ª Oficina Participativa, restrita aos representantes dos órgãos da Prefeitura Municipal, envolvendo 83 pessoas convidadas no total, com o objetivo de elaborar o Diagnóstico do município. Nesse mesmo mês, visando atender à segunda fase de elaboração do Plano foi realizada, em 28 de setembro de 2009, a 2ª Oficina Participativa, que visou à elaboração da lista de Objetivos. Nesta, foram incluídos um número maior de convidados, 171 no total, que envolviam representantes dos órgãos da Prefeitura Municipal e representantes das entidades locais, entre as quais estiveram presentes 51 pessoas. Finalizada esta etapa, no mês seguinte, em 14 de outubro de 2009, passou-se para a terceira etapa de elaboração do Plano de Ação, quando foi realizada a 3ª Oficina Participativa ou Fórum Municipal, que envolveu 165 convidados, de representantes dos órgãos da Prefeitura Municipal a representantes das entidades e associações locais, mas estiveram presentes apenas 39 pessoas.

Como podemos observar, ao longo do processo de realização das Oficinas, um número maior de convidados foi sendo incluído. Elas se iniciaram apenas com funcionários da Prefeitura para, em seguida, envolver representantes de entidades e

¹⁷³ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

associações locais. Ao mesmo tempo, o número de presentes caiu de 83 para 39 pessoas, entre a primeira e a última Oficinas. Segundo GMC1, um dos motivos do baixo índice de participação é a longa espera na concretização dos anseios da população, o que tem gerado descrença com relação a processos participativos.

“[...] a adesão é um grande desafio. [...] Tudo que é relativo a serviço público a gente não consegue dar uma resposta imediata, até porque toda a documentação é burocratizada. Então, as respostas são lentas e, às vezes, lentas demais, e as pessoas, acabam desacreditando.

‘- Ah, mas eu já fui lá, eu já falei sobre isso e não resolveu’.

Então, a gente mesmo, dentro da própria equipe de trabalho, a gente vê pessoas que falam assim:

‘- Vocês estão aí se matando, virando noite, para que? Não vai dar em nada!’

[...] Conseguir colocar o patrimônio aqui em cima da mesa, no poder de decisão, é uma tarefa difícil e só dele ir para uma mesa de decisão já é um avanço.”¹⁷⁴

Conforme apontava o roteiro de elaboração dos Planos de Ação¹⁷⁵, os itens listados nos roteiros para sua elaboração – dentre eles a participação social – eram sugestões da coordenação e sua execução não era obrigatória. Ainda assim, apesar de não passar por um processo de aprovação, ao final de cada uma das etapas o Plano de Ação era remetido à coordenação do Programa, em Brasília, e passava por revisões. Possivelmente devido ao grande volume de Planos a revisar, encaminhados por diversos municípios de todo o território nacional, o prazo de revisão do material encaminhado e a elaboração da etapa seguinte se sobrepunham.

“[...] antes de eles darem a resposta que era *ok* a primeira etapa, nós já estávamos terminando a segunda e já passando para a terceira. Eram mais municípios, a gente entende essa dificuldade [...]”¹⁷⁶

Provavelmente por ter enviado representantes nas Oficinas de Capacitação, o Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas seguiu o roteiro criado pela coordenação do Programa. O texto que compõe o Plano apresenta leituras amplas do território municipal, com análises para o perímetro protegido, sua área de entorno e de

¹⁷⁴ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁷⁵ Este roteiro está disponível em 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.

¹⁷⁶ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

influência, demonstrando um amplo entendimento. Nele, são identificados elementos potenciais, tais como a valorização dos eixos visuais do sítio histórico e das áreas relacionadas às manifestações culturais, e preocupações acerca de possíveis impactos sobre o patrimônio cultural, como o direcionamento das pressões para mudança de uso e adensamento e especulação imobiliária sobre o Centro Histórico, norteados em razão da implantação do novo distrito industrial que se consolidaria a partir de 2009, no Vetor Norte do município¹⁷⁷.

Na 2ª Oficina Participativa, conforme roteiro estabelecido, foram elaborados os Objetivos¹⁷⁸ para cada uma das áreas pré-estabelecidas para o município: o Sítio Histórico Urbano, o Centro Urbano, os Distritos, e os Parques e Áreas Verdes. Os objetivos listados na 2ª Oficina Participativa estão resumidos no Quadro 14 e encontram-se diferenciados por cores relacionadas às linhas de ação propostas pela Cartilha de elaboração dos Planos.

¹⁷⁷ A expansão industrial em Congonhas fez emergir preocupações quanto às possibilidades de um incremento populacional capaz de dobrar o número de habitantes, sendo necessária maior atenção no sentido de coibir e/ou mitigar os efeitos prejudiciais do crescimento urbano desordenado e do aumento do tráfego pesado nas proximidades dos monumentos históricos. O aumento da população aconteceria ao longo do processo de expansão do distrito industrial, atraindo novos habitantes ainda durante a execução das obras, antes a expansão da receita municipal do distrito industrial. O Município arcaria, então, com o ônus do crescimento econômico sem contar com os recursos tributários necessários para absorver/mitigar os impactos advindos deste processo. Além disso, destacamos que, para além das projeções apresentadas, a expansão do distrito industrial poderia trazer consequências negativas para o meio ambiente, com riscos de poluição dos rios, desmatamento de áreas verdes e emissão de partículas de minério no ar, resultando na piora da qualidade ambiental do município. E ainda, canalizaria uma forte demanda de investimentos municipais para este setor, aumentando as dificuldades de se estabelecer elos com as dinâmicas econômicas e socioculturais locais.

¹⁷⁸ O relatório da 2ª Oficina Participativa aponta que, durante sua realização, um dos participantes sugeriu o acréscimo de ações no Parque Ecológico Everardo, o que não foi adotado sob a justificativa de que a lista de objetivos deveria dar continuidade às diretrizes já apontadas durante a realização da 1ª Oficina Participativa. A esse respeito destacamos que, ainda que a revisão das diretrizes fosse inviável naquele momento, o que poderia levar a discussões intermináveis com riscos de retornar sempre ao ponto inicial, esta justificativa estaria melhor embasada caso a participação estivesse aberta ao mesmo número de participantes desde a realização da 1ª Oficina Participativa.

Quadro 14 – Quadro resumo dos objetivos listados no Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2ª Oficina Participativa)

OBJETIVOS LISTADOS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS		LINHAS DE AÇÃO		
		1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural
ESTAÇÃO FERROVIÁRIA	Recuperar a escadaria e parte do entorno da Estação Ferroviária			X
	Normatizar o uso do prédio da Estação Ferroviária			X
	Recuperar a pavimentação do entorno da Estação Ferroviária			X
	Substituir a rede aérea por cabeamento subterrâneo			X
	Instalar lixeiras na área de entorno do Prédio da Estação			X
	Implantar o Programa Congonhas Segura, Monumentos Seguros			X
	Sinalizar as áreas de acesso à Estação Ferroviária.			X
	Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X
Garantir acessibilidade à Estação Ferroviária			X	
IGREJA DO ROSÁRIO	Restaurar os elementos artísticos integrados da Igreja do Rosário			X
	Requalificar o Acesso a Matriz/Rosário			X
	Recuperar os imóveis privados do entorno da Igreja do Rosário			X
	Recuperar a Praça do Rosário			X
	Implantar o Programa Congonhas Segura, Monumentos Seguros			X
	Sinalizar as áreas de acesso à Igreja do Rosário			X
	Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X
Garantir acessibilidade à Igreja do Rosário			X	
IGREJA MATRIZ DE SÃO JOSÉ	Recuperar parte do entorno da Igreja Matriz de São José			X
	Implantar o Programa Congonhas Segura, Monumentos Seguros			X
	Sinalizar as áreas de acesso à Igreja Matriz de São José			X
	Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X
Garantir acessibilidade à Igreja Matriz de São José			X	
MUSEUS	Realizar projeto museográfico para os Museus da cidade			X
	Construir o Museu Nacional de Congonhas (Museu do Barroco e o Centro de Estudos da Pedra) ¹⁷⁹			X
	Instalar lixeiras em áreas próximas aos Museus			X
	Implantar o Programa Congonhas Segura, Monumentos Seguros			X
	Instalar sinalização turística nas áreas de acesso aos Museus			X
	Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X
Garantir acessibilidade aos Museus da cidade			X	
SANTUÁRIO	Estabilizar a estrutura dos Imóveis do Beco dos Canudos			X
	Realizar limpeza e higienização do Conjunto Escultórico dos Profetas ¹⁸⁰			X
	Dar continuidade à recuperação dos imóveis privados no conjunto das ruas da Ladeira Histórica, área de entorno do Santuário			X
	Criar o Memorial das Culturas Populares na Ladeira/Rua Bom Jesus			X
	Construir o Centro de Eventos			X
	Produzir material de divulgação do Santuário			X
	Requalificar a Alameda Cidade Matozinhos de Portugal			X
	Instalar banheiros públicos nas proximidades do Santuário			X
	Implantar o Programa Congonhas Segura, Monumentos Seguros			X
	Sinalizar as áreas de acesso ao Santuário			X
Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X	
Garantir acessibilidade ao Santuário			X	
MANIFESTAÇÕES	Criação de Infraestrutura de Apoio logístico (local) para ensaios, oficinas e encontros dos grupos de manifestações culturais e religiosas			X
	Inventariar as manifestações Culturais e Religiosas do Município	X		
	Infraestrutura sanitária permanente para Turistas e Romeiros da festa do Jubileu do Senhor Bom Jesus de Matosinhos			X
PARQUES E ÁREAS VERDES	Criar o Parque do Alcatruz			X
	Qualificar as Minas do Veeiro			X
	Dar continuidade às obras de pavimentação de acesso ao Parque da Cachoeira			X
	Requalificar o Parque da Cachoeira			X
	Qualificar e dar continuidade às obras do Parque Ecológico Urbano			X
	Criar o Viveiro de Mudas, com ênfase na preservação da planta Congonha			X
	Capacitar os Agentes Locais para o Turismo Cultural			X

¹⁷⁹ O Museu Nacional de Congonhas, apesar de listado como objetivo, já estava com as obras em andamento.

¹⁸⁰ Realizado em 2006, com recursos do Monumenta.

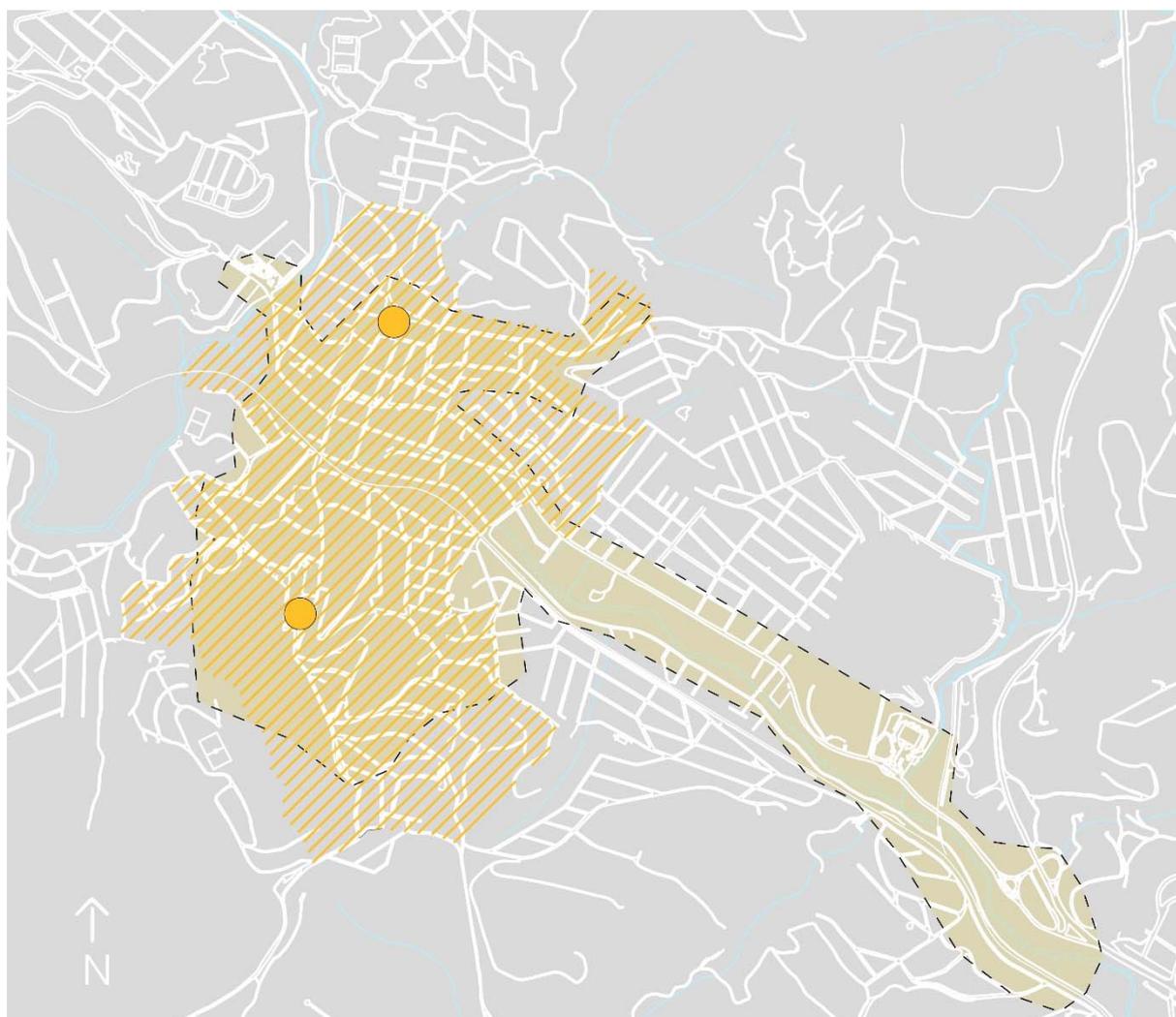
OBJETIVOS LISTADOS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS		LINHAS DE AÇÃO		
		1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural
VIAS URBANAS - ACESSOS	Dar continuidade ao Projeto Caminho das Águas (drenagem, pavimentação e obras viárias).			X
	Implementar o Plano de Revitalização Urbanística da Cidade			X
	Adequar e implementar o Plano Viário da Cidade			X
	Substituir a rede aérea elétrica e telefônica da Rua Padre João Pio por cabeamento subterrâneo			X
	Sinalizar o Centro Urbano e as vias de acesso			X
	Implementar a Cidade Digital (internet sem fio gratuita)			X
	Tratar as áreas marginais do Rio Maranhão			X
	Recuperar imóveis privados e espaços públicos no Centro Urbano			X
	Construir o Centro Administrativo			X
	Organizar o comércio ambulante do Centro Comercial e do Sítio Histórico			X
	Construir moradias de interesse social			X
	Construir trevo de acesso à BR-040			X
	Regulamentar o uso dos equipamentos publicitários			X
	Sinalizar o Centro Urbano e as vias de acesso			X
DISTRITOS	Recuperar os imóveis privados do entorno da Igreja de Nossa Senhora da Soledade, transformando o espaço atrativo e de convivência comunitária			X
	Requalificar o Conjunto da Estação de Lobo Leite, integrando-o no espaço urbano do distrito			X
	Recuperar o antigo Casarão de Lobo Leite			X
	Criar uma incubadora para a Produção Artesanal Solidária			X
	Recuperar a Praça Dr. Álvaro Lobo Leite, através de projeto paisagístico			X
	Promover pesquisa e recuperar as cavas da Estrada Real - Trecho Lobo Leite			X
	Restaurar e conservar a Igreja de Nossa Senhora da Ajuda			X
	Recuperar a Fonte de Nossa Senhora da Ajuda e melhorar a infraestrutura de acesso à mesma			X
	Recuperar as ruínas da Cadeia Pública e da Casa do Capitão Moreira, condicionadas à garantia de uso econômico, social e cultural			X
	Dar continuidade às obras de pavimentação (em piso intertravado) da Estrada Real - Acesso Alto Maranhão			X
	Capacitar os agentes locais para o turismo cultural			X

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2009).

