ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

# UM OLHAR (CRÍTICO) SOBRE AÇÕES PÚBLICAS DENOMINADAS DE ‘REVITALIZAÇÃO URBANA’: PAC -cidades históricas, preservação cultural ou fetiche patrimonial?

**Autores:**
Juliana Silva Pavan - CAU/UFSM - juliana.pavan@ufsm.br

**Resumo:**

O presente artigo tem o intuito de analisar a estruturação política legal do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC cidades históricas. O PAC-Cidades Históricas, idealizado em 2009, nasceu com o intuito de revitalizar cidades históricas brasileiras através de investimentos federais e ações que envolvam as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), com a proposta de articular políticas públicas envolvendo questões sociais, culturais, econômicas, educacionais e de turismo. Através de um entendimento e estudo das teorias de preservação do patrimônio urbano e cultural e dos princípios expostos em documentos e Cartas internacionais – UNESCO, ICOMOS, Conselho Europeu, entre outros - compreendemos os principais objetivos a serem alcançados em ações de revitalização/reabilitação de cidades. Baseados nestes princípios e teorias analisamos a estrutura política legal do programa PAC-Cidades Históricas.

# UM OLHAR (CRÍTICO) SOBRE AÇÕES PÚBLICAS DENOMINADAS DE 'REVITALIZAÇÃO URBANA':

## PAC cidades históricas, preservação cultural ou fetiche patrimonial?

## RESUMO

O presente artigo tem o intuito de analisar a estruturação política legal do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC cidades históricas. O PAC-Cidades Históricas, idealizado em 2009, nasceu com o intuito de revitalizar cidades históricas brasileiras através de investimentos federais e ações que envolvam as três esferas de governo (municipal, estadual e federal), com a proposta de articular políticas públicas envolvendo questões sociais, culturais, econômicas, educacionais e de turismo. Através de um entendimento e estudo das teorias de preservação do patrimônio urbano e cultural e dos princípios expostos em documentos e Cartas internacionais – UNESCO, ICOMOS, Conselho Europeu, entre outros - compreendemos os principais objetivos a serem alcançados em ações de revitalização/reabilitação de cidades. Baseados nestes princípios e teorias analisamos a estrutura política legal do programa PAC-Cidades Históricas.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, quando falamos de conceitos como preservação, revitalização, restauração e conservação no âmbito do patrimônio arquitetônico, estes não provocam grandes dúvidas a respeito de seu significado conceitual e princípios práticos, isso, é claro, para os envolvidos com o tema da preservação do patrimônio cultural. Todo o percurso e debates sobre a teoria e princípios da restauração e preservação da arquitetura patrimonial trouxe, ao momento atual, uma definição relativamente delimitada destes conceitos. Esta delimitação ocorre, principalmente, devido à produção da Carta de Veneza de 1964, que é o documento-base do ICOMOS[1]. Porém, quando falamos destes conceitos no âmbito do patrimônio urbano (preservação urbana, revitalização urbana, restauração urbana, conservação urbana, reabilitação urbana), dúvidas a respeito destes conceitos surgem. Como evidencia Choay (2006), quatro séculos separam o nascimento do conceito "monumento histórico" do conceito "cidade histórica", e essa demora na compreensão dos valores históricos e estéticos das áreas históricas se refletiu nas ações ocorridas nas cidades, desde as destruições ocorridas devido às novas necessidades advindas da revolução industrial, até as ações drásticas de renovação urbana, que tiveram amplo território a partir do segundo Pós-

[1] ICOMOS - *International Council on Monuments and Sites*- "Conselho Internacional de Monumentos e Sítios".

Guerra, embasadas pelas teorias do urbanismo moderno e pela Carta de Atenas do CIAM de 1933.

Isso posto, compreendemos ser natural a aplicação prática da Teoria da preservação relacionada ao patrimônio urbano gerar dúvidas e indefinições ainda hoje. Na atualidade o significado do termo "patrimônio", isolado e sem qualificações, segundo Françoise Choay (2005), passou a ter a possibilidade desmedida de abarcar sentidos diversos, como arquitetônico, urbano, literário, linguístico, plástico, e, também, diferentes escalas, seja ela local, nacional, ou mundial. Assim, um desafio da sociedade é determinar o que é "patrimônio". De acordo com a autora, a "revolução eletro-telemática" se espalhou por todo o mundo alterando fortemente o quadro de vida das sociedades e atingindo de frente o conjunto das culturas. A autora, assim, nos mostra o âmago da questão "o que é património?" atualmente: "[...] é no horizonte da mundialização, do seu impacto nas sociedades e da crise de valores assim produzida que devemos interrogar a noção actual de património e decifrar o sentido." (CHOAY, 2005, p. 22).

As políticas voltadas para preservação urbana e arquitetônica influenciam as práticas adotadas na revitalização e preservação de paisagens, áreas, cidades, conjuntos e edifícios do patrimônio cultural, por isso elas devem contribuir para a manutenção das identidades culturais de forma coerente com seu passado e com a realidade de hoje. Devem englobar aspectos que vão além dos físicos: os simbólicos. Por estas razões torna-se importante avaliar se a legislação relativa à política do PAC-Cidades Históricas contribui para a preservação das cidades e das diversas identidades culturais de forma coerente com seu passado e seus diversos estímulos culturais. Além disto, estas ações devem estimular o desenvolvimento local e criar mecanismos para enfrentar os desafios econômicos e sociais na recuperação de áreas edificadas históricas, reconhecendo seus valores culturais e sociais tradicionais e a necessidade de responder as necessidades da população residente e usuária da área de forma adequada aos valores existentes.

É importante lembrar que a Teoria do Restauro diz respeito ao patrimônio cultural como um todo, por isso os conceitos de Restauração arquitetônica e Restauração urbana não são categorias à parte. O termo restauração[2], na teoria do Restauro Crítico de Cesare Brandi (2004), é uma intervenção voltada a restabelecer a eficiência de um produto da atividade humana, mas quando se tratar de obra de arte (ou seja, o reconhecimento dos seus valores simbólicos) o restabelecimento funcional do objeto deixa de ser o objetivo principal e passa a ser um objetivo secundário, pois a obra de arte passa a condicionar todas e quaisquer intervenções. O que distingue não é o conceito, mas a sua aplicação e adaptação de acordo com o objeto a ser tradado. Por ser uma questão urbana e patrimonial (ou seja, heranças das sociedades), torna-se necessária a integração de diversas disciplinas, principalmente da teoria do restauro e do planejamento urbano. As políticas de preservação do patrimônio urbano envolvem diversos fatores e setores, assim, as teorias e os documentos e Cartas do patrimônio cultural contribuem para a formulação de planos e diretrizes de ação, que devem ser baseados em pesquisas minuciosas e que envolvam todos os atores pertinentes a ele.

[2] Lembrando que Brandi utiliza o conceito de restauração para arquiteturas, ambientes, sítios, pinturas, e outros tipos de obras de arte móveis.

