

# Patrimônio e planejamento urbano: implementação da conservação integrada no ordenamento e desenvolvimento local

## *Heritage and urban planning: implementation of integrated conservation in local planning and development*

**WAGMACKER, Sthéphi Lubki**

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Cidade; Universidade Vila Velha - UVV  
slw.arquitetura@gmail.com

**OLIVEIRA, Melissa Ramos da Silva**

Doutora em Geografia; Universidade Vila Velha - UVV  
melissa.oliveira@uvv.br

### RESUMO

*Essa pesquisa, de caráter teórico-exploratória, apresenta uma visão panorâmica sobre o conceito de conservação integrada e o desafio de se discutir planejamento urbano aliado à prática da preservação do patrimônio cultural. Para reflexão quanto a esta implementação no cenário brasileiro, ela adota como estudo de caso dois programas federais que mais se aproximaram dessa forma de gestão integrada: o Programa Monumenta e o seu sucessor, o PAC-Cidades Históricas. A metodologia contempla a revisão bibliográfica da temática em questão, além de normas federais de proteção e estímulo à preservação do patrimônio cultural; o Estatuto da Cidade; cartas patrimoniais. Os resultados evidenciam a possibilidade de sua implementação na pauta das administração urbana de modo que o patrimônio histórico seja considerado um elemento estruturante e agregador nas cidades.*

**Palavras-chave:** *Conservação Integrada; Gestão Urbana; Patrimônio cultural.*

### ABSTRACT

*This research, theoretical and exploratory, presents a panoramic view of the concept of integrated conservation and the challenge of discussing urban planning combined with the practice of preservation of cultural heritage. To reflect on this implementation in the Brazilian scenario, it adopts as a case study two federal programs that came closest to this form of integrated management: the Monumenta Program and its successor, PAC – Historical Cities. The methodology contemplates the bibliographical revision of the theme in question, besides federal norms of protection and stimulus to the preservation of the cultural patrimony; the City Statute; patrimonial letters. The results show the possibility of its implementation in the urban administration agenda so that the historical heritage is considered a structuring and aggregating element in the cities.*

**Keywords:** *Integrated Conservation; Urban Management; Cultural Heritage.*

### 1. INTRODUÇÃO

A noção de patrimônio compreende a de legado, de herança, de sentimento de pertencimento e a responsabilidade em relação às gerações futuras. O conceito de patrimônio cultural evoluiu ao longo do tempo e passou a ter um caráter mais amplo, não se restringindo à apenas os bens tangíveis e aos pontuais elementos da cidade. Na atualidade este conceito inclui também os bens intangíveis e naturais, fruto de uma visão contemporânea acerca desta temática em questão. Quanto a isto, Castriota (2009)

complementou destacando que neste século o patrimônio ocupa uma posição central na reflexão em abordagens que ultrapassam o âmbito cultural, passando a incluir também o planejamento urbano e o meio ambiente.

No Brasil, os debates que envolvem a preservação do patrimônio cultural se tornaram mais frequentes e consolidados. Essa atenção pode ser relacionada a essa recente ressignificação dada ao patrimônio cultural. Por outro lado, esse foco conferido aos bens culturais também pode ser relacionado a diferentes pontos de vista em que são observados. Para alguns, estes bens estão restritos ao conceito de velho, a objetos de fruição ou estima. Enquanto, para outros são notados de outro modo, reconhecidos como fontes importantes de interpretação da história da cidade e/ou sociedade a que pertencem, mas que aos poucos vão deixando de existir, ameaçados pela ação do tempo, negligência, ausência de políticas públicas eficientes, especulação imobiliária, dentre outros.

As ações voltadas a preservação do patrimônio cultural considerando os seus significados, identidades e tradições, pode se tornar um recurso ao desenvolvimento; auxilia na promoção de cidades dotadas de sentido social, de cidadania, qualidade de vida, o direito a memória e a diversidade cultural. Contudo, para que isso ocorra, é necessário haver conscientização, educação e apropriação por parte da população. A atuação do Estado também é essencial, tanto para incentivar a educação patrimonial quanto para conceber políticas públicas, projetos e ações.

Nesse contexto, a normatização legal e gestão urbana que permitam iniciativas de preservação articuladas com as dinâmicas de crescimento e densificação das cidades, são de responsabilidade das municipalidades, uma vez que desde a Constituição de 1988, possuem autonomia para assumirem suas próprias políticas públicas, através de estratégias específicas de desenvolvimento local. Diante desta realidade, a conservação dos bens culturais não pode ser tratada como uma medida secundária. Cabe à gestão das cidades o papel de não negligenciar este tema devido a sua relevância para a sociedade e articular ações e discursos em prol da preservação. Não bastam leis e decretos para que o patrimônio brasileiro remanescente seja de fato protegido e impedido de ser destruído. É necessário fazer uso de iniciativas conjuntas e educar a população para seu valor como testemunho histórico, social, artístico e cultural. A compreensão do presente e a construção do futuro de uma nação são influenciadas pelo conhecimento e manutenção da memória de seu passado.