O Quadro 14 aponta que, apesar de terem sido realizadas leituras amplas do território na etapa de Diagnóstico do município, na listagem de Objetivos prevaleceram intervenções em monumentos e bens imóveis, ligadas à Linha 3. Contudo, as ações listadas para os monumentos incluem requalificação das áreas de entorno e vias de acesso e/ou a implantação de sinalização de acesso nas vias de acesso aos mesmos. Apenas uma ação, relacionada ao inventário das manifestações culturais e religiosas, está relacionada à Linha 1 e nenhuma das ações à “Linha 2 – Planejamento e Gestão”.

Na 3ª Oficina Participativa, foram apresentados os produtos das duas primeiras oficinas e, apesar da ausência de objetivos relacionados às Linhas 1 e 2, foi destacado que o objetivo geral estabelecido para o Plano de Ação seria o de “promover o desenvolvimento social, através de um planejamento integrado focado na recuperação e requalificação dos patrimônios históricos, culturais e naturais da cidade de Congonhas – MG”.

Um dos resultados desta Oficina foi a delimitação do recorte da área de enfoque do Plano de Ação, restrito ao centro urbano e seu entorno imediato, áreas consolidadas e articuladas em torno do núcleo original da cidade e delimitadas no perímetro de tombamento do IPHAN, nomeado como “Centro Urbano Ampliado” (ver Figura 21), tendo sido eleitos Distritos, Praças e Áreas Verdes, como áreas para intervenções posteriores, que aguardariam uma nova oportunidade de direcionamento de recursos.



LEGENDA

-  Centro Urbano Ampliado
-  Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
-  Bens tombados pelo IPHAN

0 100 200 300 400 500

ESCALA GRÁFICA
(METROS)

Figura 21 – Mapa da cidade de Congonhas com destaque para o “Centro Urbano Ampliado” e para o perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN.

Fonte: Da autora. Dados extraídos de: IPHAN. *Bens tombados e processos de tombamento em andamento*. Disponível em

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20bens%20tombados%20e%20processos%20em%20andamento%20ago%202017.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

A justificativa dada para o recorte da área de atuação do Plano foi a de que “os cidadãos registraram a urgência de se embelezar a cidade”, além de que nem todas as ações seriam elegíveis ao PAC-CH/2009, que tinha como objetivo o estabelecimento de ações para os próximos quatro anos, a contar da sua data de elaboração.

Com o recorte da área de enfoque, as proposições de ações do Plano voltaram-se para o Centro Urbano Ampliado que, conforme pode ser verificado na Figura 21, coincide com a maior parte da área de atuação do IPHAN, para onde, provavelmente, já vinham sendo direcionados os recursos das políticas de preservação. Foram aprovadas, ainda, as proposições para a (re)configuração espacial do Centro Urbano Ampliado, sendo a primeira ação a de formatar o Plano de Requalificação para área, com a participação popular¹⁸¹.

Conforme podemos observar, a proposta de Requalificação do Centro Urbano Ampliado foi convertida em uma ação específica, que envolveria o Poder Público (Governos Federal e Municipal) e a Fundação Renato Azeredo¹⁸².

¹⁸¹ Na fase seguinte à elaboração da proposição das ações, se daria a consolidação do APPC e a redação final do Plano de Ação, que seria remetido à coordenação do Programa, em Brasília. Cotejando o APPC-Congonhas e o Quadro de Ações previsto no Plano de Ação do município, observamos que uma das ações, "Requalificação dos prédios públicos do Centro Urbano Ampliado", foi convertida em duas, dividida entre ações de restauração e ações de reforma, a depender da datação e tipologia dos imóveis listados. Dessa maneira, as ações previstas no APPC do município de Congonhas somam 19 no total, duas a mais do que as previstas no Quadro de Ações, devido à subdivisão descrita.

¹⁸² A Fundação Renato Azeredo destina-se a apoiar as atividades de pesquisa e extensão da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

Quadro 15 – Quadro resumo das ações previstas no Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (3ª Oficina Participativa)

QUADRO DE AÇÕES PREVISTAS NO PLANO DE AÇÃO DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS		LINHAS DE AÇÃO			Objetivos que se converteram em propostas de Ações	Observações a respeito do investimento para implantação da ação
		1. Produção de conhecimento e gestão da informação	2. Planejamento e gestão	3. Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural		
01	Elaboração de projeto de Requalificação do Centro Urbano (ação com aporte financeiro exclusivamente por parte da Prefeitura Municipal de Congonhas)	PROJETO		X	X	Arcado pela Prefeitura Municipal (100%)
02		IMPLANTAÇÃO		X		
03	Implantação do Programa Congonhas Segura Monumentos Seguros através da instalação de câmeras de videomonitoramento nas áreas de crimes contra o patrimônio e a criminalidade no Centro Urbano Ampliado	PROJETO		X	X	Desenvolvimento do projeto sem custos para o município. A Polícia Militar do Estado se encarregaria do desenvolvimento do projeto caso houvesse disponibilidade de investimento para implantação.
04		OBRA		X	X	Governo Federal (50%) e Prefeitura Municipal (50%). Além dos parceiros ligados ao Poder Público, são listados como agentes envolvidos os Bancos existentes no município (total de sete) e a CEMIG.
05	Substituição da rede elétrica aérea das vias de acesso e entorno dos monumentos históricos do Centro Urbano Ampliado por cabeamento subterrâneo e execução das obras de embutimento de fiação aérea (cabeamento subterrâneo).	PROJETO		X		Dividido entre o Governo Federal (50%) e a Prefeitura Municipal (50%).
06		OBRA		X		Dividido entre o Governo Federal (70%) e a Prefeitura Municipal (30%).
07	Instalação de iluminação de destaque em praças, jardins e monumentos históricos	PROJETO		X		Dividido entre o Governo Federal (50%) e a Prefeitura Municipal (50%).
08		OBRA		X		
09	Requalificação das praças e jardins das vias de acesso aos monumentos históricos ¹⁸³	PROJETO		X	X	Os custos de desenvolvimento do projeto e sua posterior implantação ficariam a cargo da Prefeitura Municipal (50%) e do Governo Federal (50%). Não há indicações de parcerias ligadas a iniciativa privada.
10		OBRA		X		
11	Sinalização do Centro Urbano Ampliado	PROJETO		X	X	Os custos de desenvolvimento dos projetos e de sua posterior implantação ficariam a cargo da Prefeitura Municipal (50%) e do Governo Federal (50%). Além dos parceiros ligados ao Poder Público, são apontadas parcerias com a Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais, no acompanhamento da elaboração do Projeto, e a Fundação Eduardo Azeredo, no Suporte Técnico.
12		OBRA		X	X	
13	Recuperação dos imóveis privados do Centro Urbano Ampliado, com prioridade para os imóveis do entorno dos monumentos históricos (recuperação de fachadas e coberturas, estabilização e consolidação da estrutura e embutimento de fiação elétrica)	FINANCIAMENTO		X		Financiamento pelo Governo Federal - Caixa Econômica Federal (100%)
14	Execução do Programa de Educação Patrimonial/Comunicação (Produção de cartilhas, cadernos de formação, displays e outros materiais informativos e publicitários sobre o Patrimônio Cultural associado às ações de requalificação urbana do PAC das Cidades Históricas em Congonhas)	PROJETO		X	X	O custo de desenvolvimento dos projetos ficaria a cargo da Prefeitura Municipal.
15	e mobilização e sensibilização de moradores, professores, estudantes, associações de bairros, ONGs e profissionais interligados à cadeia produtiva do turismo para a importância do Patrimônio Cultural, como alternativa de desenvolvimento local	IMPLANTAÇÃO		X	X	Para sua implementação, seriam utilizados investimentos do Governo Federal (53,75%) e da Prefeitura Municipal (46,25%), além desses, o projeto contaria com o apoio da Mitra Arquidiocesana (disponibilização do acesso aos monumentos); da Rádio Municipal Educativa FM (comunicação e divulgação das ações patrimoniais); das Universidades UFSJ e UNIPAC e a UFMG, para desenvolvimento de consultoria acadêmica; das associações de bairro e comerciais para a mobilização comunitária e a disponibilização de espaços para realização de encontros e atividades; e os Colégios Batista e Nossa Senhora da Piedade, instalados no município, na co-execução e divulgação das ações patrimoniais.
16	Requalificação dos prédios públicos do Centro Urbano Ampliado ¹⁸⁴ (Imóveis públicos próprios, cedidos ou alugados e de entidades público-privadas que representam espaços de domínio público.	PROJETO		X	X	Os custos de desenvolvimento dos projetos ficariam a cargo da Prefeitura Municipal (50%) e do Governo Federal (50%). A Mitra Arquidiocesana e a Curadoria do Hospital Bom Jesus (entidade filantrópica) atuariam na cessão do espaço de interesse público.
17		OBRA		X	X	Os custos das obras ficariam a cargo da Prefeitura Municipal (20%) e do Governo Federal (80%).

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2009).

¹⁸³ Requalificação de 24 vias urbanas de acesso aos monumentos históricos, com ênfase em construção e alargamento de passeios e substituição de asfalto por calçamento permeável no Centro Urbano Ampliado, entre elas a Alameda Cidade Matozinhos de Portugal, que dá acesso ao Santuário Bom Jesus do Matosinhos. Na lista de objetivos, a requalificação da Alameda Cidade Matozinhos de Portugal aparece em meio a outras ações ligadas ao Santuário, tais como: estabilização da estrutura dos Imóveis do Beco dos Canudos, realização de limpeza e higienização do Conjunto Escultórico dos Profetas, continuidade da recuperação dos imóveis privados no conjunto das ruas da Ladeira Histórica, criação do Memorial das Culturas Populares na Ladeira/Rua Bom Jesus, construção de um centro de eventos, produção de divulgação do Santuário, a instalação de banheiros públicos nas proximidades do Santuário.

¹⁸⁴ Destaca-se que, na lista de objetivos, as ações de Requalificação dos prédios públicos do Centro Urbano Ampliado vinham sendo apontadas como ações de recuperação de Museus, o que permitiria a promoção do acesso à informação e a maior apropriação do social destes espaços. No Quadro de Ações, esta proposta é alterada para imóveis públicos próprios, cedidos ou alugados e de entidades público-privadas que representam espaços de domínio público, tais como: Paço Municipal, Policlínica Municipal, Terminal Rodoviário, Ginásio Poliesportivo, Secretaria Municipal de Finanças, Cine Teatro Leon, Hospital Bom Jesus, Museu da Imagem e Memória, Romaria, Escola Fortunata – Antigo seminário redondorista, Câmara Municipal de Congonhas.

A distribuição territorial das ações listadas no Plano está representada no mapa da Figura 22.

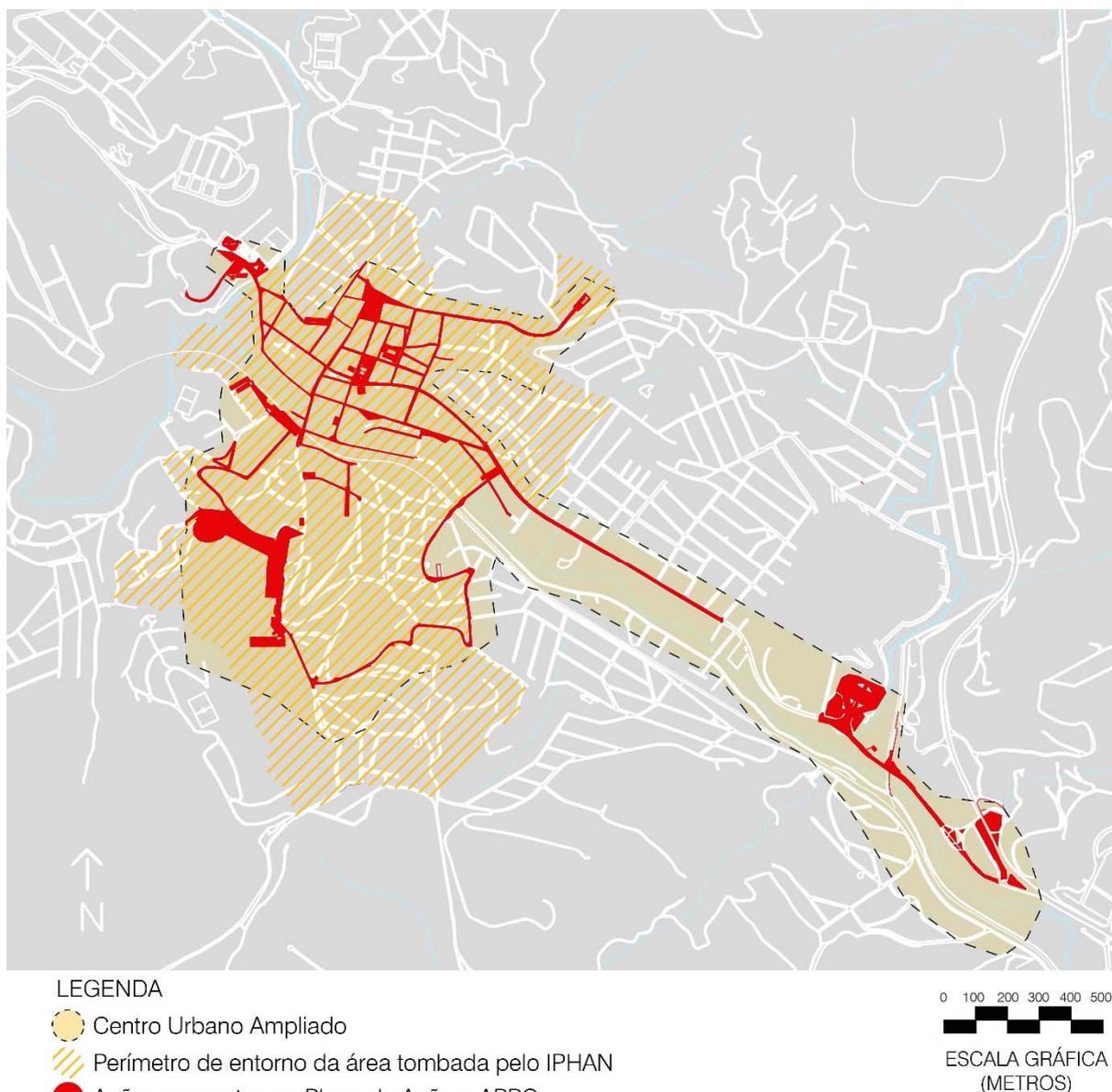


Figura 22 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações previstas no Plano de Ação elaborado pelo município

Fonte: Da autora. Dados extraídos do Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2009).