# UM OLHAR SOBRE AS TEORIAS E PRINCÍPIOS DO RESTAURO

No século XIX as destruições em prol da indústria fomentaram a discussão a respeito da forma de intervir nas cidades antigas e a forma de conceber os novos espaços urbano; assim, os primeiros a estudar as cidades antigas foram aqueles que fundaram a "disciplina urbanismo" - visando criar respostas às novas demandas da nova sociedade industrial -, mas esta disciplina não nasce sem divergências: o "Modelo Urbano Progressista" (CHOAY, 2011) surge com o intuito de adequar a cidade ao progresso e à modernidade; o "Modelo Urbano Culturalista" (CHOAY, 2011) surge com o intuito de conter as mudanças e preservar o passado das cidades. Deste embate de extremos (futuro utópico X passado nostálgico) nasce o conceito de "patrimônio urbano", a partir da reflexão mediadora de Gustavo Giovannoni entre conservação (Modelo Culturalista) e modernidade (Modelo Progressista). Porém, seu processo e caminho de 'criação' do conceito teve importantes contribuições de outros teóricos, como: John Ruskin, Camillo Sitte e Max Dvořák (fundamentado na teoria de valores de Aloïs Riegl).

A contribuição do sociólogo inglês John Ruskin foi de extrema importância para o entendimento da composição da paisagem a partir das arquiteturas menores (domésticas), dos edifícios que compõem a maior parte da cidade. Ruskin (2008; 2010) evidencia que as cidades devem sua beleza não apenas aos monumentos excepcionais, mas a todas as edificações que são memoriais, que representam o passado da sociedade que a produziu e a vivenciou; é o reconhecimento do valor memorial das arquiteturas menores na composição da paisagem urbana. Ruskin (2010) também foi excepcional pelo alerta à sociedade sobre a crise social e técnica do período (o descaso com o seu próprio passado) e a responsabilidade da sociedade de preservar o passado e as tradições para as futura gerações.

A contribuição austríaca – dos teóricos Camillo Sitte, Aloïs Riegl e Max Dvořák - foi essencial para o entendimento da importância da relação do homem com o espaço construído histórico – tanto o arquitetônico como o urbano. Estes autores abordam o patrimônio construído a partir das sensações que estas construções e espaços construídos são capazes de transmitir ao usuário, o ponto de vista destes autores é a memória, a história e a arte destes espaços e como isso reflete no homem e vice-versa. O historiador da arte austríaco Aloïs Riegl (2006) faz sua abordagem a respeito dos valores atribuídos aos monumentos, ou seja, com a investigação dos sentidos atribuídos pela sociedade ao monumento. O historiador de arte tcheco Max Dvořák (2008), que trabalhou na Áustria, aborda, por diversas vezes, a possibilidade dos espaços construídos históricos nos transmitirem sensações e sentimentos de bem estar, memória e, também, de reconhecimento no espaço – identidade - que vão além das necessidades materiais do cotidiano, que podem ser do "valor artístico dos monumentos, à sua presença na paisagem, à sua relação com um aspecto local, às recordações que a eles estão ligas ou aos resquícios de antiguidade" e que são "a tradução viva de toda a nossa vida espiritual" (DVOŘÁK, 2008, p. 87). O arquiteto austríaco Camillo Sitte (1992) traz a contribuição de um diferente olhar sobre a cidade, em comparação ao que estava sendo feito nos planejamentos urbanos modernos: a cidade deve ser concebida para o usuário. Sitte (1992) faz sua análise sob o ponto de vista do observador, daquele que vivência a cidade. É a vivência do observador e sua relação com a cidade, a cidade feita para o usuário, para este a

contemplar e dela usufruir, através dos aspectos diferentes, irregulares e harmônicos, da beleza *pinturesca*, da conformação de acordo com o caráter físico natural do espaço, o que a torna um lugar com características únicas e identitárias para aquela determinada população, ou de descoberta para o visitante – mais uma vez as sensações oriundas da relação do homem com o espaço construído.

Estes autores contribuem para a compreensão da importância do reconhecimento do homem no espaço construído, e que a crise social, cultural e técnica, advinda da revolução industrial, é um problema que deve ser discutido para impedir a ruptura completa entre passado e presente, pois o que está em jogo é a identidade das sociedades. Em relação às intervenções no patrimônio urbano, percebemos que Dvořák (2008), Ruskin (2010) e Sitte (1992), criticam os modelos urbanos modernos que muitas vezes destroem as cidades. Dvořák (2008) lembra que é dever dos administradores proteger as cidades de ações equivocadas que prezam unicamente a modernidade e as vantagens econômicas através das especulações imobiliárias, em detrimento da sociedade. O autor evidencia que é necessário conciliar as novas necessidades modernas e a preservação das áreas antigas, conciliar o progresso e os valores históricos e artísticos. Sua afirmativa da necessidade de conciliação entre o progresso e as áreas antigas é respondida pelo italiano Gustavo Giovannoni, na proposta de conciliação entre "a Cidade Velha e a Cidade Nova" (2006). Giovannoni foi essencial na concepção não apenas do conceito patrimônio urbano, mas na concepção de recomendações que mediam entre a preservação do passado e as necessidades do presente. Recomendações como a de se analisar as funções que são atribuídas às cidades "velhas" e a necessidade de seu desadensamento são ainda de grande valia ao tratarmos do tema de preservação do patrimônio urbano. Os pontos discutidos e abordados por estes teóricos, desde meados do século XIX, relacionados a questões de cunho social e cultural, sobre a necessidade dos homens vivenciarem a cidade histórica e se beneficiarem de seus sentidos e memórias, e da necessidade de se proteger o passado da cidade como forma de proteção da identidade, são, ainda hoje, questões problemáticas e difíceis para a preservação do patrimônio urbano.

Mesmo com estas importantes contribuições para o campo da teoria do Patrimônio Urbano, a Segunda Guerra Mundial trouxe como consequência necessidades que extrapolavam o entendimento de preservação urbana e arquitetônica da época. Novas questões surgiram e os campos teórico e prático do Urbanismo e do Restauro tiveram que se adaptar à nova realidade de destruição Pós-Guerra, e, em consequência, mais destruições foram realizadas com o aval dos administradores das cidades para que os urbanistas e arquitetos modernos - através da renovação urbana - colocassem em prática as recomendações da Carta de Atenas de 1933 do CIAM. Do outro lado, a repristinação de cidades inteiras provocou um novo debate dentro do campo do Restauro, que deu origem à "Restauração Crítica", através da importante contribuição de teóricos como Cesare Brandi, e culminou na produção da Carta de Veneza de 1964, que vem reconhecer, dentre outros pontos, os sítios urbanos e rurais como monumentos históricos e artísticos.