É de suma importância destacar que igualmente se considere o desenvolvimento da região do entorno das edificações, dos sítios históricos e das áreas com interesse de preservação, para que conduzam a uma interpretação positiva de seu significado e de seu caráter peculiar. A transformação rápida e progressiva das paisagens rurais e urbanas, as formas de vida, os fatores econômicos, bem como o meio ambiente natural podem afetar de forma substancial ou irreversível a verdadeira contribuição do entorno para o significado de uma edificação, um sítio ou uma área de valor patrimonial (CASTRIOTA, 2009). As volumetrias, os panoramas e as distâncias adequadas, em novo projeto (público ou privado), bem como as edificações, os sítios históricos e as áreas preservadas são fatores fundamentais a serem avaliados e considerados com o objetivo de evitar distorções visuais e espaciais, além de usos inadequados em um entorno repleto de significados. É primordial, que também seja levado em consideração a composição da “paisagem cultural”, devido a massificação das paisagens urbanas e rurais que podem comportar-se de forma predatória ao espaço preexistente, seja ele natural ou até mesmo cultural (FIGUEIREDO, 2014). Mas como evitar essas desconexões?

Possivelmente se encontrará essa resposta na integração das áreas de patrimônio, planejamento urbano e na aplicação da conservação integrada, que juntas possuem o desafio de inserir as políticas de preservação do patrimônio na pauta de outras políticas públicas e compreendê-las como um significativo eixo indutor e estruturador social e urbano. Esse discurso também pode ser validado para as áreas de expansão das cidades. Observa-se que com a implementação de mais áreas urbanas para a cidade entende-se que a lógica de exploração por parte do mercado imobiliário, tende a se alterar, que muitas vezes lhe confere características predatórias, onde o poder econômico é mantido acima dos direitos comuns dos cidadãos. Entretanto, devido ao estabelecimento de novos imóveis é dever do poder municipal regulamentar as novas localidades em prol do benefício coletivo e assim evitar modelos de cidade desequilibrados e espraiados. É essencial que neste contexto sejam estabelecidos, por parte da gestão, alguns indicadores de natureza qualitativa e quantitativa que permitam analisar as novas áreas a serem ocupadas, de modo que sejam avaliadas as consequências deste processo de ocupação, evitando que ocorra uma contribuição negativa para o significado de uma área, sítio ou até mesmo uma edificação compreendida como bem cultural.

Contrariando a este ideal, as cidades brasileiras se referenciam em modelos funcionalistas, que adotam critérios de densidade, infraestrutura e negligenciam as questões sociais e culturais. Comumente se observa sendo sancionadas leis urbanísticas generalistas sendo aplicadas em âmbito local, não se enquadrando as particularidades daquele município em questão. Comumente as decisões que envolvem o planejamento territorial habitualmente são guiadas por uma análise setorial, promovendo uma clara dissociação entre o que se refere ao planejamento urbano e às políticas de proteção do patrimônio cultural, resultando muitas vezes em um conjunto de estratégias e ações que não se harmonizam ou que não visam a sustentabilidade urbana<sup>1</sup>. Em virtude disto, nota-se a necessidade de aplicação da conservação integrada, conforme a recomendação da Declaração de Amsterdã (1975), segundo novos usos e necessidades sociais e locais, para obter-se uma visão multidimensional, que possam contemplar questões políticas, culturais, ambientais, econômicas e físico-espaciais.

Seguindo este viés, este trabalho pretende discutir a possibilidade de implementação da conservação integrada na pauta das políticas urbanas de modo que o patrimônio histórico seja considerado um elemento estruturante e agregador para as cidades. Assim, o Estado pode proporcionar de maneira eficaz, a articulação às ações e estratégias previstas para o estímulo ao desenvolvimento local, na perspectiva de uma atuação mais composta, que conseqüentemente contemplaria a melhoria da qualidade de vida da população. Para reflexão quanto a este tipo de implementação no cenário brasileiro, serão apresentados os dois programas federais que mais se aproximaram dessa forma de gestão integrada: O Programa Monumenta e o seu sucessor, o PAC Cidades Históricas.

Como procedimento metodológico esse trabalho contemplou a revisão bibliográfica das temáticas em questão, fundamentada principalmente nos autores Castriota (2009) e Zanchetti (2008) para discutir os conceitos e políticas brasileiras que permeiam o campo do patrimônio cultural e a conservação integrada, respectivamente; outros autores relevantes também foram abordados em meio a esta discussão, tais como Bonduki (2010), Neto (1999), Pavan (2019) etc. Do mesmo modo, foram

---

<sup>1</sup> Conforme o estabelecido através da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (1991, p.46).

utilizados referenciais basilares, como as normas federais de proteção e estímulo à preservação do patrimônio cultural; o Estatuto da Cidade; Cartas patrimoniais, entre outros.