Em relação à intenção das ações propostas pela gestão municipal com o Plano de Ação GMC1 esclarece que:

“[...] a gente não queria a requalificação do bem isolado em si e a gente fez um trabalho de privilegiar o entorno também. Dar uso social para esses bens é uma coisa que a gente privilegiou muito no nosso trabalho, [...] foi a questão de requalificar a entrada da cidade, colocar a cidade mais bonita.

A gente trabalhou muito nessa linha de imaginar o caminho que o turista faz, como que a gente trabalharia esse caminho. Não é que a gente queria fazer uma ilha dentro da cidade, não é isso. É imaginando que o turista está chegando, o turismo vai gerar renda, vai gerar emprego, e o turista tem que chegar em Congonhas e se sentir bem. Então, a partir do patrimônio, como é que nós vamos dar uso social para esse patrimônio? Fazendo com que a estada do turista seja uma estada agradável desde a hora que ele entra na cidade.

[...] Nós fizemos o traço histórico da cidade, fizemos o eixo entre a Basílica [Bom Jesus do Matozinhos] e a [Igreja do] Rosário. Além disso, nós trabalhamos a questão da segurança à noite.

A gente queria o seguinte: Vamos trabalhar para a cidade ser boa para o turista e ser melhor para quem mora aqui. Então, a gente fez esse eixo histórico e a nossa intenção era realmente fazer uma requalificação para tornar a cidade mais bonita, criar espaços de convivência, para o patrimônio não ficar aquela coisa muito distante da comunidade [...]. Na realidade, a gente tava fazendo um trabalho de conversar o antigo com o contemporâneo de uma forma respeitosa, de uma forma especialmente carinhosa, e aí foi um trabalho que foi muito elogiado [...]. Essa leitura foi uma leitura elogiada porque as outras cidades pegaram bens muito isolados”¹⁸⁵

As análises territorial e tipológica das intervenções propostas confirmam as afirmações de GMC1 e demonstram que a listagem de ações apresentada seguiu as intenções de melhoria e embelezamento dos acessos ao município e restauração dos imóveis existentes nestes eixos.

No ano seguinte, em 2010 e ao final da elaboração completa do Plano, deu-se a assinatura do APPC, que constava também de uma listagem de ações. No caso de Congonhas, as listas de ações do Plano e do APPC não sofreram alterações, mas foram divididas em mais etapas (projeto e obra) provavelmente para torná-las exequíveis.

Ressalta-se que, enquanto vinha sendo elaborado o Plano de Ação do município, estavam sendo iniciadas as obras para construção do Memorial Congonhas¹⁸⁶, com recursos da Prefeitura Municipal de Congonhas e os captados pela Lei Rouanet e auxílio dos patrocinadores Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Santander, Vale e Gerdau.

¹⁸⁵ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁸⁶ As obras do Memorial Congonhas, chamado posteriormente de Museu Congonhas, foram iniciadas em 12 de novembro de 2009, e só viriam a ser concluídas em 2015. Quando noticiado o início das obras, a informação era de que as obras seriam executadas de acordo com a captação de recursos pela Prefeitura Municipal de Congonhas. O Museu foi inaugurado em 15 de dezembro de 2015, com projeto assinado pelo arquiteto Gustavo Penna, vencedor de um concurso nacional. A ideia do projeto era construir um ‘museu de sítio’, uma espécie de edificação mediadora entre o Santuário Bom Jesus do Matozinhos e os visitantes.

Após a assinatura do APPC, conforme apresentamos anteriormente, fez-se um grande silêncio. De acordo com GMC1, a coordenação do Programa havia esclarecido às gestões locais que a expectativa era de que, nesse período de espera, as municipalidades conseguissem dar andamento à elaboração dos projetos tendo em vista o aumento da viabilidade dos investimentos no momento de implementação do PAC-CH.

“[...] em 2013, quer dizer, quatro anos depois, a Dilma veio em São João [del Rey] para dar visibilidade e dar voz para os convênios que haviam sido firmados e que o recurso estava disponível, disponibilizado. Os municípios tiveram quatro anos para fazer os projetos e não fizeram, entendeu? Não acreditou. Chegou em um momento que eles, ‘ah esse *trem* não sai’”¹⁸⁷

Esta informação é confirmada, por GMC2.

“Tinha que desenvolver o projeto, mas que ia liberar o recurso para projeto, ia [...]. Então todo mundo ficou esperando. Congonhas não esperou. Congonhas adiantou os projetos, mas não saiu o recurso.”¹⁸⁸

Nesse sentido, em Congonhas o Plano de Ação funcionou como instrumento de planejamento de iniciativa municipal. Os quatro anos de espera do retorno da coordenação do PAC-CH e a crença de que os investimentos chegariam ao município, estimularam a execução da requalificação da Praça JK, localizada na área central do município, com alto fluxo de pedestres e veículos e intensa atividade comercial, ou seja, o documento acabou estimulando a execução de ações no território municipal.

“Você chegou a ver a Praça da Prefeitura? Aquela praça é projeto do PAC. Era proposta do PAC requalificar o entorno, o caminho, aí fez esse projeto da praça do PAC, só que não saía, não saía, não saía, e o Prefeito, com o projeto pronto, fez com recurso próprio. Fez até com a esperança de sair o dinheiro, mas não tinha jeito.”¹⁸⁹

Após quatro anos, em 2013, uma Chamada Pública reabriu as possibilidades de apresentação de propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013. Naquele momento, a equipe que estava à frente da Prefeitura Municipal na gestão 2009-2012 foi alterada em 2013, ou seja, as equipes responsáveis pela elaboração do PAC-CH/2009 – Plano de Ação, em 2009, e pelo envio de uma nova lista de ações (PAC-CH/2013), foram distintas.

¹⁸⁷ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁸⁸ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁸⁹ Idem.

“Até 2012, você vai ter esse grupo trabalhando que a gente está te passando, da Oficina e que teve a capacitação. O PAC-CH, lá em Brasília, estava trabalhando nessa linha com esse grupo.

Quando mudou o governo, a maioria das cidades mudou a equipe. Os prefeitos fizeram contato com presidente do IPHAN, e aí eu não sei se entrou mais cidades. Mas algumas coisas que foram eleitas, acertadas, houve muitas mudanças.

Congonhas mesmo, que aí já não era mais nós que estávamos, que éramos os gestores. Entrou pessoa nova, que já entrou contemplando outras coisas e houve mudança. O que está sendo executado hoje dá um pouco de diferença do que foi desenvolvido até 2012. [...]

Um exemplo que vou te dar que estava muito trabalhado para isso: Quando a gente estava em Brasília, estava pensando-se em contemplar... Porque os prédios históricos sempre têm recurso do IPHAN e nós trabalhamos [...] o entorno, os acessos, a sinalização, os imóveis no entorno do bem tombado. Às vezes vem, restaura o bem todo e está cheio de casa caindo. Os acessos, não tem acesso direito... Então, estávamos trabalhando nessa linha e esse grupo, nas oficinas, trabalhou muito isso. Quando entrou esse grupo novo e o governo, já com o dinheiro engatilhado para sair, aí veio ‘ah, vamos privilegiar a igreja’, e houve umas mudanças.

[...] Nós participamos também dessa discussão. Quando começou com o então Prefeito até hoje. Não é que entrou um grupo e tirou a gente... É só para você entender que nessa superioridade colocou um grupo de ação. Que nós fizemos parte dele e nós sentamos, fomos em Brasília com o atual Secretário Municipal de Planejamento, com a equipe.”¹⁹⁰

Porém, GMC2 destaca que o processo de seleção das ações, em 2013, foi permeado por diálogo e colaboração entre as equipes.

“No caminhar do Plano [2013], nós chegamos até a ir a Brasília com a nova equipe da Prefeitura que assumiu. Foi criado um outro grupo gestor, que era mais um grupo de execução.

O nosso grupo foi um grupo mais da concepção da ideia, do planejamento, para ouvir a comunidade, para dialogar. Esse outro já foi um grupo de ação para a realização das obras. Readequaram a proposta “¹⁹¹

A listagem de ações solicitadas pela gestão municipal do município de Congonhas, em 2013, é apresentada no Quadro 16.

¹⁹⁰ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁹¹ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

Quadro 16 – Quadro resumo das ações solicitadas ao PAC-CH/2013 pela Prefeitura Municipal de Congonhas

QUADRO DE AÇÕES SOLICITADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM 2013		CATEGORIA	CONSTAVAM NO PLANO DE AÇÃO	PROJETO CONCLUÍDO	VALOR TOTAL (PROJETO E OBRA)
01	Instalação de mobiliário, equipamentos e acervo para o Memorial Congonhas	Imóvel de uso Público	Não	Sim	R\$ 368.044,00
02	Restauração dos elementos artísticos integrados da Igreja Matriz da Nossa Senhora da Conceição	Espaços públicos	Não	Sim	R\$ 1.379.551,00
03	Restauração dos elementos artísticos integrados da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos	Espaços públicos	Não	Não	R\$ 2.640.000,00
04	Restauração dos elementos artísticos integrados e imaginária da Igreja do Rosário	Espaços públicos	Não	Não	R\$ 968.818,28
05	Consolidação estrutural do adro e drenagem da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos	Espaços públicos	Não	Não	R\$1.200.000,00
06	Consolidação das Encostas adjacentes ao Beco dos Canudos e da Ladeira Bom Jesus (Entorno do Santuário do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos)	Espaços públicos	Não	Não	R\$ 3.900.000,00
07	Modelagem e reprodução das estátuas dos profetas	Espaços públicos	Não	Sim	R\$ 1.957.716,60
08	Embutimento da fiação aérea da 1º etapa (Eixo histórico Rua Bom Jesus no trecho compreendido entre a Rua Marechal Floriano e Rua Dom João Muniz; Largo da Matriz de Nossa Senhora da Conceição no trecho compreendido pela Rua Padre João Pio, Rua Padre Jacinto, Rua Padre Antonio Correa e Praça Dom Silvério; Av. Julia Kubitschek; Rua A. Pacífico Homem J.; Rua Cornélio de S. Costa)	Espaços públicos	Sim	Sim	R\$ 9.905.321,55
09	Requalificação urbanística do centro urbano ampliado 1º etapa (Eixo Histórico Rua Bom Jesus no trecho compreendido entre a Rua Marechal Floriano e a Rua Dom João Muniz; Largo da Matriz de Nossa Senhora da Conceição no trecho compreendido pela Rua Padre João Pio, Rua Padre Jacinto, Rua Padre Antonio Correa e Praça Dom Silvério; Rua Marechal Deodoro; Av. Julia Kubitschek; Rua A. Pacífico Homem J.; Quarteirão Aço Minas)	Espaços públicos	Sim	Sim	R\$ 9.774.182,65
10	Embutimento de fiação aérea 2º etapa (Eixo histórico da Rua Barão de Congonhas e entorno da Igreja do Rosário)	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 2.711.948,68
11	Requalificação urbanística do centro urbano ampliado 2º etapa (Eixo histórico Rua Padre João Pio e Barão de Congonhas até entorno da Igreja do Rosário)	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 9.402.379,66
12	Requalificação Urbanística da Alameda Cidade Matozinhos de Portugal	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 1.984.847,50
13	Restauração do prédio da Romaria	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 4.785.265,96
14	Construção do anexo da Romaria - Teatro	Imóveis de uso públicos	Não		R\$ 6.020.497,05
15	Implantação do Parque da Romaria (Parque Ecológico Urbano) ¹⁹²	Espaços públicos	Não	Não	R\$ R\$ 3.500.000,05
16	Requalificação da Avenida Bias Fortes / Praça Bandeirantes / Rua Dom Rodolfo / Praça Santo Afonso / Basílica / Praça Sebastião Leal (Vias de acesso ao Santuário)	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 5.936.573,95
17	Caminho das Águas – Drenagem Pluvial – Complementação na Av. Bias Fortes, Rua Padre Flávio, Rua Mariana e Rua Dona Noeme Ferreira Lobo – Ruas de acesso ao Santuário	Espaços públicos	Não	Sim	R\$ 1.001.987,94
18	Construção de Estacionamento e receptivo de apoio turístico do Santuário e Memorial da Pedra	Imóveis de uso públicos	Não	Sim	R\$ 1.758.339,73
19	Restauração do Seminário São Clemente (Anexo da Reitoria da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos) ¹⁹³	Imóveis de uso públicos	Não	Não	R\$ 5.064.328,90
20	Implantação de sinalização turística e interpretativa	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 580.00,00
21	Restauração do Cine Teatro Leon	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 2.813.728,85
22	Restauração do Museu da Imagem e Memória	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 2.144.888,90
23	Reforma da Antiga Câmara de Vereadores	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 2.293.107,15
24	Reforma da Secretaria Municipal de Finanças	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 1.762.295,54
25	Reforma do Terminal Rodoviário	Imóveis de uso públicos	Sim	Não	R\$ 2.324.643,02
26	Requalificação Urbanística da Praça Coqueria	Espaços públicos		Sim	R\$ 212.738,77
27	Instalação de câmeras de videomonitoramento nas áreas de crimes contra o patrimônio	Espaços públicos	Sim	Não	R\$ 1.800.000,00

Fonte: Dados extraídos da planilha “Prioridades para seleção PAC Cidades Históricas – Município de Congonhas/MG” (2009), parte do processo para implementação do PAC-CH/2013 no município.

¹⁹² Não foi possível localizá-la no mapa da Figura 23.