Percebemos que, de forma geral, todo este percurso de reconhecimento e defesa de todas as edificações que compõem a paisagem urbana histórica das cidades culminou no reconhecimento dos seus valores históricos e estéticos como conjunto, evidenciados na produção da Carta de Veneza de 1964. A Carta de Veneza (ICOMOS, 1964) é um texto sintético e basilar, e suas indicações permanecem, ainda hoje, válidas às questões de preservação dos

monumentos históricos. Nesta Carta a definição de monumento histórico é ampliada (no 1º artigo) - por esta razão, Choay (2006) afirma que a Carta simboliza um marco -, definindo como monumento histórico não apenas a arquitetura isolada excepcional, mas também os sítios urbanos e rurais históricos, afirmando que são testemunhos de uma civilização; inclui na salvaguarda, além das grandes criações, as obras mais modestas que tenham adquirido com o tempo uma significação cultural. O artigo 14º da Carta – sobre sítios monumentais - afirma que "trabalhos de conservação e restauração que neles se efetuarem devem inspirar-se nos enunciados nos artigos precedentes" (ICOMOS, 1964, p. 3). Desta forma, nos artigos relacionados à conservação (do artigo 4º ao 8º) e à restauração (do artigo 9º ao 13º), quando se referem a "monumento histórico", este pode ser uma arquitetura ou um sítio urbano/rural (como afirmado no artigo 1º). Entendemos, assim, que a salvaguarda dos sítios urbanos e rurais deve visar, além da preservação da sua integridade (citada explicitamente no artigo 14º), a preservação da obra de arte e do testemunho histórico (como afirmado no artigo 3º), ou seja, a restauração e conservação visam salvaguardar as instâncias estética e histórica do monumento, seja ele arquitetura ou sítio urbano/rural. Apesar de, aparentemente, a Carta de Veneza pouco dissertar sobre o sítio urbano (diretamente apenas o artigo 14º), depende da interpretação dos artigos como um todo, e não dos artigos isolados, para o melhor entendimento das possibilidades e dos princípios contidos de forma implícita na Carta, e, também, da compreensão das teorias que fundamentaram a Carta de Veneza, ou seja, as teorias do restauro crítico.

Beatriz Kühl (2010) afirma que devido ao alargamento do que passou a ser considerado patrimônio cultural, o que tem sido feito é a produção de "documentos integrativos e de aprofundamento, reinterpretando (de maneira fundamentada), para esse contexto mais amplo, os princípios da Carta de Veneza e tratando de temas não contemplados diretamente por ela." (KÜHL, 2010, p. 293). Os documentos integrativos à Carta de Veneza de 1964 - as Cartas que são aprovadas pela Assembleia Geral do ICOMOS -, tratam dos aspectos que eram apenas mencionados ou implícitos na Carta de Veneza (KÜHL, 2010), funcionando como uma espécie de resumo a respeito do debate sobre um determinado tema, que é traduzido na forma de princípios específicos sobre este tema. Desta forma, utilizando as Cartas e outros documentos pertinentes, demonstraremos o desenvolvimento cronológico dos debates relacionados ao patrimônio urbano.

Percebemos pelos documentos[3] produzidos na década de 1960 uma forte crítica às ações ocorridas nas cidades relacionadas à renovação urbana e ao modelo urbano moderno. Vargas (2006, p. 5) denomina de "fase da renovação urbana" (entre a década de 1950 e 1970) as "intervenções baseadas nos ideais do movimento moderno onde o espaço projetado responderia fortemente pela mudança nas relações sociais". Pinho (2009, p. 49) evidencia a situação crítica que se deparam os centros das cidades na Europa no início da década de 1960, apesar da modificação que vinha ocorrendo "ao nível das ideias e da sociedade em relação ao património e aos tecidos urbanos antigos". Os investimentos para reparar os danos físicos ocorridos no decorrer da Segunda Grande Guerra e suprir as necessidades habitacionais, foram, em maior parte, focados na "suburbanização" - na construção de novas edificações nas periferias das cidades – e o sucessivo abandono do centro, ou seja, as áreas antigas da cidade,

[3] 1964 – Carta de Veneza (Documento-Base do ICOMOS); 1962 - Recomendação Paris (UNESCO); 1968 - Recomendação Paris (UNESCO); 1967 - Normas de Quito (OEA).

quando não eram demolidas, eram negligenciadas e fadadas à degradação e ao abandono (VARGAS, 2006; Pinho, 2009). As modificações das necessidades da vida do homem e das sociedades, em seus diversos aspectos, exerceram uma especulação crescente em relação às áreas centrais – os tecidos antigos – visando sua substituição por novas construções. Os planejamentos urbanos, tentando solucionar estas modificações sociais, econômicas e tecnológicas, centravam seus objetivos e esforços a favor das pressões econômicas e de tráfego, destruindo o que estivesse atrapalhando esse "desenvolvimento": os tecidos urbanos antigos. Vargas (2006) aponta alguns dos resultados negativos para as cidades deste período de renovação urbana: a gentrificação; as grandes áreas vazias; o excesso de oferta de imóveis e a falta de visão empresarial imobiliária.

Aguiar, Pinho e Paiva (2006) afirmam que este período ficou marcado por uma alteração "nos modelos produtivos e sociais com as correspondentes manifestações de crises económicas e culturais", assim, a crise social e cultural da sociedade industrial anuncia "a nova era da 'pós-modernidade'". Na Europa, o entendimento desta crise se faz perceber pelas novas "políticas de requalificação" visando à preservação e recuperação de conjuntos históricos em oposição ao antigo modelo de renovação urbana e de negação do passado. Assim, aos poucos, as antigas políticas de renovação urbana vão sendo substituídas pelas operações de reabilitação urbana (AGUIAR; PINHO; PAIVA, 2006).

Os documentos[4] produzidos na década de 1970 demonstram uma maior preocupação em relação às questões surgidas com o modelo urbano moderno, as práticas de renovação urbana e as novas necessidades que ameaçam a proteção de áreas históricas. Vemos que a noção do que pode ser considerado Patrimônio Cultural está sendo ampliada, e questões sociais, culturais e identitárias passaram a ser abordadas de forma mais objetiva; de uma forma geral, os documentos reconhecem que a cidade representa a existência social, cultural e histórica da sociedade no passado, e, por isso, elas são importantes para a identidade de uma sociedade e para o equilíbrio mental do homem. Os habitantes de uma cidade são tidos, agora, como aqueles que devem ser beneficiados pelas políticas de preservação e as políticas urbanas, e que elas devem ser conjugadas. A salvaguarda de áreas históricas deixa de ser compreendida como a conservação de um objeto isolado, como um museu 'que não se pode modificar', de ações focadas apenas na sua recuperação física. Esse antigo entendimento da cidade histórica como 'peça de museu' contribuía para as ações dos modelos urbanos modernos que, de certa forma, aproveitavam-se desta forma estática de preservação de áreas históricas - que é incompatível com as novas necessidades da vida dos homens e as modificações naturais da sociedade como um todo - para justificar as ações de renovação urbana. Segundo Choay (2005), a nostalgia excessiva, o fetichismo do patrimônio, demonstra-se ilógica ao compreendermos que não se pode parar o tempo, o que implica a evolução do quadro de vida e da necessidade de transformações. Entretanto, o outro lado do fetichismo patrimonial se esconde "sob as várias máscaras do desenvolvimento, da ação social, da formação, promove todas as falácias do consumo cultural" (CHOAY, 2005, p. 24). A autora