## 2. CIDADE E CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 216, define o patrimônio cultural como formas de expressão, modos de criar, fazer e viver. Também são assim reconhecidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e, ainda, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (IPHAN, 2013).

Tal documento federativo, se caracteriza pela promoção da descentralização política. O seu artigo 5º expõe ao município o direito de ser dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. Desta forma, ele pode normatizar acerca de suas competências privativas no que diz respeito aos assuntos de interesse locais, assim como suas peculiaridades (BRASIL, 1988). Na Carta Magna foi introduzido um conceito de proteção cultural próximo ao que foi estabelecido nas Cartas Patrimoniais.

Nesse sentido, é importante compreender que a história das cidades fica registrada nos seus imóveis e espaços públicos, porém ela não deve ser vista apenas como um mero arquivo do passado. Seu significado evoca valores tangíveis e intangíveis que qualificam o espaço coletivo e o convívio social. É necessário que a gestão urbana municipal atue de forma integrada para evitar a desvalorização ou até mesmo a perda do seu patrimônio cultural.

A autonomia concedida aos municípios se torna favorável para o funcionamento de planos mais condizentes com as suas particularidades, através de estratégias específicas de desenvolvimento local. Para que eles adotem medidas mais efetivas e favoráveis, o Estatuto da Cidade veio desde a sua criação, com a possibilidade de adoção de instrumentos urbanísticos que interferem e contribuem positivamente para a conservação cultural. Através do Estatuto, também foram definidas que algumas medidas adicionais podem ser implementadas através das municipalidades, desde que em consonância com a legislação que incide sobre aquele território – federativas e estaduais. Cabe ao município legislar, viabilizando o cumprimento da função social da cidade, refletindo acerca do seu espaço sob a ótica de um produto coletivo, não beneficiando apenas uma restrita parcela da população. Independentemente do porte da cidade, não pode haver disfunções nas formas de planejar, tratar e utilizar as cidades. Ressalta-se que, é por meio do Plano diretor e da participação da sociedade que podem ser implementados os instrumentos da política urbana.

O município possui o dever de interferir na sua localidade com ações que visam reconhecer e proteger o patrimônio edificado. É ideal que ela também compreenda a relevância das ações que possam vir a ser empregadas no entorno dos bens materiais, atuando diretamente na sua preservação, objetivando manter a sua ambiência, paisagem cultural, identidade, sem interferências na leitura total dos conjuntos históricos ou daqueles que possuem interesses de preservação. Entretanto, o que normalmente ocorre no Brasil é a ausência de políticas públicas estruturadas e integradas. As decisões são abarcadas de forma setoriais, que resultam muitas vezes em um conjunto de estratégias e ações que não visam a sustentabilidade urbana. Nesse sentido, é importante se compreender que a história das cidades fica registrada nos seus imóveis e espaços públicos, porém ela não deve ser vista apenas como um mero arquivo do passado ou entrave ao crescimento. Seu significado evoca valores tangíveis e intangíveis que

qualificam o espaço coletivo e o convívio social, além de ser um estímulo para o desenvolvimento econômico-cultural local. Para tanto, é necessário que a gestão urbana municipal atue de forma integrada para evitar a desvalorização ou até mesmo a perda do seu patrimônio cultural.

Pensar no patrimônio material como um monumento isolado não qualifica o espaço urbano. As ações devem ir além do tombamento de um ou vários imóveis. Não adianta apenas o ordenamento jurídico proclamar a necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico, artístico e urbano, se não forem adotados mecanismos funcionais para concretizar esta ação. Instrumentos de política urbana são fundamentais para fomentar aplicações práticas de cunho protecionista. É imprescindível conceber o equilíbrio da paisagem urbana e as relações entre o objeto alvo da preservação e a estrutura ambiental urbana circundante, o lote, os usos, a história local e mesmo a paisagem natural. É necessário que seja considerado o sentido histórico e cultural que a paisagem possui, compreendendo a ambiência a qual o bem se relaciona. A “valorização do patrimônio cultural, tendo como objetivo principal o aproveitamento de seu potencial poderá alavancar processos de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 2011).

A preservação do patrimônio cultural induz o desenvolvimento urbano e social e as alternativas geradas para o desenvolvimento contribuem, por sua vez, com a preservação. É necessário ter uma política específica de preservação e reabilitação urbana, de longo prazo, que envolva um conjunto de estratégias e ações, capazes de garantir não só a recuperação, mas, sobretudo a sustentabilidade dessas áreas e sua inserção na dinâmica urbana considerando o diagnóstico da localidade e o seu processo histórico de desenvolvimento (BRASIL, 2011).

### 3. CONSERVAÇÃO INTEGRADA E DESENVOLVIMENTO

O conceito de conservação urbana integrada surgiu na década de 1970 na Itália partindo das premissas do urbanismo progressista deste país. Seus princípios foram aplicados nas cidades espanholas e italianas nas décadas de 1970/80 e “ilustrou uma imagem política de eficiência administrativa, justiça social e participação popular” (LAPA e ZANCHETTI, 2012, p. 19).