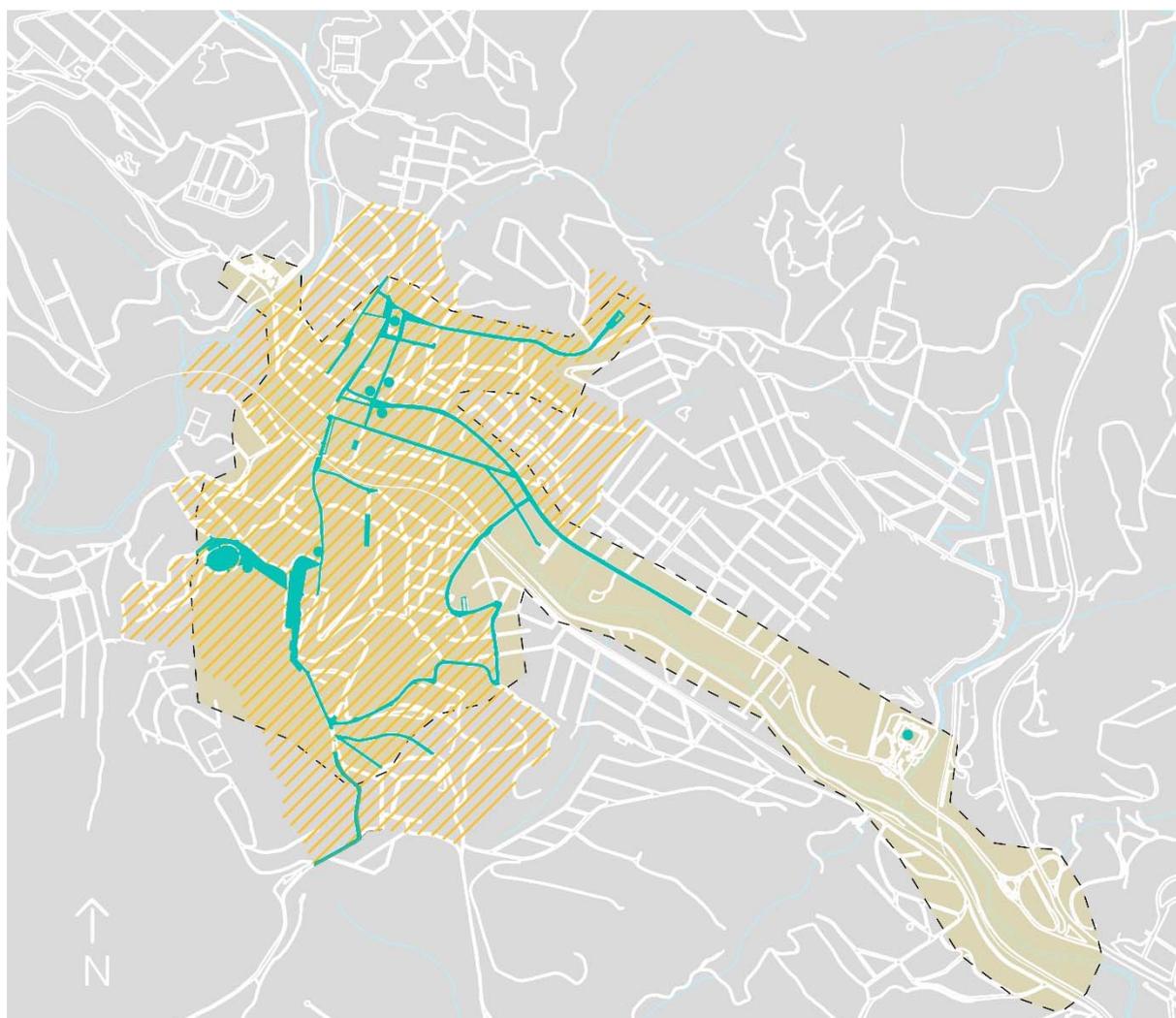
¹⁹³ Não foi possível localizá-la no mapa da Figura 23.

Conforme podemos perceber, na análise do Quadro 16, dentre as 27 ações solicitadas em 2013, 17 voltavam-se para o espaço urbano. Apesar de alterar a lista de ações, as solicitações de 2013 apresentam reflexos do foco dado à requalificação urbana no Plano de Ação.

Contraopondo as ações previstas em 2009 e a lista encaminhada pela coordenação do Plano em 2013, observamos que 12, das 27 ações solicitadas em 2013, não constavam na lista de ações apresentadas no Plano de Ação. Ao mesmo tempo, três ações listadas no Plano de Ação foram retiradas da listagem apresentada em 2013, a saber:

- Instalação de iluminação de destaque em praças, jardins e monumentos históricos;
- Recuperação dos imóveis privados do Centro Urbano Ampliado, com prioridade para os imóveis do entorno dos monumentos históricos; e
- Execução do Programa de Educação Patrimonial/ Comunicação e mobilização e sensibilização para a importância do Patrimônio Cultural, como alternativa de desenvolvimento local.

A Figura 23 apresenta a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal em 2013. Em sua análise, entendemos que, ao solicitar as novas ações, a gestão municipal descartou aquelas localizadas mais a leste do território municipal, com exceção da reforma do Terminal Rodoviário. O enfoque foi dado ao eixo histórico localizado entre o Santuário de Bom Jesus de Matozinhos e o centro urbano/comercial do município, onde localiza-se a Praça JK, reformada em 2013. Naquele momento, encontravam-se em andamento as obras de construção do Museu de Congonhas, implantado próximo ao Santuário Bom Jesus de Matozinhos, evidenciando a intenção da gestão municipal de canalizar os recursos para esta área, principal ponto de visitação turística do município.



LEGENDA

-  Centro Urbano Ampliado
-  Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
-  Ações solicitadas pelo município em 2013

0 100 200 300 400 500

ESCALA GRÁFICA
(METROS)

Figura 23 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações solicitadas pela gestão municipal, em 2013, para serem contempladas para o PAC-CH/2013.

Fonte: Da autora. Dados extraídos da planilha “Prioridades para seleção PAC Cidades Históricas – Município de Congonhas/MG” (2009), parte do processo para implementação do PAC-CH/2013 no município.

Após o envio da lista de ações solicitadas, foi divulgada a seleção das ações contempladas pelo PAC-CH/2013, somando dez ações contempladas no município de Congonhas, listadas no Quadro 17.

Quadro 17 – Quadro resumo das ações contempladas pelo PAC-CH/2013 em Congonhas/MG

Ações contempladas pelo PAC-CH/2013 no município de Congonhas	Constavam na lista de objetivos	Constavam no quadro de ações do Plano de Ação	Constava nas solicitações de 2013	Tinha projeto?
01 Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição ¹⁹⁴			Constava apenas restauração de seus elementos artísticos integrados. A restauração da Igreja não constava. Constavam: – Restauração de seus elementos artísticos integrados; – Consolidação estrutural e drenagem de seu adro; – Requalificação Urbanística da Al. Cidade Matozinhos de Portugal (acesso)	Restauração dos elementos artísticos integrados, SIM.
02 Restauração da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos			Constava apenas: – Restauração de seus elementos artísticos integrados e imaginário, – Embutimento de fiação aérea 2º etapa (Eixo histórico da Rua Barão de Congonhas e entorno da Igreja do Rosário); – Requalificação urbanística do centro urbano ampliado 2º etapa (Eixo histórico Rua Padre João Pio e Barão de Congonhas até entorno da Igreja do Rosário)	NÃO
03 Restauração da Igreja do Rosário	X			– Restauração de seus elementos artísticos integrados e imaginário, SIM; – Embutimento de fiação aérea e Requalificação urbanística do centro urbano ampliado 2º etapa, NÃO.
04 Requalificação do adro da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos	X	X	X	NÃO
05 Requalificação urbanística da Alameda Cidade Matozinhos de Portugal	X	X	X	NÃO
06 Restauração e requalificação do edifício da Romaria		X	X	NÃO
07 Implantação do Parque da Romaria			X	NÃO
08 Restauração Cine Teatro Leon		X	X	NÃO
09 Restauração do Casarão do Museu da Imagem e Memória		X	X	NÃO
10 Restauração da antiga Câmara dos Vereadores (instalação da Biblioteca Pública)		X	X	NÃO

Fonte: Da 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 de março de 2016; e do Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas/MG (2009).

¹⁹⁴ Na lista de ações contempladas, consta “Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição”. No entanto, os documentos de contratação do serviço indicam a contratação da “Restauração dos Elementos Artísticos Integrados da Matriz de Nossa Senhora da Conceição”, tal qual solicitado pela Prefeitura Municipal, em 2013.

A análise das ações contempladas indica que o enfoque da atuação do PAC-CH/2013 foi redirecionado para intervenções em monumentos de forma pontual. Além disso, das dez ações contempladas, cinco estavam ligadas a monumentos religiosos, dentre estas, duas vinculavam-se ao espaço urbano: a restauração do adro da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matosinhos e a requalificação urbanística da Alameda Cidade Matosinhos de Portugal, localizada na área de influência da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matosinhos. As demais estavam relacionadas à implantação do parque e a restaurações de imóveis para implantação de equipamentos culturais.

A análise do Quadro 17, em contraposição às listas de ações apresentadas no Plano de Ação, evidencia ainda que:

- Seis, das dez ações contempladas, não constavam na lista de ações do Plano de Ação/APPC;
- Três das dez ações contempladas não haviam sido solicitadas pela gestão municipal em 2013. Dessas, uma ação, a Restauração da Igreja do Rosário, havia sido incluída apenas nas listas de Objetivos do Plano e não havia sido convertida em propostas de ação;
- A restauração das três igrejas contempladas pelo PAC-CH/2013 não constavam na lista de ações do Plano de Ação/APPC, entretanto, constavam ações relacionadas a elas, tais como a restauração dos elementos artísticos integrados ou outras.

Segundo GMC1, a coordenação geral do PAC-CH/2013, em Brasília, apresentou a justificativa de que a alteração da lista de ações havia sido realizada em razão da viabilidade das ações, parâmetro relacionado à existência de proposição de ações com projetos concluídos e/ou aptas ao início das obras.

“[...] como tava muito agarrada a questão do PAC, nós, Cidades Históricas, fizemos uma reunião no IPHAN com todos os municípios, chamamos a equipe de Brasília para vir aqui a Minas. Aí foi colocado tudo isso, ‘ah, mas o município ‘x’ fez tantos projetos e vai ser contemplado com tanto, tem coisa que está lá e a gente não quer, a gente quer isso’. O Robson, que é o Coordenador do Plano colocou, ‘olha, o Ministério do Planejamento quer uma coisa assim, o quê que tem condição de sair’. Então, o Ministério pegou todas as demandas, todos os Planos de Ação e viu o quê que tinha. O critério

praticamente foi assim, tem projeto sim ou não, o que não tinha eles descartaram e falaram ‘ isso não vai ser contemplado.’¹⁹⁵

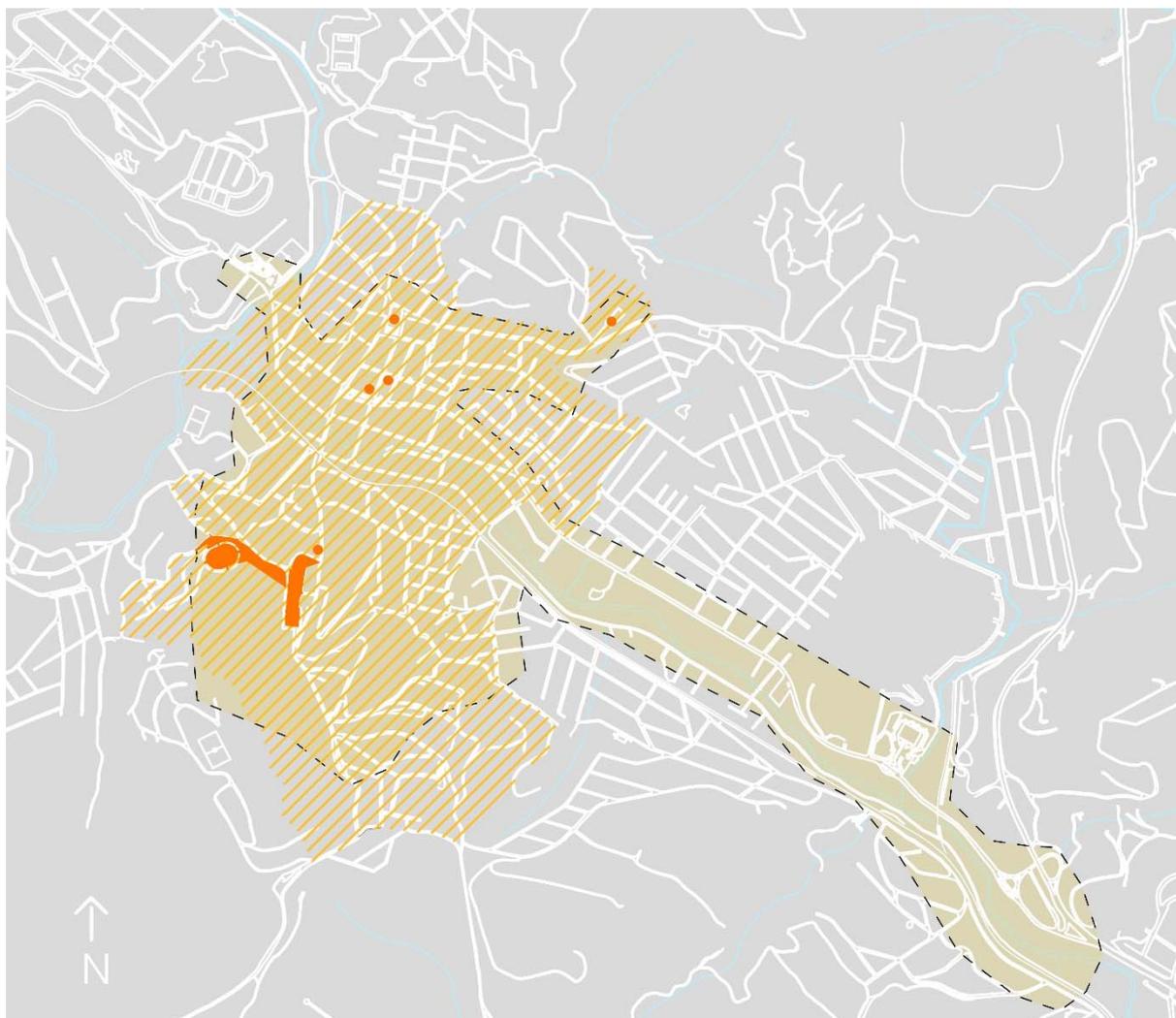
Os dados apresentados no Quadro 17 demonstram que, no caso de Congonhas, a totalidade das ações contempladas não apresentavam projetos.

“[...] quem fez essa escolha do que ia ser feito e do que não ia ser feito foi justamente no Ministério do Planejamento e com as reuniões que teve do próprio Executivo, do próprio Municipal com as equipes... E aí tiveram questões que os próprios Municípios disseram que não faz tanta questão. [...] Foi feito esse diálogo, mas o corte foi feito no Ministério do Planejamento.”¹⁹⁶

A Figura 24, com a distribuição territorial das ações contempladas, demonstra, claramente, a ênfase dada, pelo PAC-CH/2013, para as ações existentes no eixo entre o Santuário Bom Jesus de Matozinhos e o centro urbano/comercial.

¹⁹⁵ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

¹⁹⁶ Idem.



LEGENDA

-  Centro Urbano Ampliado
-  Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
-  Ações contempladas pelo PAC-CH/2013

0 100 200 300 400 500

ESCALA GRÁFICA
(METROS)

Figura 24 – Mapa da cidade de Congonhas com a distribuição territorial das ações contempladas pelo PAC-CH/2013.