[4] 1972 - Recomendação de Paris (UNESCO); 1972 – Resoluções do Simpósio sobre a inserção de arquitetura contemporânea em conjuntos de edifícios antigos (ICOMOS); 1975 – Resoluções do Simpósio Internacional sobre a conservação das pequenas cidades históricas (ICOMOS); 1975 - Resoluções de Bruges (ICOMOS); 1976 - Recomendação sobre uma nova vida para centros históricos; 1976 – Carta de Turismo Cultural (ICOMOS); 1976 - Recomendação de Nairóbi (UNESCO).

disserta sobre o "economismo" cultural e turístico que se apresenta disfarçado de proteção e promoção do patrimônio e que traz efeitos nocivos e destruidores aos valores culturais que estão rotulados de bens culturais e expostos pelas políticas de industrialização cultural, mas transformados em produtos de consumo para o mercado cultural e turístico das cidades. Choay (2005) alerta que é preciso combater as ideias equivocadas impostas pela pedagogia do turismo mundialista e sua tendência a apagar as diferenças. No que diz respeito aos organismos locais e execuções de obras, a autora afirma a necessidade da reconversão das edificações para utilizações contemporâneas vivas, e não museificar os espaços antigos.

Apesar das importantes contribuições dos documentos internacionais do ICOMOS e UNESCO, os documentos[5] produzidos pelo Conselho Europeu, em 1975, trouxeram uma definição mais alargada a respeito da salvaguarda de áreas históricas: a Conservação Integrada. De acordo com Aguiar, Pinho e Paiva (2006, p. 89) para a reabilitação urbana é essencial, ainda hoje, o conceito de conservação integrada; foi, então, a partir da década de 1970 que se reconhece na Europa a necessidade "de uma política global de proteção e de conservação integrada". De acordo com os autores, em 1976, o Conselho da Europa definiu, pela primeira vez, o conceito de Reabilitação, na "*Resolução (76) 28"* do Comitê dos Ministros do Conselho da Europa. A questão da Reabilitação Urbana na Europa, no final da década de 1970, passa a abranger preocupações nos âmbitos social, democrático e ambiental, sendo necessário atuar, além da recuperação física dos edifícios e espaços públicos, nos níveis do planejamento urbano e regional, da justiça social e da participação da população. As justificativas para a reabilitação urbana também se ampliam, passam a incluir razões de ordem cultural, urbanística, social, econômica, funcional e ambiental. Pinho (2009) afirma que mesmo com o debate a respeito da preservação e reabilitação do patrimônio europeu, na prática, a conservação integrada ainda não se tornou efetiva na década de 1970; as medidas gerais de reabilitação tinham que passar da teoria para a prática com a "criação de programas de conservação integrada", que a autora afirma ser o que mais tarde se denominou como "reabilitação urbana".

Os documentos[6] produzidos na década de 1980 demonstram a expansão do conceito de cultura com um enfoque antropológico, abrangendo aspectos tangíveis e intangíveis, expandindo, consequentemente, o entendimento de Patrimônio Cultural. A Cultura é percebida em todos os tipos de manifestações do homem, e o conjunto destas manifestações (o pluralismo cultural) representam as diversas identidades culturais, que estão em constante modificação e podem se enriquecer no contato de outras culturas. Assim, a "Identidade cultural e diversidade cultural são inseparáveis" (UNESCO, Declaração do México, 1982, p. 2, tradução nossa). É dever de todos: proteger e estimular a diversidade cultural e o patrimônio cultural que a representa. As políticas culturais devem restabelecer, no desenvolvimento das cidades, o seu profundo significado humano, com estratégias concebidas em função do contexto histórico, social e cultural, visando preservar o seu patrimônio cultural para a identidade cultural de seus povos. Vemos a inclusão da preservação da cultura na parte de definições da Carta de Washington de 1987, documento relativo à preservação de cidades e

[5] 1975 - Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico (CONSELHO EUROPEU); 1975 - Declaração de Amsterdã (CONSELHO EUROPEU).

[6] 1982 - Declaração do México (UNESCO); 1982 - Declaração de Tlaxcala (ICOMOS); 1987 – Carta de Washington (ICOMOS); 1987 – Carta de Petrópolis (IPHAN).

áreas urbanas históricas. Outro ponto percebido foi a influência da Declaração de Amsterdã de 1975 (do Conselho Europeu) na produção da Carta de Washington de 1987 (do ICOMOS).

Em relação às práticas, segundo Aguiar, Pinho e Paiva (2006), na década de 1980, começa-se a perceber as consequências negativas de intervenções urbanas que tinham o intuito lucrativo (como as renovações urbanas e de desenvolvimento turístico), conseguindo melhorar as condições econômicas, mas com "consequências nefastas em termos sociais, levando à desertificação noturna, à insegurança urbana, à expulsão da população anterior, à segregação e à exclusão social, e ao surgimento de conflitos" (AGUIAR; PINHO; PAIVA, 2006, p. 93). Pinho (2009, p. 111) afirma que os problemas urbanos que surgiram na década de 1980 – como o abandono de áreas industriais, insegurança, congestionamento de tráfego, má qualidade do ambiente urbano, entre outros – motivaram a "consolidação da dimensão urbana da reabilitação".

Na década de 1990, o conceito de Autenticidade e os problemas da Globalização foram as principais questões abordadas nos documentos[7] internacionais. A Autenticidade, por ser um conceito complexo, não é possível ser julgada a partir de critérios fixos, ela abrange uma série de fatores que são diferentes de acordo com a realidade de cada área e pela diversidade cultural e de patrimônios (materiais e imateriais). Os valores sociais e culturais estão relacionados à autenticidade, assim, todas as ações de preservação no patrimônio cultural devem ser fundamentadas nestes valores atribuídos, que são diversos. Uma questão importante notada foi a preocupação colocada no Documento de Nara de 1994 (ICOMOS, 1994) sobre as ameaças da globalização e da homogeneização. Da mesma forma, a Carta internacional do Turismo Cultural de 1999 (ICOMOS, 1999) afirma que a época em que vivemos, de crescente globalização, traz o desafio de se preservar a diversidade cultural. Compreendemos, então, que temas como diversidade cultural, valores intangíveis, identidade cultural e os perigos da globalização, que ameaçam a permanência da diversidade, estão se tornando pontos importantes na preservação do patrimônio cultural. Esta problemática é discutida por Choay (2005) a respeito da "revolução eletro-telemática" que, segundo a autora, se espalhou por todo o mundo alterando fortemente o quadro de vida das sociedades e atingindo de frente o conjunto das culturas; está cada vez mais presente nas sociedades a cultura generalizada, a normalização das culturas em detrimento das diferenças culturais, que são essenciais para a identidade. Vargas (2006, p. 5) chama a fase em que vivemos de "fase da Reinvenção urbana" com as intervenções voltadas "pelo reforço da imagem da cidade, pensada como produto de consumo, onde a arquitetura tem prestado 'brilhantemente' o seu serviço", tema que também é abordado na Carta de Turismo Cultural de 1999.