Ainda nesta mesma década, mais especificamente no ano de 1975, o conceito de conservação integrada foi adotado pelo conselho da Europa como critério para o planejamento urbano de centros históricos do continente. Tal fato culminou em dois documentos: a Declaração de Amsterdã e o Manifesto de Amsterdã. Ambos foram frutos de um trabalho realizado pelo conselho que se reuniu na cidade que intitulou o documento. Dentre os princípios mais relevantes estabelecidos, destaca-se:

- O patrimônio arquitetônico auxilia no processo de tomada de consciência da comunhão entre história e destino;
- O patrimônio arquitetônico é composto de todos os edifícios e conjuntos urbanos que apresentem interesse histórico ou cultural, podendo abarcar qualquer parte da cidade, inclusive a moderna;
- A manutenção do patrimônio é de responsabilidade coletiva, pois se constitui como uma riqueza social;
- A conservação do patrimônio deve ser considerada como um propósito do planejamento urbano e territorial;
- A conservação integrada deve ser pautada por medidas legislativas e administrativas eficientes;

- Programas de educação patrimonial são fundamentais para que o patrimônio sobreviva e seja apreciado pelas gerações posteriores;
- Dever ser encorajada a produção de novas obras arquitetônicas de qualidade, pois elas serão o patrimônio de hoje para o futuro.

Zancheti (2003) aponta que desde então o conceito de conservação integrada vem sendo constantemente vinculado aos planos e projetos de intervenções em áreas urbanas de interesse patrimonial. Atualmente se constitui na integração do planejamento e gestão das cidades e territórios, com áreas urbanas patrimoniais, segundo novos usos e necessidades sociais, dentro de uma visão multidimensional integrada, abrangendo questões políticas, culturais, ambientais, econômicas e físico-espaciais. Agregando assim, valor em todas as dimensões do desenvolvimento urbano. Dentre as premissas por ela ressaltadas, destaca-se a atuação do planejamento e gestão em áreas que demonstram o processo de desenvolvimento, de modo que privilegiem a conservação do patrimônio cultural, para que este permaneça autêntico e íntegro mesmo com o tempo e com as transformações urbanas. Além disto, ela deve-se pautar no desenvolvimento sustentável das cidades, agregando valor em todas as suas dimensões.

Um dos principais pontos da conservação integrada é conciliar o “antigo com o novo” de modo harmônico, sem cancelar os procedimentos de inovação. Por consequência, um dos pontos de partida para a proposição de novidades na cidade é conhecer a cultura material local, assim como a história da construção do seu território, os artefatos envolvidos, de modo com que a conservação propriamente dita seja tomada como eixo estruturante, vista sob a perspectiva da inovação (ZANCHETI, 2003).

Com base nessas proposições apresentadas ressalta-se que a gestão urbana abordada sob o ponto de vista da conservação integrada fomenta a construção de um urbanismo qualitativo como meio de substituir o urbanismo quantitativo. Este último, por sua vez, procurava responder aos problemas de crescimento urbano e de infraestrutura por meio da criação de novas áreas urbanizadas, sem aderir a cultura da transformação e reutilização das cidades.

#### **4. IMPLEMENTAÇÃO DA CONSERVAÇÃO INTEGRADA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

Inicialmente, as aplicações da conservação integrada tiveram grande cunho social e foram feitas em áreas centrais históricas, onde a população majoritária era de baixa renda. A ideia era recuperar não apenas a estrutura física, mas também a econômica e social, mantendo os antigos habitantes nesses edifícios recuperados. Com estas premissas alguns processos de revitalização urbana ocorreram em Barcelona (cidade da Espanha, situada na Europa), e em Quito (cidade do Equador, situada na América do Sul) servindo como modelo de recuperação econômica no âmbito mundial.

Quanto a aplicabilidade da Conservação Integrada no território nacional brasileiro, constatou-se que foram estabelecidos alguns programas que fomentavam a preservação do patrimônio e que conseqüentemente se tornaram instrumentos viabilizadores da implementação deste conceito. Um programa relevante neste sentido foi o Monumenta, que começou a ser pensado no ano de 1995. Foi proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) baseado na experiência obtida com a reabilitação ocorrida em Quito e estabeleceu práticas até então inexistentes no Brasil.