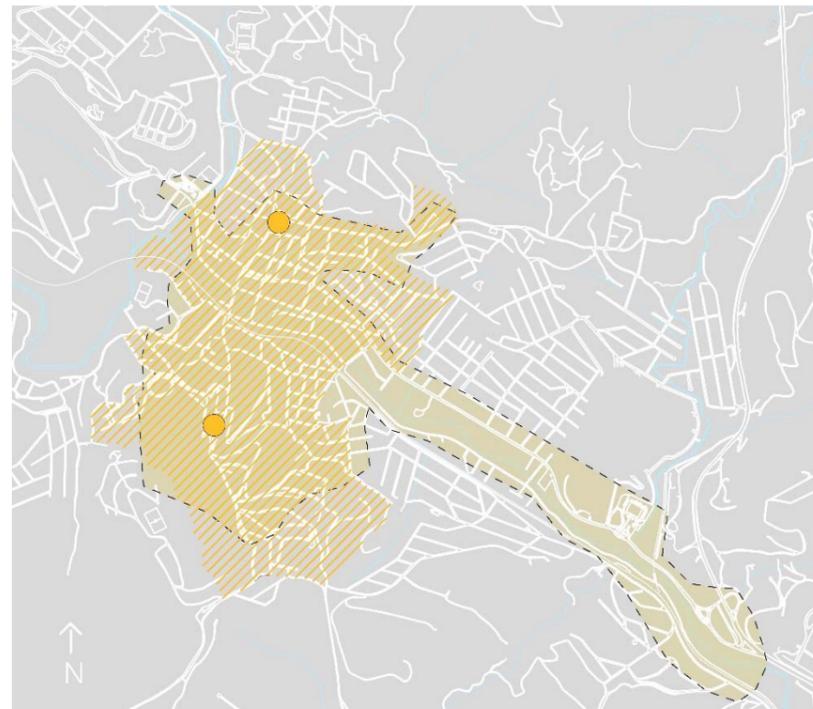
Fonte: Da autora. Dados extraídos de IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. Portal do IPHAN, 2009. Disponível em:

<<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/A%C3%A7%C3%B5es%20selecionadas.pdf>>.

Acesso em 18 de março de 2016

Na implantação do PAC-CH/2013, a Prefeitura Municipal foi responsável pela contratação, acompanhamento e análise quantitativa dos produtos entregues. O IPHAN, por sua vez, faz a análise qualitativa dos produtos e serviços.

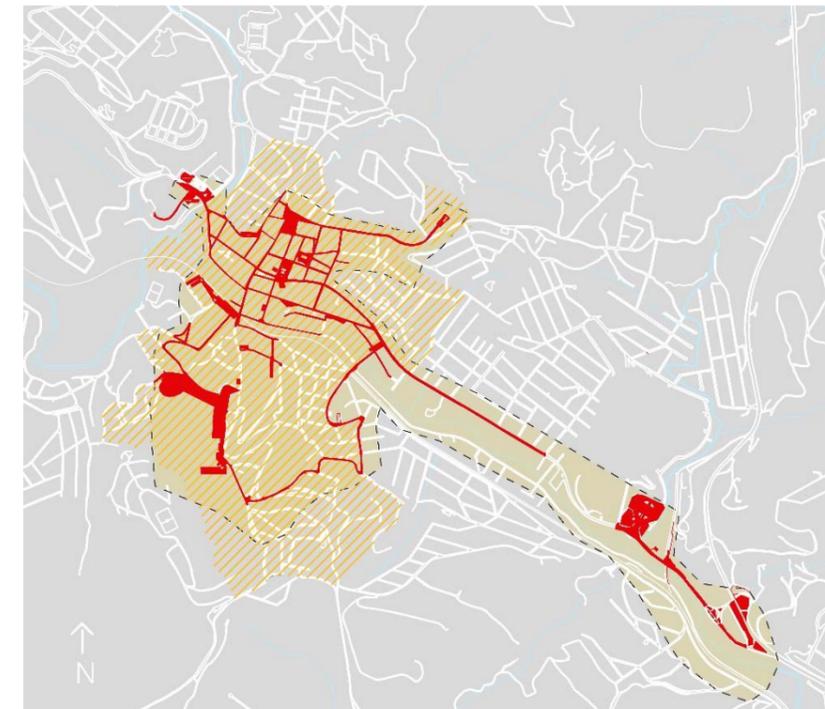
A evolução da distribuição territorial das ações, desde o Plano de Ação àquelas efetivamente contempladas, está representada na coleção de mapas da Figura 25.



LEGENDA

- Centro Urbano Ampliado
- ▨ Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
- Bens tombados pelo IPHAN

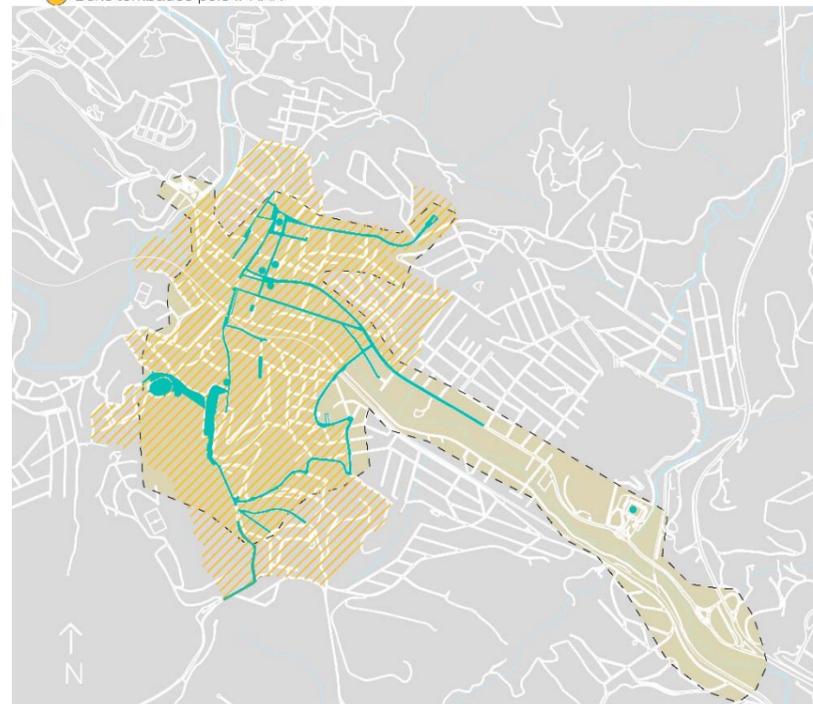
0 100 200 300 400 500
ESCALA GRÁFICA
(METROS)



LEGENDA

- Centro Urbano Ampliado
- ▨ Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações propostas no Plano de Ação e APPC

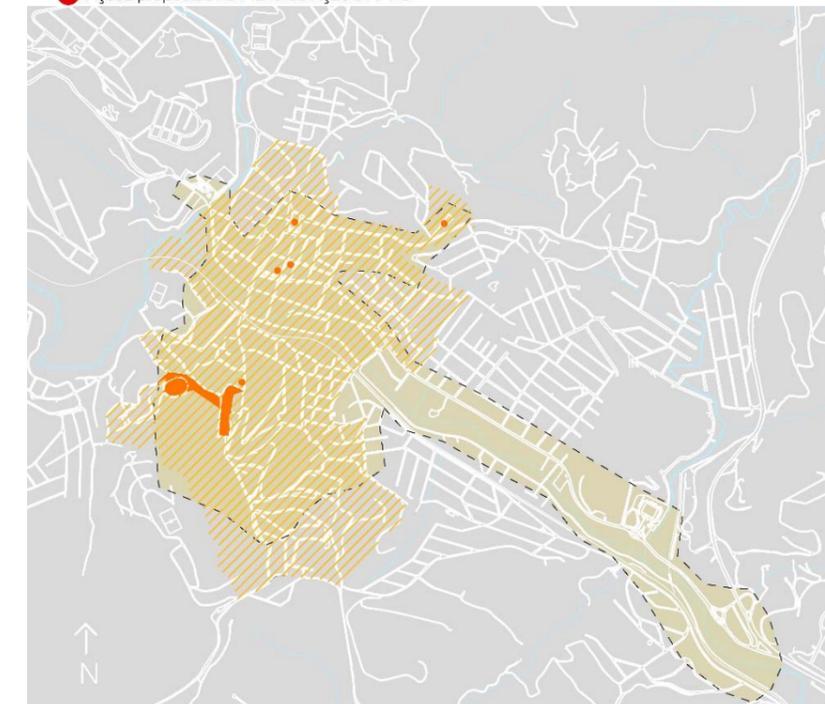
0 100 200 300 400 500
ESCALA GRÁFICA
(METROS)



LEGENDA

- Centro Urbano Ampliado
- ▨ Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações solicitadas pelo município em 2013

0 100 200 300 400 500
ESCALA GRÁFICA
(METROS)



LEGENDA

- Centro Urbano Ampliado
- ▨ Perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN
- Ações contempladas pelo PAC-CH/2013

0 100 200 300 400 500
ESCALA GRÁFICA
(METROS)

Figura 25 – Coleção de mapas do município de Congonhas com a demarcação do Centro Urbano Ampliado, do perímetro de entorno da área tombada pelo IPHAN, as ações contempladas pelo Plano de Ação, as solicitadas pela gestão municipal em 2013 e as contempladas pelo PAC-CH/2013.

As notícias e informações mais recentes indicam que, desde a implementação do PAC-CH/2013 no município, todas as 10 ações foram contratadas. Segundo o Portal do IPHAN¹⁹⁷, de 17 de dezembro de 2016, as obras de requalificação da Alameda Cidade Matosinhos de Portugal e da restauração da Igreja de Nossa Senhora do Rosário seriam inauguradas. Em 30 de março de 2017¹⁹⁸, seria entregue a obra da Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição, sendo a terceira obra do PAC-CH/2013 concluída em Congonhas.

4.3.1. REFLEXÕES SOBRE O PAC-CH EM CONGONHAS/MG

A participação do município de Congonhas da formação da agenda política local e à seleção das ações e implementação do PAC-CH, nos deixa claro que os procedimentos exigidos no Programa Monumenta resultaram em avanços em termos de uma gestão municipal de preservação mais autônoma e para a melhoria da capacidade municipal em gerir o patrimônio, o que seria, em 2009, essencial para a elaboração qualitativa do Plano de Ação. A declaração abaixo, feita por GMC1, ilustra esta conclusão.

“Os municípios estavam, e alguns ainda estão, com muita dificuldade de elaborar os projetos. Mesmo o PAC-CH, dando essa liberdade do município contratar o projeto com o recurso do PAC-CH. Os municípios não conseguiam fazer um edital para contratar um projeto, questão técnica interna. [...] Você quer fazer uma proposta, mas o município não consegue contratar. Congonhas saiu na frente no PAC-CH, na frente dos outros municípios, a própria Prefeitura fez a contratação dos projetos.”¹⁹⁹

Se contrapormos esta declaração àquela dada por GMC2, que relata que o início do Programa Monumenta foi marcado pela dificuldade de entendimento dos processos pelo corpo técnico da Prefeitura, podemos concluir que há avanços na capacidade de gerir o patrimônio cultural em âmbito local, principalmente no que tange à estruturação

¹⁹⁷ IPHAN. *Congonhas (MG) recebe obras do PAC Cidades Históricas*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3922>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

¹⁹⁸ IPHAN. Entrega da obra de Restauração da Igreja Matriz de Congonhas (MG). Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/agendaEventos/detalhes/335>>. Acesso em 20 de maio de 2017. Segundo o Portal do IPHAN, a obra de restauração teria recebido investimentos de cerca de R\$1,4 milhão, tendo sido executada a restituição da integridade física, estética e histórica dos bens artísticos do interior da Igreja Matriz, tais como o retábulo do altar-mor, a tribuna da capela-mor e o Arco do Cruzeiro, além da imunização, reintegração de perdas cromáticas e recomposição de partes faltantes.

¹⁹⁹ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

técnica e administrativa da Prefeitura Municipal. Utilizando-se do corpo técnico herdado pelo Programa Monumenta e das experiências passadas, a elaboração do Plano de Ação de Congonhas ficou a cargo da gestão municipal sem a necessidade de participação efetiva do IPHAN.

O fato de haver um corpo técnico estruturado poderia justificar a ausência de proposições ligadas à “Linha 2 – Planejamento e Gestão”, com ações relacionadas ao fortalecimento institucional, à formação de técnicos e ao desenvolvimento de instrumentos de gestão integrada, apesar de o objetivo geral do Plano ser a promoção do “desenvolvimento social, através de um planejamento integrado focado na recuperação e requalificação dos patrimônios históricos, culturais e naturais”.

Os prazos de revisão entre uma etapa e a seguinte não permitiram readequações ou, ainda, a revisão completa da etapa antes de iniciar a próxima. A falta de celeridade por parte da coordenação, no processo de elaboração dos Planos de Ação, acabou rompendo com a ideia de construção conjunta deste instrumento de planejamento e, ao mesmo tempo, demonstrou o preparo e autonomia municipal na construção do instrumento de planejamento e da estrutura do Programa em âmbito local.

O envolvimento e participação popular, o vínculo institucional dos convidados e a quantidade de presentes nas Oficinas Participativas no processo de elaboração dos Planos de Ação demonstram que a participação popular é um desafio, mas, mais do que isso, como a gestão municipal tem interpretado a participação. As listas de convidados das Oficinas Participativas evidenciam que estiveram envolvidos no processo apenas funcionários e representantes dos órgãos públicos municipais e de associações e entidades locais, ou seja, tratou-se a participação popular como uma participação institucionalizada que não envolveu a comunidade de forma mais ampla. De acordo com Souza (2010), residiria na ampla participação e envolvimento da comunidade uma poderosa prática em prol da construção da cidadania e da autonomia individual e coletiva.

“A participação, uma vez superados os diversos obstáculos, reforça o exercício da cidadania, ao expandir as chances de maior integração e minimização da exclusão dos desprivilegiados em relação ao acesso a fatores de satisfação de necessidades básicas.” (SOUZA, 2010, p. 390)

Não identificamos o envolvimento de moradores e usuários das áreas de intervenções, o que poderia enriquecer as propostas do Plano de Ação, viabilizar a articulação com a comunidade, ampliar o exercício da cidadania e minimizar a exclusão, o que é reiterado por Santos (2001):

“Somos adeptos de tal diálogo cultural e acreditamos que ele é enriquecedor para todos os que dele participam. As convergências, que resultam quase sempre em formas de hibridação cultural, têm de ser conseguidas na prática da argumentação e na argumentação da prática.” (SANTOS, 2001, p. 72)

Segundo GMC2, a participação popular se configura como uma das dificuldades enfrentadas pela gestão municipal na atualidade, sendo a ausência de resultados concretos após processo participativos uma das principais causas da baixa adesão e envolvimento da população.

“Eles [a população] participavam por consideração, porque a gente chamava, insistia. Falava assim, ‘eu estou participando, mas eu sei que não vai dar em nada, porque eu já participei’. Eles listam umas 10 vezes que já participaram e que já discutiram. ‘Estamos discutindo a mesma coisa, e eu sei que não vai sair’. E muita coisa não sai.