De acordo com Aguiar, Pinho e Paiva (2006) pelos efeitos da globalização econômica e cultural a década de 1990, na Europa, teve como principal tema o conceito de desenvolvimento sustentável, tentando conceber uma forma de atingir a coesão social e territorial, além do desenvolvimento econômico sustentável. Os autores afirmam que a proteção das paisagens culturais contribuem para preservação das diferentes identidades culturais, porém as problemáticas da globalização estão transformando a paisagem de forma acelerada. Por isso é necessário integrar a gestão dos territórios e a preservação da paisagem

[7] 1994 - Conferência de Nara (ICOMOS); 1996 - Declaração de San Antônio (ICOMOS); 1999 - Carta Internacional para o Turismo Cultural (ICOMOS);

(cultural e natural) com uma política abrangente que englobe os interesses culturais, sociais, econômicos, ecológicos e estéticos dos territórios. Os autores afirmam que a reabilitação urbana tem muitas similaridades com os objetivos do desenvolvimento sustentável. A tendência, agora, das políticas urbanas deveria ser promover a reabilitação urbana, ao invés da expansão urbana e das novas construções, a partir do reinvestimento e da valorização das antigas áreas construídas e promover a coesão social e a cidadania neste processo.

Os documentos[8] produzidos na primeira década do século XXI nos demonstram claramente as ameaças da globalização. Essas ameaças estão fortemente relacionadas às aflições impostas à diversidade cultural, às diferentes identidades culturais que estão ameaçadas pela força da homogeneização das culturas. O foco, agora, é a preservação destes elementos intangíveis, destes valores que não são percebidos facilmente, que representados nos espaços conformam o Espírito do Lugar, e que são essenciais para a identidade coletiva. Os envolvidos na preservação cultural devem compreender que, para se preservar verdadeiramente os aspectos intangíveis do patrimônio cultural das cidades, para proteção das diferentes e diversas identidades, medidas de salvaguardada do patrimônio intangível, presente nas cidades, devem ser buscadas nas políticas urbanas de preservação.

Vimos nas considerações da década anterior (1990) que a Europa já havia entendido a necessidade de se incluir no processo de reabilitação urbana das cidades o conceito de desenvolvimento sustentável, tentando conceber uma forma de atingir a coesão social e territorial e o desenvolvimento econômico sustentável. Agora vemos os documentos do ICOMOS e da UNESCO, relacionados ao Patrimônio Cultural, chegando a esse entendimento. O Conselho Europeu, segundo Pinho (2009, p. 594), foi a instituição internacional que desenvolveu mais atividades em relação ao tema da Reabilitação Urbana "com uma coerência e uma abrangência na abordagem não igualada por nenhuma outra organização internacional." Na Europa, o conceito de reabilitação urbana, definido pelo Conselho da Europa, nesse início do Século XXI, é:

> A reabilitação urbana é um processo de revitalização ou regeneração urbana a médio ou a longo prazo. É acima de tudo um acto político, com vista à melhoria dos componentes do espaço urbano e do bem-estar e qualidade de vida de toda a população. Os seus desafios humanos e territoriais requerem a implementação de políticas locais (e. g. política do património cultural e de conservação integrada, política de coesão territorial e de ordenamento do território, política ambiental e de desenvolvimento sustentável). A reabilitação, portanto, é parte de um projecto urbano/plano de desenvolvimento urbano, que implica uma abordagem integrada, envolvendo todas as políticas urbanas. (CONSELHO DA EUROPA, Guidance on urban rehabilitation, 2004, p. 75 apud. PINHO, 2009, p.594)

[8] 2003 - Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível (UNESCO); 2005 - Declaração sobre a Conservação das Paisagens Urbanas Históricas (UNESCO); 2008 - Carta para interpretação e apresentação de sítios culturais do patrimônio (ICOMOS); 2005 - Declaração de Xi'an 2008 (ICOMOS); 2008 - Declaração de Quebec (ICOMOS);

Pinho (2009, p. 605) afirma que as publicações da UNESCO, que abordam o tema da "Paisagem Urbana Histórica", são a tentativa de alargar o entendimento da integração das ações necessárias, entendimento que o conceito de Reabilitação Urbana do Conselho da Europa já possui. Afirma que "é assim um sinal positivo, um passo na direcção certa, que pode significar que haverá uma visão mais global dos processos de intervenção em áreas urbanas por parte da UNESCO [...]".

Percebemos, nos documentos[9] produzidos na década de 2010, que a UNESCO e o ICOMOS estão empenhados em estabelecer princípios relacionados à integração de diversas políticas em prol da conservação do patrimônio urbano, da paisagem cultural e natural, do desenvolvimento sustentável das cidades, da melhoria da qualidade de vida de toda a população, da coesão territorial e urbana, etc. A UNESCO vem com o conceito de "Paisagem Urbana Histórica" com esta proposta mais ampla de proteção e desenvolvimento urbano sustentável da cidade, enquanto o ICOMOS se dirige principalmente à questão do patrimônio cultural evidenciando a necessidade de se integrar as políticas para a salvaguarda do patrimônio das cidades e áreas históricas por meio da multidisciplinaridade e cooperação de pesquisadores, serviços públicos, empresas privadas e o público de forma geral.

## Um olhar sobre a estruturação do PAC cidades históricas

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), vinculado ao MP (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), com o propósito de apresentar "[...] medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal." (BRASIL, 2007, s/p). O objetivo geral, lançado no PAC, era promover o crescimento e desenvolvimento econômico e social das cidades, gerar empregos, aumentar a renda (e diminuir a desigualdade social) e melhores condições de vida para os brasileiros, com investimentos em: construções de rodovias, hidrovias, portos e aeroportos; geração e transmissão de energia elétrica; produção e exploração de petróleo e gás natural; saneamento, transportes públicos; e lançamento de programas, como: "Luz pra todos", "Pró Água Nacional" e "Minha Casa Minha Vida".