Para viabilizar a conservação integrada do ponto de vista legal no Brasil, um dos importantes passos foi a criação do Ministério das Cidades (2003), que possuía seu objetivo central de garantir o direito à cidade, o acesso à moradia, ao saneamento básico e ao transporte, considerando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Vale também ressaltar, que nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Políticas Nacionais encontra-se o planejamento e gestão territorial e o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Este último veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Almeja as normatizações das formas de uso e ocupação do solo e as possibilidades de regularização das posses urbanas, e busca uma nova estratégia de gestão que integre a ideia da participação cidadã direta em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Na década de 1970, anteriormente ao Programa Monumenta, houveram outras iniciativas de preservação que atuaram de forma paralela ao trabalho do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). Foram o Programa das Cidades Históricas (PCH) e o Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC). Segundo Bonduki (2010, p. 23):

[...] introduziram novas perspectivas na política de preservação, objetivando envolver e responsabilizar o conjunto dos entes federativos (União, estados e municípios), incorporaram outras formas de manifestações culturais, como o patrimônio imaterial e o saber popular, ao patrimônio cultural brasileiro a ser protegido, até então restrito à vertente luso-brasileira, e articularam a reabilitação dos bens protegidos com o desenvolvimento econômico, em particular o turismo.

Posteriormente, como iniciativa do governo federal, o Programa Monumenta trouxe avanços consideráveis no âmbito das políticas patrimoniais. O Programa Monumenta<sup>2</sup> foi concebido pelo Ministério da Cultura, com o apoio do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), para resgatar e conservar, de forma sustentável, os principais sítios históricos brasileiros. O lançamento oficial do Programa ocorreu em 8 de dezembro de 1999, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Plano Avança Brasil.

Os principais atores envolvidos são o Governo Federal, o Governo Local, o BID e a população. O Ministério da Cultura, por meio de sua Unidade Central de Gerenciamento, na qualidade de coordenador operacional e financeiro, é o executor do Programa, e o IPHAN, o agente fiscalizador. As prefeituras das áreas beneficiadas e as organizações não-governamentais do setor do patrimônio histórico são os co-executores. O BID é o organismo financiador e a Caixa Econômica Federal o agente financeiro. O Conselho de Orientação, presidido pelo ministro da Cultura e integrado pelos representantes do BID e da UNESCO no Brasil, é o órgão que estabelece as diretrizes principais do Programa.

Na primeira etapa do programa foram investidos aproximadamente 200 milhões de dólares, sendo 62,5 milhões de dólares de empréstimos do BID ao Governo Federal, 30 milhões de investimentos federais a fundo perdido, 20 milhões de contrapartida dos estados e municípios beneficiados e 12,5

---

<sup>2</sup> A palavra *monumenta* é o plural em latim de “monumento”, que vem do verbo “moneré”, que significa “lembrar”. São obras que conservamos para manter viva uma lembrança de personagem, fato ou lugar significativo (NETTO, 1999).

milhões de patrocínios de instituições e empresas privadas, totalizando 125 milhões de dólares, que é o valor do Contrato entre o Governo Federal e o BID. Nessa fase, foram atendidas sete cidades: Ouro Preto, Salvador (área do Pelourinho), Olinda, São Luís do Maranhão, São Paulo (região da Luz), Rio de Janeiro (Praça Tiradentes) e Recife (bairro do Recife).

Conforme destacou Pedro Taddei Neto (1999), o Ministério da Cultura, por meio do Programa Monumenta, além de realizar um volume inédito de obras, buscou também lançar as bases para o desenvolvimento de uma nova atitude frente à questão do patrimônio cultural. Ou seja, estabeleceu uma atitude pró-ativa, tanto por parte do setor público, quanto da comunidade e da iniciativa privada, dando o exemplo, apontando soluções, mostrando caminhos, difundindo conceitos, critérios, casos e personagens exemplares do cotidiano da preservação. “Até então, a maioria da população não reconhecia nas ações de preservação uma forma de desenvolver socioeconomicamente uma área. Pelo contrário, o preservacionismo era visto por muitos como um entrave ao crescimento e à modernização das cidades” (BNDES, 2011, p. 367). Além disso, a população até então sofria de alguns traumas urbanos e culturais relacionados a projetos intitulados de revitalização, pois, provocavam a expulsão de moradores e perdiam a produção da cultura local, conduzindo a fabricação de cenários focados no turismo, conforme ocorreu na primeira etapa da Revitalização do Pelourinho em Salvador - BA (BNDES, 2011).

A partir do ano de 2000, o Programa Monumenta buscava atuar sob uma ótica mais geral no processo de gestão do território, rompendo a dinâmica das políticas setoriais, resultando em uma decorrência positiva para as necessidades urgentes das cidades, onde o patrimônio cultural tem desempenhado um papel agregador (BONDUKI, 2010).

Baseado no conceito de autossustentabilidade e de inclusão social, procurou realizar ações que incluíssem no processo a participação popular, em uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico, cultural e social. Essa participação garantiria a manutenção das manifestações culturais tradicionais, com possibilidade de formação de novas manifestações, contribuindo para a construção de capital social e desenvolvimento a longo prazo (BNDES, 2011, p. 367).