Uma das maiores reivindicações [no caso do PAC-CH/2009] era o Rio Maranhão, o parque linear. Isso foi muito dito nas Oficinas, ‘Congonhas vira a costas para o Rio’. E aí, de novo, não tem a mínima chance de estar contemplado. Então continua assim a visão... Vem a política e fala assim, ‘ah, vamos restaurar tal Igreja da Matriz, porque aí entrega’.”²⁰⁰

A declaração acima demonstra a importância de se efetivar a participação, mas, para além dela, implementar as demandas e deliberações apontadas pela população. Não só a participação, mas, especialmente, a efetividade das deliberações dos processos participativos constitui um importante incentivo à criação e consolidação de uma rede participativa e cidadã, e a percepção da população na eficácia do processo é fundamental para esta construção. Conforme apontado por Avritzer (2002, p. 583-585) os processos participativos têm o poder de gerar expectativas, mas, também, descrença e “o baixo nível da participação em praticamente todas as regiões está ligado a dúvidas quanto à eficácia do processo participativo”. Nesse sentido, quanto mais os processos participativos resultarem em ações implementadas, mais demonstrarão para os envolvidos a sua importância e poder, constituindo um incentivo à continuidade e à ampliação da participação.

²⁰⁰ Gestor Municipal de Congonhas 2 (GMC2). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

Da formulação à implementação do PAC-CH em Congonhas, da elaboração do Plano de Ação/2009 à divulgação das dez ações contempladas (PAC-CH/2013), o Programa não contribuiu efetivamente para a construção de práticas participativas em âmbito municipal. Com os processos marcados pela participação restrita e com a implementação de ações que independeram dos processos de participação, o PAC-CH em Congonhas poderá ter contribuído, mais uma vez, para a descrença no processo participativo.

Esta análise também poderia ser replicada na reflexão sobre o envolvimento e participação dos agentes que atuam no território. Os dados apresentados no Quadro 15 e as listas de participantes das Oficinas permitem concluir que o envolvimento e a participação do setor privado e demais atores sociais para a viabilização das ações propostas é mínimo, ainda que com a expansão industrial houvesse a convergência de um alto fluxo de investimentos, configurando uma oportunidade de estabelecimento de parcerias potenciais.

O estabelecimento de parcerias com o setor empresarial, especialmente o industrial ligado à mineração, poderia ampliar a viabilização das ações e/ou a utilização dos Planos de Ação como um instrumento de planejamento integrado. Segundo dados do IBGE, mais de 60% do produto interno bruto do município de Congonhas está relacionado à produção industrial. As indústrias mineradoras exercem um papel de destaque na economia do município e, apesar de importantes na geração de emprego e renda, não se envolvem diretamente com as questões municipais. Junto aos benefícios econômicos emerge uma série de problemas. Naquele contexto, seria importante a participação dos agentes ligados à atividade industrial, o que poderia propiciar ricas discussões entre trabalhadores, empresários, moradores e usuários, reunindo grupos heterogêneos que, com suas diferentes relações e interesses, poderiam enriquecer o debate sobre a cidade.

Em relação às etapas de elaboração do Plano, a lista de Objetivos (Quadro 14) apresentada, apesar de focada de forma geral em bens arquitetônicos, demonstrou que haveria uma preocupação nos aspectos relacionados à requalificação urbana, tais como o tratamento das vias de acesso e entorno dos bens, o embutimento da fiação aérea e a sinalização turística, demonstrando um entendimento amplo da relação entre

o bem e a cidade. Além disso, há importantes inclusões, tais como a capacitação de agentes locais, melhorias diversas para o desenvolvimento das manifestações culturais – como a criação de infraestrutura de apoio para ensaios e encontros, melhorias diversas para os parques e áreas verdes e distritos do município.

Na etapa seguinte, a proposição de ações e a indicação de suas respectivas fontes de recursos receberam um tratamento mais tradicional, ou seja, as ações não apresentaram outras fontes de recursos ou contrapartidas além daquelas originárias dos Governos Municipal e Federal (Quadro 15). A exclusiva dependência dos investimentos públicos acabou enfraquecendo as propostas, inclusive se considerada a descrença da população em relação à efetiva disponibilização desses recursos. Não são apontadas, por exemplo, ações relativas ao estabelecimento de parcerias com as universidades para o estímulo à pesquisa e levantamento/atualização/sistematização das informações municipais (cadastros multifinalitários, por exemplo), ainda que universidades potenciais para o estabelecimento de parcerias tenham sido identificadas.

A restrição da atuação do Plano ao Centro Urbano Ampliado acabou limitando seu potencial democrático. A distribuição de ações, contemplando maior amplitude territorial – inclusive atendendo às demandas dos distritos de Alto Maranhão e Lobo, indicadas no Plano de Ação/2009 – provavelmente acarretaria bons rebatimentos em relação às áreas tombadas, diminuindo as pressões oriundas das áreas adjacentes ao perímetro protegido ou de interesse de preservação. Sendo assim, as ações localizadas fora do Centro Urbano Ampliado deveriam ter sido mantidas, para que o Plano tivesse a capacidade de se firmar como um instrumento de planejamento integrado. Enfim, as proposições do Plano acabaram reforçando o foco tradicional de atuação das ações de preservação, direcionado para o eixo existente entre o centro urbano e o Santuário Bom Jesus de Matozinhos.

Outro ponto relevante é a identificação de que as ações propostas se restringiram, em sua maioria, à “Linha 03 - Dinamização e valorização do Patrimônio Cultural Recuperação e uso do patrimônio cultural. Das 17 ações listadas, apenas uma ação está relacionada à “Linha 01 – Produção de conhecimento e gestão da informação”, ligada ao inventário das manifestações culturais e religiosas do município.

A delimitação da área de intervenção ao Centro Urbano Ampliado, nesta etapa, implicou a exclusão de algumas ações relevantes, tais como as relativas:

- À restauração e requalificação da Estação Ferroviária e do Santuário Bom Jesus do Matosinhos, apesar de estarem na área delimitada pelo Centro Urbano Ampliado e, no caso do Santuário, ser inscrito/incluído na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO;
- À restauração da Igreja do Rosário que, além de estar fora da área delimitada pelo Centro Urbano Ampliado, não é tombada pelo IPHAN;
- À restauração da Igreja Matriz de São José, que não é tombada pelo IPHAN;
- Às manifestações culturais;
- Aos Parques e Área Verdes e Distritos que foram considerados objetos de intervenções futuras.

Ainda assim, abrangendo principalmente ações de requalificação do espaço urbano (12 das 17 ações listadas estão relacionadas ao espaço urbano) o Plano demonstra o entendimento da importância da paisagem e entorno dos bens e monumentos.

“No momento em que a gente estava reunindo com a comunidade e elaborando o Plano de Ação [...] eu colocava o questionamento para a comunidade responder para nós: Qual o uso social que nós vamos dar para esse bem, porque a nossa preocupação era ‘ah, mas como vamos construir isso, como vamos dinamizar? Depois qual uso que vai ser dado?’ Porque é muito fácil, ‘ah eu vou restaurar’. Você restaurar e o que? Como que a comunidade vai viver aquele bem, vai usufruir daquilo? Ela vai só ficar olhando contemplando ou ela realmente vai vivenciar e tomar aquilo como dela? Então, a todo o momento a gente colocava isso. Tiveram coisas que a gente ficava assim: E a questão da gestão, como nós vamos gerir isso depois? Até o momento, era uma questão que a gente tinha muita preocupação de construir espaços que depois onerariam muito o município e o município não teria, às vezes, condições de assumir, de gerir esse espaço. Vem o recurso e você faz lindo e maravilhoso. E agora o quê que nós vamos colocar lá? Então, a todo momento, era nossa preocupação isso: Qual o uso social que nós vamos dar para esse bem que a gente tá requalificando ou que a gente tá restaurando? A praça foi um espaço muito acertado porque a praça hoje é onde as pessoas convivem em Congonhas. Deu tudo certo. Congonhas não tinha lugar para você conviver. A todo momento as pessoas falam, quero lazer, quero lugar de convivência, então o que seria um lugar de convivência mais democratizado que uma praça? Não tem uma coisa que democratiza mais a convivência numa cidade de interior do que uma praça. E a partir disso a gente trabalhou nisso. Então tem coisas que nós pensamos assim, nós vamos fazer uma requalificação de um bem cultural e depois nós vamos colocar o setor da prefeitura ali dentro? O povo vai usar? Porque a gente já é

tão pobre de espaços, não é? De convivência, espaço de lazer, espaço de cultura, de fruição. Então a gente tem essas dificuldades.”²⁰¹

Ao mesmo tempo, os argumentos de embelezamento das vias e de foco na recepção dos turistas demonstram que o entendimento dos conceitos de sustentabilidade e do desenvolvimento socioeconômico local passariam pelo estímulo ao turismo. A esse respeito, Silberman (2016) levanta um importante questionamento:

“Em uma época em que os orçamentos públicos para projetos da área da cultura estão encolhendo e instituições culturais de todos os tipos estão sendo forçadas a se tornar financeiramente autossustentáveis, a viabilidade a longo prazo de projetos de preservação apresentação de sítios patrimoniais está sendo vinculada a um retorno econômico [...]. É concebível que essa herança comercializada pode ter sucesso tendo como única referência sua rentabilidade. Até que ponto, no entanto, esses benefícios econômicos chegam até as pessoas e comunidades diretamente ligadas a esse patrimônio?” (SILBERMAN, 2016, p. 61)

Apesar de potencializar os ganhos econômicos, por meio do estímulo à visitação, o foco na melhoria dos serviços turísticos não gera, necessariamente, qualidade de vida, manutenção de práticas culturais, e desenvolvimento social para as localidades. O Plano de Ação elaborado carece, então, de um entendimento mais amplo do conceito de desenvolvimento local, relacionado à identificação e envolvimento de questões identitárias, de memória coletiva, de manifestações imateriais de grupos representativos, mas também dos atores imprescindíveis para a manutenção das práticas culturais. Conforme nos diz Oliveira (2001), interpretado de forma mais ampla o conceito de desenvolvimento local poderia estimular as autonomias individuais e coletivas.

“O desenvolvimento local poderia criar um *lócus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim, que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos.” (OLIVEIRA, 2001, p. 14)

Essa potencialidade dos processos participativos, da qual carece o Plano de Ação elaborado para o município de Congonhas, poderia, então, num processo de construção da autonomia, servir para aproximar diferentes grupos e democratizar as questões relativas à preservação.

Na fase seguinte, em 2013, as solicitações realizadas pela gestão municipal para o PAC-CH/2013 demonstram que, apesar da alteração da equipe da Prefeitura Municipal

²⁰¹ Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

que estaria à frente do Programa, o foco permanece ligado à requalificação urbana. A seleção realizada pelo Grupo Gestor do PAC-CH/2013, entretanto, não reflete isto.

“[...] a distribuição do recurso... ela vem do [Ministério do] Planejamento. E o Planejamento é muito pragmático [...]. Então, muitas coisas que estavam na intenção de se fazer não se tinham nem o rascunho de projeto, nem minuta de projeto, então, nesses casos, os projetos foram abortados ali. E os outros que tinha alguma proposta já em andamento e que o Ministério do Planejamento entendeu que haveria essa possibilidade, assumiu. E tinha município que tinham outros projetos, que não estavam planejados no Plano de Ação. ‘Ah, você tem o projeto tal e esse projeto está pronto, então vamos acoplar ele aqui no PAC-CH porque a gente precisa de dar visibilidade ao PAC-CH, a gente precisa de inaugurar obra, para o fortalecimento político’. Isso aí a gente sabe que acontece. E aí, não aconteceu nem uma coisa, nem outra.”²⁰²

Na análise das ações contempladas contrapostas àquelas solicitadas e as que constavam na listagem de objetivos e ações, destacamos:

- A requalificação urbanística do centro urbano, foco principal das listas elaboradas pela Prefeitura Municipal, apontada na lista de ações do Plano de Ação, e solicitada pela Prefeitura em 2013, não foi contemplada.
- Ações amplas, como a implantação do “Programa Congonhas Segura Monumentos Seguros”, ou a substituição da rede aérea das vias de acesso dos monumentos históricos, e a sinalização do Centro Urbano Ampliado, ambas apontadas no Plano, solicitadas pela Prefeitura em 2013, mas de menor visibilidade do que a restauração de uma edificação foram suprimidas na seleção.
- A Restauração da Igreja do Rosário (fora da área delimitada para o Centro Urbano Ampliado), apontada nas Oficinas de Participação, foi posteriormente retirada do Quadro de Ações previsto no Plano de Ação (Quadro 15) e, em seguida, contemplada pelo PAC-CH/2013.
- Na lista de ações contempladas pelo PAC-CH/2013, emergiram duas ações que não haviam sido incluídas nem no Plano de Ação, nem nas solicitações da Prefeitura Municipal em 2013 (Restauração da Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição e Restauração da Basílica do Senhor do Bom Jesus de Matozinhos). Além destas, uma não havia sido incluída no Plano de Ação

²⁰² Gestor Municipal de Congonhas 1 (GMC1). Entrevista concedida em 18 de janeiro de 2017 no município de Congonhas/MG.

(Implantação do Parque da Romaria) e uma não havia sido solicitada pela Prefeitura Municipal em 2013 (Restauração da Igreja do Rosário).

Mesmo participando de todas as etapas da elaboração do Plano de Ação, ao final, o PAC-CH/2013 implementado no município de Congonhas enfocou na execução de projetos pontuais de restauração, concentrou-se em bens/monumentos arquitetônicos, especialmente o patrimônio religioso, alterando, significativamente, o direcionamento dado pela gestão municipal.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos de caso demonstraram que as experiências do Monumenta – especialmente ligadas à autonomia das gestões municipais para assumir responsabilidades delegadas por meio de ações descentralizadoras ligadas à preservação – foram essenciais para a elaboração dos Planos de Ação. Em Congonhas e Diamantina, o corpo técnico herdado com as UEP esteve à frente da elaboração dos Planos, demonstrando que a iniciativa de estimular a descentralização teve boas repercussões, especialmente ligadas ao aprimoramento da capacidade técnica local. No caso da cidade do Serro, assistimos à continuidade da desestruturação da Prefeitura Municipal, a qual é verificada da formação da agenda política à implementação do Programa no âmbito local. Nesse município, em ambos os momentos, foi necessário o estabelecimento de uma relação de cooperação com os outros níveis de governo, porém manteve-se a dependência da relação paternalista entre o município e os entes federativos de níveis superiores.