Em maio de 2009 foi lançada uma chamada pública, pelo IPHAN (2009), para elaboração de Planos de Ação para as "cidades Históricas". O documento convidava Municípios, que possuem sítios e conjuntos tombados - ou em processo de tombamento - pelo IPHAN, para criarem um plano de Ação "voltado para o Centro Histórico do Município, considerando sua relação com o conjunto da cidade e da região, na perspectiva da promoção

[9] 2011 - Recomendação sobre paisagem urbana histórica (UNESCO); 2011 - Declaração de Paris (UNESCO); 2011 – Documento de Madrid (UNESCO); 2011 - Princípios de La Valletta para Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos (ICOMOS); 2011 – Princípios para a Conservação dos sítios, estruturas, áreas e paisagens do patrimônio Industrial (ICOMOS); 2014 - Declaração de Florença (ICOMOS); 2017 - Carta de princípios relativos as paisagens rurais como patrimônio (ICOMOS); 2017 - Carta sobre parques urbanos históricos públicos (ICOMOS);

do desenvolvimento local" (IPHAN, 2009, p. 1). Além disso, o documento propõe que estes Municípios, e seus respectivos Governos Estaduais, firmem um "Termo de Compromisso" para a elaboração conjunta destes planos de Ação. Os municípios interessados em participar da chamada deveriam entregar para o IPHAN uma "Ficha Consulta" e o "Termo de Compromisso" assinado pelo Prefeito[10], Governador[11], e o Presidente do IPHAN[12]. O documento expõe os objetivos, o conceito, e os agentes envolvidos do Plano de Ação. Os objetivos do Plano de Ação são:

- Fortalecer a implantação do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural;
- Promover a atuação integrada do setor público (em suas diversas instâncias), do setor privado e da sociedade nas Cidades Históricas;
- Definir estratégias para enfrentar problemas estruturais das Cidades Históricas e para promover o desenvolvimento local, a partir das potencialidades do patrimônio cultural;
- Orientar a priorização de investimentos no âmbito do planejamento integrado para o Patrimônio Cultural e definir ações e projetos estratégicos para as Cidades Históricas. (IPHAN, 2009, p. 2)

O documento explica que o Plano de Ação é um instrumento de gestão do território, que utiliza diretrizes, ações e metas para a integração das diversas esferas do poder público, articulando ações públicas e privadas, e que deve envolver a comunidade local em todas as etapas do processo, desde a elaboração inicial do Plano de Ação. Em relação aos agentes, afirma que a elaboração de cada plano será coordenada pelo IPHAN (Superintendência do Estado), em parceria com o Governo Estadual e a Prefeitura.

O item "recursos financeiros", do Termo de Compromisso, afirma que "este instrumento não envolve repasse de recursos financeiros entre as partes, devendo cada uma delas arcar com as despesas necessárias ao cumprimento das obrigações assumidas." (IPHAN, 2009, p. 2). A vigência do termo é "por 12 (doze) meses, a partir da data de sua assinatura, o mesmo podendo ser prorrogado por igual período". Segundo outro texto do IPHAN (2014), 188 municípios poderiam se inscrever nesta chamada pública, e 140 municípios concluíram o planejamento e apresentaram seus Planos de Ação (2009-2012).

Cinco meses após o lançamento desta chamada pública do IPHAN (2009), o Presidente Lula anunciou, em outubro de 2009, na cidade de Ouro Preto (MG), que o PAC ganharia uma nova linha de ação para revitalização de cidades históricas que beneficiaria 173 cidades com

[10] As obrigações do Município são, resumidamente: designar um coordenador geral da ação; buscar o envolvimento da comunidade local e promover discussão pública do Plano de Ação; buscar parcerias para implementar as ações do Plano de Ação; priorizar as ações previstas no Plano de ação.

[11] As obrigações do Governo Estadual são, resumidamente: designar um representante estadual para participar da elaboração do Plano; participar nas atividades do Plano; buscar parcerias para implementar as ações do Plano de Ação; priorizar as ações previstas no Plano de ação.

[12] As obrigações do IPHAN são resumidamente: designar o superintendente do IPHAN estadual como coordenador geral da elaboração do Plano; fornecer orientação metodológica para elaboração do Plano; promover oficinas de capacitação; buscar parcerias para implementar as ações do Plano de Ação.

uma verba de 890 milhões de reais até 2012 (JORNAL ESTADÃO, 2013). Segundo notícia do *site* do Ministério da Cultura (2010), para fazer parte deste Programa lançado por Lula, "o município, juntamente com o estado e o IPHAN, precisa elaborar um Plano de Ação que defina um planejamento integrado [...]" (MINC, 2010, S/p). Entretanto, o Programa anunciado em 2009 para as cidades históricas, vinculado ao PAC, não foi efetivamente implantado durante o mandato do Presidente Lula, nem formalizado legalmente.

Em 2011, já no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-14), o PAC entra em sua segunda fase, e a linha do programa para as cidades Históricas é anunciada, novamente, mas agora por Rousseff, em 20 de agosto de 2013 na cidade de São João Del Rei (MG). É importante ressaltar a inexistência de documentos comprobatórios – ou a indisponibilidade pública dos mesmos - da relação entre a chamada pública, que ocorreu em 2009, para criação de Planos de Ação dos Municípios, e o Programa que veio a ser criado, oficialmente, somente em 2013, pelo IPHAN, vinculado ao PAC do Governo Federal. Além disso, não conseguimos informações a respeito destes 140 Municípios que apresentaram planos de Ação (2009-2012) ao IPHAN em 2009.

Em 2013 foi, então, criado pelo IPHAN o Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas (PAC-Cidades Históricas). Segundo o *site* do IPHAN, este Programa é uma linha de ação do PAC "destinada exclusivamente aos sítios históricos urbanos protegidos pelo IPHAN". Ainda segundo o *site*, a criação desta linha do PAC foi autorizada pelo MP e o investimento disponibilizado para obras de restauração é de 1,6 bilhões de Reais (para 425 obras em edifícios e espaços públicos) e 300 milhões de Reais para financiamento de obras privadas. Porém, ao analisarmos a legislação relativa ao PAC, o Programa que o IPHAN denomina como PAC-Cidades Históricas não foi oficialmente criado por legislação federal (Leis ou Decretos), mas sim pela Portaria do IPHAN nº 438, de 17 de setembro de 2013. O consentimento de criação e atuação deste Programa nas cidades brasileiras pelo IPHAN está relacionado a dois Decretos Federais[13]: o Decreto Federal nº 8.005 de 15 de maio de 2013 e o Decreto Federal nº 8.110 de 30 de setembro de 2013.

O primeiro deles – Decreto[14] nº 8.005/2013 - faz o remanejamento, em caráter temporário (de 15 de maio de 2013 até 15 de dezembro de 2015, 2 anos e 7 meses), dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) do MP para o IPHAN. Ficando, então, a cargo do IPHAN a "criação de estrutura central para planejamento, gestão e monitoramento das ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC" (BRASIL, 2013a, s/p). O remanejamento em caráter temporário foi seis vezes alterado por sucessivos decretos[15] que estenderam – cada um por alguns meses - esse tempo de remanejamento dos gestores responsáveis pelo PAC. A última alteração por decreto foi realizada em 1 de Dezembro de 2017 (Decreto Nº 9.216/2017**)**, estendendo a atuação do IPHAN como gestor das ações do PAC até o dia 09 de Janeiro de 2018, porém revogado em 15 de Dezembro de

[13] Apesar de nenhum deles criar efetivamente o programa denominado PAC–Cidades Históricas.

[14] Revogado pelo Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017.