Foi implementado em 26 cidades protegidas pelo Iphan a partir de convênios firmados entre o Ministério da Cultura e os municípios ou estados. Para acompanhar a execução das ações em nível local, foram formadas equipes de gestão compostas por técnicos dos municípios ou dos estados e do Iphan. O programa se estruturou a partir de grupos de ação, divididos a partir das intituladas áreas de projetos. Dentre estes cinco estão: “investimentos integrados na área de projeto; fortalecimento institucional; promoção de atividades econômicas; capacitação de artífices e agentes locais de cultura e turismo e programas educativos sobre patrimônio” (BNDES, 2011, p. 369). Além dos trabalhos desenvolvidos no campo da restauração de monumentos e espaços públicos, também foram adotadas outras estratégias de trabalho. Tais como: recuperação de imóveis privados, capacitação de agentes de desenvolvimento, promoção de métodos voltados ao fortalecimento institucional e o desenvolvimento de atividades culturais capazes de fomentar a dinâmica dessas cidades e/ou regiões (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006).

Em sua análise, Bonduki (2010) relata que o Programa Monumenta alternou entre duas estratégias de preservação. A primeira, atuava com o objetivo de preparar os núcleos históricos, em particular os perímetros protegidos, para o desempenho de atividades voltadas para o turismo e para as classes de

renda média e alta. A qualificação do espaço público, a restauração dos monumentos e a criação ou apoio a atividades atrativas para visitantes, turistas ou pessoas de maior poder aquisitivo da própria cidade acarretam uma certa valorização imobiliária e uma receita que, em tese, seria suficiente para garantir, via mercado, a sustentabilidade econômica, tornando desnecessários investimentos periódicos do governo federal, um dos principais objetivos do programa. Sob esta ótica, quanto mais espetacularização envolvendo o patrimônio, melhor, pois a operação teria maior possibilidade de ser bem-sucedida do ponto de vista econômico. A exclusão da população e dos usos tradicionais é consequência e, talvez, uma condição para esse sucesso: a valorização dos imóveis tende a promover a expulsão dos usos mais populares e a gentrificação; ao mesmo tempo, essa elitização do espaço exige segurança, higienização e de certo modo a sensação de assepsia, situação que, para muitos, só pode ser alcançada com a exclusão dos mais pobres.

A segunda estratégia do Programa Monumenta buscou a articulação com políticas públicas para agregar recursos de outras áreas do governo, não só para viabilizar a reabilitação e reciclagem de edifícios, muitos em ruínas, como também para garantir sua manutenção futura e gerar impactos econômicos capazes de dar sustentabilidade aos núcleos, independentemente do turismo e de usos sofisticados. Deste modo, a manutenção dos segmentos sociais e usos tradicionais tornou-se fundamental, envolvendo aspectos identitários dos moradores para com o seu espaço e o estímulo às práticas e atividades econômicas desenvolvidas no local com o passar dos anos, algumas compreendidas como patrimônio imaterial (BONDUKI, 2010).

Dentro desta perspectiva que abrange o interesse coletivo, o Monumenta contribuiu com projetos de habitação social; apoio a atividades econômicas; utilização dos edifícios do núcleo histórico para a implantação de *campi* de universidades federais, o que auxilia na vitalidade e reuso do espaço com especificidades relevantes do ponto de vista histórico; além de viabilizar financiamentos para imóveis privados - servindo como embrião para um programa de melhorias habitacionais fora de áreas como estas, ação prevista no Plano Nacional de Habitação elaborado pelo Ministério das Cidades (BONDUKI, 2010).

Por fim, o Programa Monumenta comportou-se ao longo do seu período de atuação buscando ponderar essas duas perspectivas supracitadas. Não chegou a se distanciar da primeira estratégia, mesmo começando a introduzir a segunda. Atuou durante 11 anos e foi sucedido mais tarde por um outro programa, partindo do pressuposto que a experiência acumulada até então, poderia ser incorporada num escopo mais amplo e permanente, objetivando resultados mais estruturantes, sustentáveis e que incentivasse mais a participação dos municípios, estados e população. Neste contexto, surge o PAC - Cidades Históricas que “abre novas perspectivas para incorporar alguns aspectos do programa, e aperfeiçoar outros, no âmbito de uma política permanente para os núcleos históricos” (BONDUKI, 2010, p. 17).

Foi criado em 2013, de forma até então inédita no âmbito das políticas de preservação, onde o Ministério do Planejamento autorizou a criação de uma linha destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo Iphan, dando origem ao PAC - Cidades Históricas. Isso só foi possível em decorrência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado anteriormente, mais precisamente no ano de 2007. Foi uma iniciativa do governo federal coordenada pelo Ministério do

Planejamento que tinha como finalidade promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil (IPHAN, 2014).