Frente a estes diferentes panoramas, concordamos com Arretche (1999, p. 114-115) ao constatar que, apesar de alguns atributos, tal como a capacidade administrativa local ter um peso relevante no sucesso da descentralização, ao delegar a outro nível de governo novas responsabilidades é necessário desenhar estratégias capazes de incentivar ou induzir a capacidade local a aderir aos programas e ações propostos e poder assumi-los com autonomia. Residiriam, nesta indução, as possibilidades de vencer os diversos obstáculos de ações descentralizadoras e atingir os resultados esperados com tais ações, programas e investimentos. Assim se expressa:

“[...] no caso brasileiro — um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos —, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos

programas e seu modo efetivo de implementação. Portanto, nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão.” (ARRETCHE, 1999, p. 112)

Considerando que, na ausência de medidas de indução eficientes, as políticas descentralizadoras esbarram na deficiência institucional e de formação de técnicos dos municípios, entendemos que seria necessária uma atuação mais incisiva na solução de tal deficiência. A análise dos Planos de Ação e as entrevistas realizadas com técnicos e gestores locais dos três municípios indicou que, apesar da relevância de investimentos na formação de corpo técnico capacitado e estrutura administrativa consolidada permearem as gestões municipais, não foram consideradas, nos Planos de Ação, ações que possibilitassem alterar o funcionamento da máquina administrativa.

De forma geral, os Planos propõem a continuidade e repetição da relação paternalista entre municípios e Governo Federal no que diz respeito à preservação. A morosidade nos processos de formação de agenda, formulação e seleção para implementação do Programa ocasionou a substituição de equipes nas gestões municipais, o que sugere certa dificuldade na constituição de uma política mais orgânica e de continuidade. Com a ruptura nas orientações dadas pelas diferentes gestões municipais, o processo acabou sendo marcado pela falta de continuidade, que enfraquece a intenção inicial de construção conjunta de políticas de preservação. Poderíamos dizer que há, também, uma acomodação ou sujeição às possibilidades apresentadas pelo Governo Federal. Com as crescentes restrições impostas ao Programa, os gestores acabaram se rendendo a certo pragmatismo. A esse respeito, Abrucio pontua:

“A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas (ABRUCIO & SOARES, 2001) e não hierarquias centralizadoras.” (ABRUCIO, 2005, p. 46)

Um aspecto que poderia contribuir o fortalecimento da autonomia local e a implementação de ações descentralizadoras seria o aprimoramento da capacidade de articular diferentes atores em prol de objetivos comuns. A análise dos Planos de Ação estudados, entretanto, demonstra que a proposta de articulação é deficiente em todos

os casos, o que nos leva à hipótese de que o entendimento do poder de articulação para viabilização de ações em âmbito local não permeia as administrações locais ou os responsáveis pela coordenação de ações de preservação. De outra parte, cabe aqui destacar que o envolvimento com o setor privado é mínimo²⁰³ – inclusive porque implica um processo de negociação e empoderamento do município a ser construído e consolidado em meio a um federalismo desequilibrado – e as ações propostas nos Planos se mantêm e se esgotam na perspectiva da dependência do investimento público, reiterando práticas de paternalistas.

A análise dos três diferentes Planos de Ação demonstra, ainda, que a participação social é interpretada de formas diferentes nos municípios estudados, não sendo possível criar uma análise generalizada a esse respeito, algo que poderia ter enriquecido nossa análise. Se em Congonhas ela foi, nos processos em tela, restrita a setores institucionalizados, em Diamantina e no Serro ela buscou estar aberta a toda a comunidade. No entanto, e em todos os três casos, não foram identificadas ações mais intensas de aproximação e estímulo que envolvessem, pelo menos, os atores diretamente envolvidos nos processos, o que implicou resultados similares nas três situações: sem envolvimento da comunidade de forma ampla, a participação se deu por meio da representação institucionalizada.

Apesar de realizados e comprovados processos participativos, as dinâmicas desenvolvidas em cada um deles para a elaboração dos Planos de Ação nos três municípios estudados não resultaram na aproximação ou sensibilização da população para as questões ligadas à preservação. Em nenhum dos processos, por exemplo, foram observadas e incluídas identidades minoritárias, ligadas ou não ao patrimônio imaterial local.

²⁰³ Entendemos que as Parcerias Público-Privadas (PPP) envolvem os riscos de dar, ao capital, o poder de direcionar as ações para conferir maior visibilidade àquelas que garantiriam maiores lucros a estes atores; ou, ainda, os riscos de criar situações em que as gestões locais acabem focando na atração de capital, priorizando a atração de investimento privados ao invés de atender às reais demandas da população. A questão que tratamos aqui é a possibilidade de criação de um ambiente mais participativo e plural, em que o envolvimento com todos os atores atuantes no município seja permitido, com potencial para conferir autonomia local e estimular o empreendedorismo. Nesse sentido, o setor privado, como um dos atores atuantes no território municipal deveria estar presente nas discussões, desde os pequenos comerciantes às empresas de maior porte, o que possibilitaria parcerias não só na disponibilização dos recursos, mas também nos aspectos técnicos e relacionados à logística das ações.

Retomando os conceitos de desenvolvimento local, reiteramos a importância da articulação entre diferentes escalas, a inclusão democrática de cidadãos nos processos decisórios e de gestão, a potencialidade da autonomia individual e coletiva e no desenvolvimento pessoal. Conforme Tenório (2004):

“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, p. 2)

Sem o envolvimento das comunidades ou empenho no sentido de aproximá-las às dinâmicas de planejamento e gestão, considerando valores e processos culturais locais bem como a voz de diferentes grupos, a análise dos Planos demonstrou que o conceito de desenvolvimento local não está tão claro ou não é priorizado pelos gestores locais. A análise dos três processos em municípios distintos demonstrou, conforme nos diz Silberman (2016, p. 21), que a noção de desenvolvimento local, social e sustentável está mais relacionada ao desenvolvimento econômico. O entendimento de que reside, na exploração turística, o principal condutor de desenvolvimento permeia o pensamento dos coordenadores de ações de preservação em âmbito local – sobretudo, porque o turismo tem sido apresentado, nas chamadas públicas e editais, como a principal alternativa, senão a única, a despeito do real potencial de cada município – o que também acaba tratando as práticas culturais de forma mercantilizada e não contribui para a manutenção de práticas importantes na construção da memória, identidade e qualidade de vida locais.

Partindo das análises dos Estudos de Caso locais para o entendimento do contexto global do Programa, a análise das políticas de preservação demonstrou que, entre continuidades e rupturas, passou-se a incorporar *nos discursos* das políticas de preservação no Brasil, notadamente em âmbito federal, conceitos relacionados à descentralização, à qualidade de vida e ao reconhecimento dos valores e práticas locais, demonstrando relativos avanços. O intuito dos programas e políticas federais de preservação destacados nesta dissertação identificou a existência de um amadurecimento do pensamento político nesse âmbito. No entanto, de forma geral, os

avanços ainda não se refletem em ações efetivamente implementadas e/ou na melhoria de qualidade de vida da população.

A intenção de possibilitar, pelo estímulo à descentralização, a criação de métodos próprios adequados às realidades e demandas locais/regionais persiste desde o PCH. No Programa Monumenta, as exigências de criação de estruturas pelas gestões locais, tais como o Conselho Curador e o Fundo Municipal, demonstraram, na análise dos reflexos de tais estruturas na gestão local, avanços, ainda que se mantenha a necessidade de incrementar maior autonomia às gestões locais. No PAC-CH/2009, estratégias nesse sentido, apesar de formuladas e bastante alardeadas, não se concretizaram. Já no PAC-CH/2013, a desconsideração das experiências em processo nos órgãos de preservação envolvidos e das possibilidades de dar continuidade e incrementar estratégias de estímulo de descentralização, somado ao modelo de desembolso de recursos exclusivamente do Governo Federal, pautado hegemonicamente pelo Ministério do Planejamento, acabaram não contribuindo para avanços nesse campo. A necessidade de reforçar a importância da construção de articulações e do fortalecimento institucional não foi devidamente valorizada. Ao contrário, a estrutura administrativa proposta acabou reforçando uma relação paternalista/tutelar entre municípios e União. A falha da ausência de investimentos destinados ao financiamento para recuperação de imóveis privados, por exemplo, iniciativa de bem sucedida no Programa Monumenta, foi apontada por todos os sujeitos entrevistados nesta pesquisa. Nesse sentido, a reflexão de Arretche (1999, p. 136) é relevante ao afirmar que não basta a injeção de recursos de forma centralizada, mas, para o sucesso de programas federais abrangentes, é necessária continuidade na implementação de estratégias de incentivo à adesão às administrações locais, a fim de compensar as dificuldades enfrentadas, historicamente, pela (in)capacidade administrativa municipal.

Na gênese do Programa (PAC-CH/2009), seu atrelamento aos Planos de Ação, havia indícios de avanços substantivos – quiçá rupturas – há muito demandadas, sobretudo em relação ao isolamento histórico dos órgãos de preservação das comunidades detentoras, apontando para práticas de gestão do patrimônio cultural brasileiro mais democráticas. Postergando a mitigação de problemas há muito identificados – tais como a capacidade técnica das prefeituras, as dificuldades de promover e manter a

participação da sociedade, não só na formulação de planos, mas, em especial, na sua implementação e gestão – e mantendo condutas extremamente paternalistas em relação aos municípios – o PAC-CH/2013 acabou demonstrando a despreocupação em apoiar os municípios na construção de gestões capacitadas para assumir os compromissos da desejada descentralização, fazendo com que continuassem a figurar, em um cenário federativo desequilibrado, como meros receptores das benesses disponibilizadas pela União.

Entre os três programas destacados nesse trabalho – PCH, Monumenta e PAC-CH – há um ponto de convergência importante para a análise de suas capacidades articuladoras: os três foram implementados por estruturas externas ao IPHAN. O PCH, apesar de contar com a colaboração do IPHAN, esteve ligado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral; o Monumenta, subordinado ao MinC até 2005 e somente nos últimos anos de duração ao IPHAN; o PAC-CH, ainda que originado a partir de uma agenda criada no âmbito do IPHAN, teve perfil e definição de ações realizado pelo Ministério do Planejamento e implementado através da criação de uma Diretoria específica, deslocando seu enfoque.

Com o foco predominante em bens representativos da fase inicial de ocupação do território nacional, cidades declaradas Patrimônio da Humanidade, e monumentos e edificações arquitetônicas especialmente ligadas à arquitetura colonial, o perfil de atuação do PAC-CH/2013 revelou, *grosso modo*, que o pensamento que permeava o SPHAN em sua fundação ainda se manteve presente. A atuação transversal proposta com os Planos de Ação, baseada em três eixos de atuação/linhas elegíveis, foi alterada, restrita a ações de execução de projetos e obras, com larga predominância em ações voltadas para intervenções em estruturas arquitetônicas (80% do total), demonstrando, ainda, que as intenções iniciais de trabalhar problemas da dinâmica urbana foram abandonadas e, apesar de detectada, a necessidade de corrigir deficiências relativas ao fortalecimento técnico-institucional dos municípios e de implementação de gestões integradas e democráticas não foram incorporadas.

Com a análise do PAC-CH entendemos, então, que o eixo principal do desafio para o sucesso de políticas federais de preservação é o aprimoramento da coordenação federativa, partindo do princípio de Lassance (2012, p.23):

“Enquanto instituição, o federalismo está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns. Há uma lógica necessariamente contraditória nessa divisão de poderes em linha vertical, na medida em que serve, ao mesmo tempo, para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores; para estruturar ações que devam ocorrer nacionalmente; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. O federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade.” (LASSANCE, 2012, p. 23)

Nesse sentido, partindo do princípio da distribuição das competências entre os entes federados e da interdependência entre as entidades federativas, o sucesso da descentralização das ações estaria diretamente relacionado ao sucesso da implementação de ações federativas. Caberia, então, em iniciativas federativas, a articulação de estratégias de indução eficientes que possibilitassem superar os obstáculos encontrados na transferência de atribuições, especialmente ligados às administrações locais (Arretche, 1999, p. 120).

A complexa configuração da sociedade brasileira e a tendência de protagonismo das administrações locais vem tornando a articulação federativa uma necessidade na busca de resultados mais eficientes (LINHARES, SANTOS & FERREIRA, 2012, p. 53) e sustentáveis em longo prazo. A busca pela ampliação da articulação e cooperação entre os diferentes níveis de governo, entidade e/ou atores fortaleceria a democracia e propiciaria a implementação de políticas mais adaptadas às condições locais.

Ainda em relação à articulação, entendemos que reside, na capacidade articuladora das políticas e programas, o caminho para o incentivo ao desenvolvimento local. A esse respeito, Vainer (1998, p. 41) diz que

“A questão do desenvolvimento local teoricamente não faz sentido. Isso não quer dizer que a questão da articulação local, regional, nacional e global não o faça. O local na verdade só tem sentido como problemática da articulação entre as várias escalas. Pensar o local separado das outras escalas, pensar o local como uma alternativa às outras escalas, a meu ver, é, na verdade, uma operação teórica-conceitual de encobrimento da natureza do desenvolvimento.” (VAINER, 1998, p. 41)

Dessa forma, caberia, ainda, na problemática da articulação, o comprometimento e envolvimento de todas as escalas. Analisando o envolvimento comunitário proposto nos Planos de Ação/PAC-CH/2009, entendemos que a efetividade das deliberações dos processos participativos constituiria um importante incentivo à criação e fortalecimento de uma rede participativa, estimulando o sentimento de cidadania e

pertencimento e transformando-se em um motivador da construção conjunta do futuro das cidades. Uma vez propostos, os processos participativos geram expectativas nos atores envolvidos e, se não convertidos nas ações deliberadas, gera descrença, o que acaba comprometendo sua consolidação e avanços. Mas, o PAC-CH/2009 acabou em um profundo silêncio, desconsiderando todo o processo desencadeado pelos Planos de Ação, para dar lugar à outra lógica, pautada pelo Ministério do Planejamento à revelia dos órgãos de preservação. Na concretização das ações do PAC-CH/2013, permaneceram concepções convencionais, elitistas, excludentes e mitificadoras de uma nação que ainda não reconhece e valoriza a diversidade de suas identidades.

Não podemos negar a existência de alguns ganhos, ao analisar a trajetória dos PCH ao PAC-2009, ainda que, predominantemente, no discurso e intenções, mas espera-se que sejam resgatados de um estado de latência imposto. Há um claro entendimento das deficiências do campo das políticas públicas de preservação que tem permeado o Estado, em vários de seus órgãos e instâncias. O PAC-CH/2013 não as enfrentou. Ainda assim, um programa, em âmbito nacional, com vultuosos investimentos²⁰⁴ já representa uma conquista: a inclusão da questão do Patrimônio na agenda de uma das ações mais expressivas do Governo Federal: o Programa de Aceleração do Crescimento. Entretanto, frente a uma postura mais conectada à busca por ganhos imediatos, associados à visibilidade dada pela execução de obras, tornou-se bastante difícil para o IPHAN intervir em prol de ações efetivas mais democráticas e avançar em termos de uma gestão menos centralizadora.