[15] Decreto nº 8.588/2015 (revogado); Decreto nº 8.647/2016 (revogado); Decreto nº 8.790/2016 (revogado); Decreto nº 8.966/2017 (revogado); Decreto Nº 8.966/2017 (revogado); Decreto Nº 9.216/2017 (Revogado); Decreto Nº 9.238/2017 (em vigor - que revoga o Decreto nº 8.966/2017 e modifica a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do IPHAN)

2017 pelo Decreto Nº 9.238/2017 que modifica a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do IPHAN e remaneja os cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Importante notar que estes decretos não discriminam quais são as atribuições do PAC transferidas para o IPHAN, tornando a atuação do IPHAN imprecisa e temporária.

O segundo **Decreto (nº 8.110/2013)**, ainda em vigor, discrimina quais são as ações do PAC a "serem executadas por meio de transferência obrigatória" (BRASIL, 2013b, s/p). No anexo do Decreto, estão listadas, entre outras ações[16], as cidades que foram selecionadas para serem alvos de "revitalização" e "preservação do Patrimônio Cultural das Cidades Históricas" a cargo do MinC. Apesar deste decreto não citar o IPHAN, o decreto anterior (nº 8.005/2013) demonstra que tivemos alterações de competências de gestão do PAC transferidas do MP para o IPHAN. Nossa conclusão, então, é que o IPHAN/MinC são gestores dessas "revitalizações", apesar da legislação produzida não ser literal neste sentido, nem mesmo bem redigida, deixando margens a questionamentos quanto à análise e estudo em relação à produção desta legislação, e, consequentemente à pertinência deste programa no âmbito da preservação das cidades históricas brasileiras. No anexo deste Decreto estão listadas 44 cidades destinadas à "revitalização", e dividem-se da seguinte forma nas regiões do Brasil: 18 cidades do Nordeste; 14 cidades do Sudeste; 6 cidades do Sul; 4 cidades do Centro-Oeste; 2 cidades do Norte.

Importante informar a desorganização - dos documentos e da legislação -, falta de transparência – pois deveriam indicar os documentos legais, os estudos produzidos, as etapas do Programa e os critérios seguidos para a execução do mesmo de forma integrada -, e a impossibilidade de acesso a algumas Portarias e Editais de Seleção do IPHAN, que deveriam ser de domínio público. A falta de organização e clareza do PAC-Cidades históricas e dos seus documentos legais (além dos informais explicativos), que os dão embasamento legal e funcional, demonstra, a nosso ver, um grave problema organizacional e de estruturação do Programa, o que acreditamos, possivelmente, refletir nas ações envolvidas.

Assim, na pesquisa realizada nos documentos a que tivemos acesso, percebemos que a seleção destas cidades foi publicada anteriormente[17] pela Portaria[18] do IPHAN nº383 de 20 de agosto de 2013, que relata apenas que a seleção foi realizada através de um processo seletivo iniciado em 30 de janeiro de 2013. Segundo outro texto[19] disponível no *site* do IPHAN (2014) a seleção das cidades 'contempladas' pelo programa se iniciou em fevereiro[20] de 2013

[16] Diversos tipos de ações em diferentes cidades, como: drenagens urbanas; contenção de encostas; abastecimento de água; saneamento; corredor de ônibus; desocupação de áreas de risco; urbanização, entre outros.

[17] Anterior ao Decreto nº 8.110 de 30 de Setembro de 2013, que traz a lista das cidades a serem revitalizadas.

[18] Importante notar que esta Portaria do IPHAN (nº 383/2013) não foi encontrada disponível no *site* da instituição; tivemos acesso ao seu conteúdo apenas em outra fonte governamental.

[19] Texto denominado "PAC Cidades Históricas: Formulação e Implementação" (2014).

[20] Não sabemos se a seleção iniciou em 30 de janeiro de 2013 (como exposto na portaria do Iphan) ou em fevereiro de 2013, como exposto em outro texto do próprio IPHAN.

com o laçamento da chamada pública[21] e o critério de seleção foi: possuírem bens inscritos na Lista do Patrimônio Mundial, ou possuírem condição de urgência na salvaguarda de seu patrimônio. Entre março e julho de 2013 as propostas foram analisadas pelo Grupo Executivo do PAC e do comitê Gestor do PAC, e em agosto de 2013 foi publicada a Portaria do IPHAN nº383/2013 com a seleção das cidades. Segundo esta Portaria (IPHAN, 2013) os recursos disponibilizados para as ações são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito da segunda fase do PAC. Nos anexos são elencadas as ações, que variam de restaurações de imóveis e conjuntos de edifícios a "implantações" de usos culturais em edificações tombadas, além de "requalificação urbanística de praças e largos".

Assim, o IPHAN, em setembro de 2013 com base no exposto do Decreto nº 8.005/2013, criou a Diretoria responsável e o PAC-Cidades Históricas pela Portaria[22] nº 438 de 17 de setembro de 2013. Programa este que já nasceu com 'prazo de Validade' de 2 anos e 7 meses e se manteve ativo através de decretos de prorrogação. Nesta Portaria são afirmadas as seguintes atribuições à diretoria criada do PAC-Cidades Históricas: planejar e gerir o programa no âmbito do IPHAN, supervisionando e monitorando a execução dos empreendimentos selecionados; articular com os Ministérios parceiros, Estados e Municípios ações para a viabilização dos referidos empreendimentos; realizar e fomentar a interlocução interna com os Departamentos e as Unidades Descentralizadas do IPHAN.

São listadas 425 ações que o IPHAN categoriza informando o número de ações e o valor investido por categoria. Com estas informações criamos o Quadro 1, para compreendermos a distribuição dos investimentos financeiros pelas categorias que o IPHAN selecionou. A maior parte dos recursos financeiros foi investida em ações que eles denominam como "equipamentos culturais". Por considerarmos a categoria "museus" também como um equipamento cultural, resolvemos agrupá-los em uma mesma categoria, totalizando mais de 566 milhões de reais em edifícios culturais (mais de 1/3 da verba disponível total), confirmando a tendência – equivocada - de associação de preservação de edificações do patrimônio cultural ao uso cultural e turístico, como evidencia Choay (2005), quando aborda a questão do Fetichismo Patrimonial. A segunda categoria com maior vulto de investimento foi destinada às igrejas (quase 280 milhões); as outras categorias (em ordem decrescente de valor investido) são: Patrimônio Ferroviário (mais de 160 milhões); Fortes e Fortalezas (mais de 60 milhões); Instituições de Ensino (quase 45 milhões).

[21] Este Edital de Seleção não se encontra disponível em nenhum *site* governamental de busca, inclusive do IPHAN, por isso desconhecemos o teor legal desta seleção;

[22] Importante notar que nesta Portaria do IPHAN (nº428/2013) são citadas duas outras portarias (Portaria nº 327/2011 e Portaria nº 383/2013). Porém nenhuma delas foi encontrada no *site* do IPHAN (apenas a própria Portaria nº428/2013), sendo que a Portaria nº 327/2011 foi revogada pela portaria (nº428/2013), e não foi possível saber seu conteúdo e o que foi revogado; já a Portaria nº 383/2013 foi encontrada em outras fontes, que não do próprio IPHAN.