No âmbito do IPHAN, o processo de elaboração do PAC – cidades históricas se vinculou aos planos de ação que haviam sido instituídos para estes locais e deveria ser entendido como um instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural, caracterizado pela descentralização da gestão da preservação, integrando as três esferas de governo. Conforme o Ministério da Cultura, isso foi em decorrência das 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 seria uma ferramenta que auxiliaria e prepararia os municípios no desenvolvimento da gestão do patrimônio cultural e também garantiria que as ações a serem implementadas fossem de fato exequíveis. Quanto a criação dos planos de ação das cidades selecionadas:

Deve ser realizada de forma conjunta entre as Superintendências do IPHAN, os Estados, os Municípios e com a participação da Sociedade. Deve ser também assinado pelo Município e Estado um Termo de Compromisso. O modelo existente no site do IPHAN para o Termo de Compromisso, das Prefeituras, afirma o comprometimento em Executar as atividades relacionadas à elaboração dos projetos, execução das obras, e aquisição de bens de acordo com o Plano de Trabalho. O IPHAN repassa os recursos financeiros ao Município para a execução das etapas elaboradas no Plano de Trabalho, e o Município deve cumprir os prazos e custos estabelecidos previamente. [...] O plano de trabalho se refere unicamente às restaurações e requalificações a serem custeadas pelo PAC-Cidades Históricas (verba vinda do PAC); para um Plano de Ação que integre outras propostas articuladas a nível Municipal (ou mesmo estadual), vai depender da vontade e disponibilidade de recursos e parcerias, privadas ou públicas, que o Município e/ou o Estado venham a propor (PAVAN 2019, p.18).

Em suma, o PAC-Cidades Históricas é, uma ação de repasse de verbas para obras de intervenção, onde o IPHAN seleciona as obras que irão ocorrer, repassa a verba vinda do PAC para as prefeituras efetivarem as intervenções, com a fiscalização do IPHAN; fiscalização esta que ocorreria mesmo que a verba não viesse do PAC, já que os bens selecionados são tombados pelo IPHAN (PAVAN, 2019).

Em sua análise crítica, Pavan (2019) aponta que ainda hoje, a atual legislação do Brasil acaba não considerando uma ameaça os efeitos decorrentes da globalização e homogeneização das culturas. Não costumam articular a favor da reabilitação urbana ou desenvolvimento sustentável para as cidades. Abordando este campo de modo específico, se têm as instituições internacionais, que reitera sobre a necessidade de obtenção de planos urbanos que permeiem toda a cidade (áreas novas e antigas) e atue de forma inclusiva para que seja alcançado resultados positivos para a qualidade de vida da população e nas modificações do lugar.

#### **4. RESULTADOS**

Conforme discutido anteriormente, verificou-se que no Brasil, desde que o conceito de conservação integrada foi incorporado às políticas patrimoniais e de gestão, foram obtidos resultados positivos, mas ainda distante do ideal. Os estudos apontam que o Programa Monumenta, apesar de todas as suas falhas, foi o que ainda melhor se comportou mediante as exigências da conservação integrada, apresentando resultados mais significativos. Bonduki (2010, p. 367) relatou que “o Monumenta mostrou que existem

alternativas que podem ser muito vantajosas, inclusive do ponto de vista da sustentabilidade, desde que a ação dos órgãos patrimoniais esteja articulada a outras políticas públicas”. O seu sucessor, até então não obteve grandes avanços, apesar de toda a suposta aprendizagem obtida com a experiência anterior. A expectativa de produção de políticas públicas que fomentassem a produção de bons projetos urbanos e a formulação de políticas urbanas capazes de gerar cidades mais belas e justas, infelizmente não foi superada.

A pesquisa evidenciou que o Programa Monumenta se tornou referência mundial porque reúne um conjunto de práticas, de ação compartilhada entre os três níveis de governo e destes com a comunidade e a iniciativa privada, buscando minimizar as causas da degradação do patrimônio cultural, sejam elas físicas, econômicas ou sociais. Enfim, não são priorizadas somente intervenções físicas, mas também medidas educativas, promocionais e institucionais, quanto programas de capacitação de mão-de-obra e aplicação de recursos em atividades de fortalecimento institucional do município, como a atualização do Plano Diretor. Por essa amplitude de atuação, o Programa Monumenta ficou evidente a sua importância para uma discussão de gestão patrimonial, aqui entendida como as normas, os instrumentos urbanos, jurídicos e administrativos e algumas práticas políticas que de alguma maneira influenciam, direta ou indiretamente, sobre a preservação do patrimônio.

Observou-se também que o PAC – Cidades Históricas foi um programa governamental importante para o campo da restauração de edifícios históricos, contudo, atuou de forma pontual acarretando em ações que não são satisfatórias para a promoção da revitalização de um lugar. Deste modo, o seu objetivo de desenvolvimento social, cultural e econômico sustentável não se cumpre. Nota-se um único interesse, o de tornar a restauração do patrimônio cultural o “eixo indutor” do programa, impossibilitando a evolução de todos os outros aspectos.