Com o PAC-CH/2013 ainda em andamento, não podemos fazer uma análise dos resultados efetivos que serão alcançados. Nesse sentido, os três estudos de caso evidenciaram percursos, avanços e retrocessos em diferentes graus. Mas, até o momento, entendemos que os avanços estão muito mais relacionados às intenções

²⁰⁴ A previsão de investimentos inicial, no lançamento do PAC-CH/2013 era de R\$1,6 bilhão. Não conseguimos ter acesso a balanços de despesas do Programa que nos permitissem afirmar o montante investido até o momento. O balanço mais atualizado a que tivemos acesso relata que, ainda em 2015, o orçamento para investimentos em patrimônio tombado federal alcançou R\$ 177,9 milhões, incluídos o orçamento regular do IPHAN e o PAC Cidades Históricas. (IPHAN. *Mais de uma década de investimentos continuados na preservação do Patrimônio Cultural*. Portal do IPHAN, 08 novembro 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3354>>. Acesso em 17 de março de 2016.)

das propostas iniciais (Planos de Ação/PAC-CH/2009) do que ao perfil do Programa implementado ou seus resultados parciais.

Ainda que com grandes equívocos conceituais, a interrupção do Programa nesse momento, seria extremamente prejudicial. Dado seu contexto, a reorientação dos conceitos que embasaram sua formulação e considerando o alto investimento público nas ações já selecionadas, entendemos que, ainda que com suas contradições, a continuação dos processos iniciados seria o compromisso mais importante a se manter nesse momento. Com um montante considerável já investido, a paralisação de obras ou engavetamento de projetos representaria um grande prejuízo não só para os cofres públicos, mas para a crença na viabilidade dos investimentos e ações de preservação do patrimônio cultural. Nesse sentido, dar andamento ao que já foi estabelecido na formulação da política, em 2013, pelo menos garante algum esforço em prol da preservação do patrimônio²⁰⁵.

A fim de viabilizar o trabalho iniciado no PAC-CH/2009, é necessária, ainda, a ampliação das discussões dos conceitos por ele introduzidos, trazendo à tona a relevância da retomada de políticas de preservação com conceitos mais democráticas, participativas e articuladas.

Reflexões a respeito das possíveis *correções* de direcionamento nos permitem concluir que ainda há tempo e possibilidade de iniciar de um trabalho de estímulo à apropriação e envolvimento – tanto da comunidade como dos gestores locais – nas intervenções executadas ou em execução pelo PAC-CH/2013, o que lhes permitiria investir em ações em prol de um envolvimento mais amplo da população. Esse trabalho poderia ser realizado na definição dos novos usos, para os casos de edificações que serão restauradas e não possuem ocupação definida, na capacitação da comunidade para os trabalhos ligados às novas ocupações, na maior abertura ao diálogo com os gestores locais para definição de estratégias de sustentabilidade das ações implementadas, dentre outros. Contudo, dependeria tanto do esforço de mobilização dos atores locais quanto o do próprio IPHAN, para retomar o curso de um

²⁰⁵ Segundo notícias disponibilizadas no site do IPHAN, desde a implementação e ainda em 2017, várias obras do PAC-CH/2013 vem sendo inauguradas.

planejamento e ações integrados com a finalidade de dar suporte à gestão do patrimônio cultural, com possibilidade de conferir maior autonomia aos municípios.

O IPHAN, como instituição que tem como 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”*²⁰⁶, poderia (e deveria) coordenar tais iniciativas, reincorporando, ao final, os conceitos originários dos Planos de Ação/PAC-CH/2009, os quais identificamos como as reais promessas de avanços. Em meio à atual crise econômica e política, fica a expectativa dessa retomada.

²⁰⁶ IPHAN. *Sobre o PAC. Referencial Estratégico.* Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/314>>. Acesso em 26 de junho de 2017.

6 | REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 41-67. 2005.

AMARAL, A. F. Marcas da reforma do Estado no Brasil: uma genealogia das Políticas Públicas de Cultura Pós-redemocratização. In: *Políticas Culturais: Teoria e Praxis*, p. 16, 2010.

ARRETCHE, Marta. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. D. S. (org.) *Democratização a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. Cap. 11, p. 561-592.

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

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. In: *III ENECULT: Terceiro encontro de estudos multidisciplinares da cultura*. 2007. Salvador. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf> Acesso em 15 de setembro de 2016.

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, 2015.

CAMPOS, C. M.; SOMEKH, N. Desenvolvimento local e projetos urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 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.

CAPEL, H. El debate sobre la construcción de La ciudad y el llamado “Modelo Barcelona”. In: *Scripta Nova*, v. XI, 2007. p. 1-57. ISBN 233. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-233.htm>>. Acesso em 10 de julho de 2016.

CASTRITOTA, Leonardo Barci. Intervenções sobre o patrimônio urbano: Modelos e Perspectivas. In: *FÓRUM PATRIMÔNIO: ambiente construído e patrimônio sustentável*, V.1, N.1, 2007. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/download/59/54. Acesso em 13 de setembro de 2016.

CBN. *Das mais de 400 obras previstas no PAC Cidades Históricas até 2019, menos de 5% estão prontas*. 15 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/economia/2016/10/15/DAS-MAIS-DE-400->

OBRAS-PREVISTAS-NO-PAC-CIDADES-HISTORICAS-ATE-2019-MENOS-DE-5-ESTAO-P.htm >. Acesso em 23 de junho de 2017.

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

CÔRREA, S. R. M. *O Programa de Cidades Históricas (PCH): Por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural – 1973/1979*. Universidade de Brasília. Brasília. 2012.

COSTA, E. B. D. Patrimônio e território e território urbano em cartas patrimoniais do Século XX. In: *Finisterra*, v. 47, p. 5-28, 2012. ISSN 93. Disponível em: <<http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/viewFile/1255/976>>. Acesso em 23 de agosto de 2016.

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.

FERNANDES, J. R. O. Muito antes do SPHAN: a política de patrimônio histórico no Brasil. In: *Seminário Internacional de Políticas Culturais: teorias e práxis*, 2010. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2010/09/18-JOS%C3%89-RICARDO-ORI%C3%81-FERNANDES.1.pdf>>. Acesso em 18 de outubro de 2015.

FONSECA, M. C. L. *Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio*. Portal do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/referencia_2.pdf>. Acesso em 13 abril 2016.

GIANNECCHINI, A. C. *O IPHAN e o Programa Monumenta: Lições para a gestão do patrimônio cultural*. Brasília, Outubro 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1898/Ana_Giannecchini_TCC_EGP9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 de março de 2016.

GODINHO, T. K. *Cidade Patrimônio da Humanidade e o Desenvolvimento Turístico: percepções sobre a realidade de Diamantina, MG*. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016

GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação*. In: FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 82-123.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPHAN. *Bens tombados e processos de tombamento em andamento*. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista%20bens%20tombados%20e%20processos%20em%20andamento%20ago%202017.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

_____. *Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas*. 28 de maio de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2419/chamada-publica-para-elaboracao-de-planos-de-acao-para-as-cidades-historicas>>. Acesso em 23 de agosto de 2016.

_____. *Cidades Históricas*. 2013. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PAC_2_Cidades_Historicas.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2015.

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

_____. *Congonhas (MG) recebe obras do PAC Cidades Históricas*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3922>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

_____. *Congonhas*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/370/>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. *Diamantina*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/371>>. Acesso em 29 de agosto de 2016.

_____. *Entrega da obra de Restauração da Igreja Matriz de Congonhas (MG)*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/agendaEventos/detalhes/335>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

_____. *Governo Federal lança PAC das Cidades Históricas, em Ouro Preto (MG)*. 20 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2612/governo-federal-lanca-pac-das-cidades-historicas-em-ouro-preto-mg>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Igreja de Nossa Senhora dos Anjos e Convento Franciscano são entregues a Penedo-AL*. 19 de julho de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1445/igrejadenossasenhoradosanjoseconventofranciscanosaoentreguesapenedoal>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as "Cidades Históricas"*. 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.

_____. *Informe VIII sobre os Planos de Ação em Cidades Históricas*. 27 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2695/informe-viii-sobre-os-planos-de-acao-em-cidades-historicas>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Iphan e prefeitura de Pilar de Goiás inauguram obras do PAC Cidades Históricas*. 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1625/iphan-e-prefeitura-de-pilar-de-goias-inauguram-obras-do-pac-cidades-historicas>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Iphan entrega obras de restauração na igreja São Francisco de Paula, na cidade de Goiás (GO)*. 11 de março de 2011. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1615/iphanentregaobrasderestauracaonai grejasaofranciscodepaulanacidadedegoiasko>>. Acesso em 20 de julho de 2016.

_____. *Iphan lança edital para concurso temporário*. 22 outubro 2013. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/420/iphan-lanca-edital-para-concurso-temporario>>. Acesso em 18 de março de 2016

_____. *Iphan recebe autorização para abrir concurso temporário*. Portal do IPHAN, 29 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/486/iphan-recebe-autorizacao-para-abrir-concurso-temporario>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Mais de uma década de investimentos continuados na preservação do Patrimônio Cultural*. 08 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3354>>. Acesso em 17 de março de 2016.

_____. *Monumenta conclui limpeza dos doze Profetas do Aleijadinho, 2006*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1732>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

_____. *Monumenta restaura estação ferroviária em Congonhas (MG), 2006*. Portal do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1756/monumenta-restaura-estacao-ferroviaria-em-congonhas-mg>>. Acesso em 20 de maio de 2017

_____. *PAC Cidades Históricas é lançado em Ouro Preto*. Portal do IPHAN, 16 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2616/pac-cidades-historicas-e-lancado-em-ouro-preto>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Parnaíba (PI) recebe financiamento para recuperação de imóveis privados*. 01 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3921/parnaiba-pi-recebe-financiamento-para-recuperacao-de-imoveis-privados>>. Acesso em 21 de março de 2016.

_____. *Recursos do PAC Cidades Históricas em Minas chegam a R\$ 254 milhões*. 30 de junho de 2010. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/2867>>. Acesso em 18 de março de 2016.

_____. *Serro*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/376/>>. Acesso em 07 de abril de 2016.

_____. *Sobre o PAC. Referencial Estratégico*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/314>>. Acesso em 26 de junho de 2017.

_____. *Um ano do PAC Cidades Históricas*. Portal do IPHAN, 04 agosto 2015. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3108/um-ano-do-pac-cidades-historicas>>. Acesso em 18 de março de 2016.

IPHAN; FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Patrimônio, desenvolvimento e cidadania*. 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Cidades%20Hist%C3%B3ricas%20-%20Noticias%201%202009.pdf>>. Acesso em 18 de março de 2016.

IPHAN; MINISTÉRIO DA CULTURA. *Ações selecionadas*. 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.

IPHAN; PROGRAMA MONUMENTA. *Recuperação de Imóveis Privados em Centros Históricos*, 2009. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/ColReg_RecuperacaoImoveisPrivadosCentrosHistoricos_m.pdf>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

LASSANCE, A. *Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado*. In: LINHARES, P.T.F. (Org.); MENDES, C.C. (Org.); LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. v. 8. Brasília: Ipea, 2012. p. 26-35.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. *Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil*. In: LINHARES, P. T. F. (Org.); MENDES, C. C. (Org.); LASSANCE, A. (Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

MASSUCATE, Y. A. O papel do IPHAN na construção da Brasilidade. *Virtú (UFJF)*, 2007. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a9.pdf>>. Acesso em 12 de abril 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 DA CULTURA; IPHAN. *Plano de Ação para Cidades Históricas*, 2009. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20-%20Conceito%20e%20Objetivos%202009.pdf>>. Acesso em: 23 de agosto de 2016.

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

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Documento Referencial do Turismo no Brasil*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/outros_estudos/downloads_outrosetudos/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em 12 de Dezembro de 2015.

OLIVEIRA, F. *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.

Plano de Ação/PAC-CH elaborado para o município de Congonhas/MG. 2009.

Plano de Ação/PAC-CH elaborado para o município de Diamantina/MG. 2009.

Plano de Ação/PAC-CH elaborado para o município de Serro/MG. 2009.

PORTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONGONHAS. *Jubileu do Bom Jesus de Matosinhos: a manifestação genuína da fé*, 2015. Disponível em: <<http://www.congonhas.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/jubileu-do-bom-jesus-de-matosinhos-a-manifestacao-genuina-da-fe/47657>>. Acesso em 15 de maio de 2017.

PORTAL DA REVISTA VEJA. *Cidades sede da Copa de 2014*. Disponível em: <http://origin.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/cidades-copa-2014/cidades-sede-copa-2014-estadios-capitais-fifa-cbf-abertura-final.shtml>. Acesso em 18 de março de 2016.

PORTAL DO IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=316710&search=minas-gerais|serro|infogr%E1ficos:-despesas-e-receitas-or%E7ament%E1rias-e-pib>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

PORTAL DO IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 06 de maio de 2017

PORTAL DO IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/diamantina/panorama>>. Acesso em 06 de maio de 2017.

PORTAL UAI - Jornal Estado de Minas. *IPHAN critica governo e diz que PAC das Cidades Históricas não saiu do papel*, Belo Horizonte, 11 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/11/11/interna_politica,329040/iphan-critica-governo-e-diz-que-pac-das-cidades-historicas-nao-saiu-do-papel.shtml>. Acesso em 20 de julho de 2016.

REIS, T. Pacto Federativo: hora de focar em articulação. In: *Revista Direito do Estado*, 31 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/tarcila-reis/pacto-federativo-hora-de-focar-em-articulacao>>. Acesso em 22 de julho 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. In: *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, C.; YAAKOUB, M.; COUTINHO, L. R. S.; MARCH, C. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? In: *SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-146, 2010.

SANTOS, F. B. P. D. Política Cultural no Brasil: Histórico de Retrocessos e Avanços Institucionais. *XXXIII Encontro da ANPAD*, São Paulo, 19-23 setembro 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3105.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro 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. In: *II Seminário Internacional Políticas Culturais*, 2011. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminário_Internacional/FCRB_Francimario_Vito_dos_Santos_Trajetoria_descentralizacao_e_aproximacao.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2015.

SILBERMAN, N. A. *A interpretação do patrimônio como discurso público : Rumo a um novo paradigma*. In: SILBERMAN, N. A. (org.); CARVALHO, A. (org.); FUNARI, P. P.

(org.). *Desafios para o Patrimônio Mundial: em busca de novas práticas*/Neil A. Silberman. Paco Editorial. 2016.

SILVA, M. F. Impactos ambientais da mineração e da expansão urbana em Minas Gerais, Brasil: o caso de Congonhas – patrimônio cultural da humanidade. In: *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*. Disponível em <<https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta>>. Macapá, n. 8, p. 121-136, 2016

SOUZA, M. L. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TADDEI NETO, P. Preservação sustentada de sítios históricos: A experiência do Programa Monumenta. In: BRASIL, U. In: *Políticas culturais para o desenvolvimento: Uma base de dados para a cultura*. Brasília, 2003. p. 105-116. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/cpc/article/download/15661/17235>>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros*. Trabalho apresentado no IX Congresso 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.

PORTAL DA UNESCO. *Patrimônio Mundial no Brasil*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

VAINER, C. B. *Entrevista. Revista Proposta. n. 78 Setembro/Novembro de 1998. P. 40-47*. Disponível em www.fase.org.br/_comunicacao/pagina.php?id=452. Acesso em 20 de outubro de 2016.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. [S.l.]: Bookman, 2015. 290 p.