Partindo das duas experiências de aplicação deste modelo de gestão (Programa Monumenta e PAC-Cidades Históricas), analisadas nessa pesquisa, os resultados mostram que é ideal que se discuta aprimoramentos das políticas públicas aplicadas, delineando possíveis avanços e caminhos a serem percorridos para alcançar uma porcentagem expressiva das metas traçadas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Partindo do pressuposto de que a cidade pode ser considerada como organismo vivo, cabe a administração urbana orientar os processos de transformação da localidade aproximando os interesses de conservação aos interesses econômicos, sem priorizar apenas estes últimos. Conforme Zanchetti (2003), as práticas recentes de planejamento de cidades revelam a necessidade da elaboração de um planejamento estratégico, pautado no desenvolvimento sustentável e na busca por direções eficientes e eficazes que contribuam com a minimização de perdas sociais e dos vestígios da histórico-culturais. No contexto do planejamento do território, o obstáculo que surge é de como manter um processo de transformação do território que não cancele essa herança e que inclua os produtos mais recentes de maneira harmônica sob a ótica da cultura, do ambiente, das tradições construtivas e da forma.

O conceito de conservação integrada urbana, de modo assertivo, se encaixa neste contexto pois refere-se a uma estrutura de planejamento e de ações de gestão numa área urbana existente com a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável mediante a manutenção das características significativas das estruturas físicas e sociais do assentamento e do seu território e sua integração com

novos e compatíveis usos e funções (ZANCHETI & JOKILEHTO, 1995). As áreas históricas requerem um processo de gestão e intervenção devidamente avaliados, para evitar consequências negativas e irreparáveis. Adaptar as necessidades e incitações da contemporaneidade, juntamente com a implantação de medidas conservativas é um dos maiores desafios encontrados por parte da gestão. Unido a isso, é também de extrema importância a consideração da população local e assim evitar a ocorrência da gentrificação, conforme aconteceu em muitos processos intitulados como revitalização urbana.

Vale ressaltar também, que no Brasil ainda é necessário a quebra de paradigmas que mantém o método da política tradicional brasileira. O progresso das políticas descentralizadoras ocorridas, por outro lado, esbarram na deficiência institucional e de formação de técnicos dos municípios, onde provavelmente seria necessária uma atuação mais incisiva na solução de tal deficiência. Do mesmo modo, é de fundamental importância que os gestores locais considerem a participação da comunidade nesta dinâmica de planejamento e gestão para a manutenção da identidade, valores e processos culturais dos diferentes grupos que a compõem. Cabe também a população se informar quanto a legislação e aos seus direitos para que possam reivindicar por mais ações inclusivas e participativas.

## REFERÊNCIAS

BONDUK, Nabil. **Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos**. Brasília, DF: IPHAN/Programa Monumenta, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional, Brasília, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Implementação de ações em áreas urbanas centrais e cidades históricas**: manual de orientação / Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Ministério das Cidades – Brasília-DF: IPHAN: Ministério das Cidades, 2011.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural**: conceitos, políticas e instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.

CHOAY, F. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade; Unesp, 2006.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Relatório Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

FIGUEIREDO, Diva Maria Freire. **O monumento habitado: a preservação de sítios históricos na visão dos habitantes e dos arquitetos especialistas em patrimônio: O caso de Parnaíba**. 2001. 150f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Centro de Artes e Comunicações, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Patrimônio, cidade e política urbana. Hiatos e equívocos na legislação urbanística de São Paulo. **Arquitextos**. São Paulo: ano 14, n. 168.02.

IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração de Amsterdã**. 1975. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>  
f. Acesso em: 20 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Manifesto Amsterdã**. 1975. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Manifesto%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>. Acesso em: 29 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **PAC – Cidades Históricas**. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/235>. Acesso em: 16 de ago.2019.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Programa Monumenta. **Regulamento Operativo do Monumenta - Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano**. Brasília: PAC–Cidades Históricas/IPHAN. Planos de Ação para Cidades Históricas – Patrimônio Cultural e Programa Monumenta, 2006.

NETO, Pedro Taddei. **Os grandes projetos**. Brasília: Ministério da Cultura, 1999. Conferência de imprensa do lançamento oficial do Programa Monumenta em 08/12/1999. Disponível em: <<http://www.minc.gov.br/textos/olhar/grandesprojetos.htm>>. Acesso em 8 jun. 2002.

OLIVEIRA, Melissa Ramos da Silva. O Programa Monumenta e a gestão patrimonial em Ouro Preto. **Anais do IX Simpurb**, Recife, 2005.

PAVAN, Juliana Silva. Um olhar (crítico) sobre ações públicas denominadas de ‘revitalização urbana: PAC - cidades históricas, preservação cultural ou fetiche patrimonial?’. In: XVIII Encontro Nacional de Conforto no Ambiente Construído, 2019, Camboriú. **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: ENANPUR, 2019.

ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação Integrada e Planejamento Urbano: uma revisão. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: v. 19, n. 01. p. 107-124. 2003.

ZANCHETI, Silvio Mendes. **Conservação Urbana: Textos de Momento**. Olinda, Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2008.

ZANCHETTI, Sílvio Mendes e LAPA, Tomás. Conservação Integrada: Evolução Conceitual. In: **Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos**. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2012.