**Quadro 1 - Categorias e valores investidos pelo IPHAN.**

| CATEGORIA | QUANTIDADE DE AÇÕES | VALOR DESTINADO (Milhões de reais) | TIPOS DE AÇÃO |
|---|---|---|---|
| **Equipamentos Culturais + Museus** | 115 ações<br>+<br>39 ações<br>=<br>154 ações | 431,94<br>+<br>134,40<br>=<br>566,34 | • Restauração de edificações consideradas equipamento cultural (teatro, cinema, biblioteca, câmara municipal, arquivo público, etc.)<br>• Restauração de museu já existente.<br>• Implantação de novos equipamentos culturais em edificações históricas (centro cultural, pinacoteca, memorial, biblioteca, etc.); |
| **Igrejas Históricas** | 88 ações | 279,22 | • Restauração de igrejas, conventos, capelas, etc.;<br>• Restauração de igreja e requalificação de seu entorno. |
| **Patrimônio Ferroviário** | 24 ações | 160,44 | • Restauração de complexo ferroviário;<br>• Restauração de Estação ferroviária;<br>• Restauração de edificações associadas ao patrimônio ferroviário;<br>• Restauração de Estação ferroviária e requalificação do entorno;<br>• Reconstrução de imóvel incendiado<br>• Restauração e Implantação de museu do trem. |
| **Fortes e Fortalezas** | 9 ações | 60,54 | • Restauração de fortes e fortalezas;<br>• Conservação e revitalização de Fortes; |
| **Instituições de Ensino** | 11 ações | 44,69 | • Restauração de edifícios universitários e educacionais;<br>• Implantação de novo campus ou atribuições administrativas de universidades em edifícios históricos. |
| **Outros[23] não categorizados pelo IPHAN** | 139 ações | 488,77 | - |
| **Total:** | 425 ações | 1.600,00 | |
| | ? [24] | + 300,00 para financiamento de imóveis particulares | |

Fonte: Produzido pela autora em fevereiro de 2017 com base em informações do IPHAN.

[23] O IPHAN traz informações sobre as categorias anteriores, mas não traz informações sobre o restante da verba (488,77 milhões de reais) das 139 ações não categorizadas, por isso criamos esta categoria.

[24] Não conseguimos informações sobre o número de imóveis recuperados através destes financiamentos.

No Quadro 2, separamos as ações por diferentes tipos[25]: das 425 ações, 324 são restaurações em bens materiais, demonstrando que o programa tem como principal objetivo a restauração pontual de edificações espalhadas no Brasil, protegidas pelo IPHAN. Depois temos 71 ações relacionadas à requalificação urbanística (de praças, largos, e pequenas áreas selecionadas).

**Quadro 2 – Categorias e Quantidades de ações.**

| CATEGORIA | Nº DE AÇÕES |
|---|---|
| Restaurações em bens materiais (imóveis e outros bens materiais) | 324 ações |
| Requalificação Urbanística (de praças, largos, e pequenas áreas) | 71 ações |
| Revitalização/conservação de edifícios e pequenas áreas | 6 ações |
| Recuperação de edificações e outros tipos de construções | 6 ações |
| Implantação de novo usos (não indicando outra ação associada) | 4 ações |
| Ações urbanas (não indicando associação à requalificação urbana) | 4 ações |
| Implantação de parque/paisagismo | 3 ações |
| Implantação de sistemas de proteção (diversos) | 2 ações |
| Reabilitação/habitação de interesse social | 2 ações |
| Reforma de edificação | 1 ação |
| Pintura de Igreja e manutenção do Adro | 1 ação |
| Reconstrução de imóvel | 1 ação |
| **Total:** | **425 ações** |

Fonte: Produzido pela autora em fevereiro de 2017.

Apesar do claro enfoque pontual de restaurações de bens materiais e requalificação urbanística apenas de algumas praças e largos, o que, obviamente, não caracteriza a ação do PAC-Cidades Históricas como uma ação integrada de reabilitação/revitalização de cidades históricas em prol do desenvolvimento social, cultural e econômico sustentável, a ex-ministra da Cultura Marta Suplicy (2012-2014) afirma, no folder de divulgação do programa, que:

> Com o programa, a gestão desse patrimônio ganha uma nova dimensão que vai além da intervenção física nos monumentos protegidos e reforça o sentimento de pertencimento e de cidadania dos brasileiros em relação aos símbolos de nossa cultura. (SUPLICY, In: IPHAN, S/D, p.1, grifo nosso)

Suplicy cita a criação da linha de crédito (no valor total de 300 milhões de reais) para financiar obras em imóveis particulares (localizados nas áreas tombadas e selecionadas pelo Programa), e que assim "os proprietários poderão recuperar suas residências, ou mesmo investir na adaptação de edifícios **para exploração econômica, como hotéis, pousadas e restaurantes**" (SUPLICY, In: IPHAN, S/D, p.1, grifo nosso). Percebemos nessa fala da Ex-Ministra que o objetivo desta ação, por parte do MinC, não é a valorização da cultura e do sentimento de pertencimento do cidadão brasileiro, mas a transformação do valor cultural dos imóveis em valor econômico através da exploração turística e econômica. Tipo de ação que quando se torna o objetivo a ser alcançado, não pode ser considerada uma ação de caráter cultural, e tampouco como uma ação de reabilitação/revitalização e de

[25] Utilizamos como base na criação das categorias do Quadro 2 as definições existentes na listagem de ações disponibilizada pela Portaria do IPHAN nº 383/2013.

desenvolvimento integrado de cidades. Em texto disponível no site do IPHAN (2014), no item "recuperação de imóveis privados", são expostas imagens (Fig. 1 e Fig. 2) de antes e depois das ditas "recuperações" – sem qualquer tipo de texto explicativo associado a elas -, que poderíamos considerar falsificações históricas. Essa observação nos traz a dúvida da qualidade (ou mesmo existência) de diagnóstico, estudo e conhecimento teórico e prático no desenvolvimento dos projetos destas ações de "recuperações" que são financiadas pelo PAC Cidades Históricas.

Fig. 1 – "recuperação" de imóvel na cidade de Natividade (TO) financiado pelo PAC-Cidades Históricas. FONTE: IPHAN, 2014, P. 10

Fig. 2 - "recuperação" de imóvel na cidade de Belém (PA) financiado pelo PAC-Cidades Históricas. FONTE: IPHAN, 2014, P. 10

Suplicy afirma, ainda, que:

> Os investimentos, somados a outras ações das três esferas de governo, fazem parte de uma nova estratégia de preservação do patrimônio cultural, articulada às demais políticas públicas, especialmente àquelas de caráter social e econômico, como a educação, a saúde, o turismo e a geração de empregos e oportunidades econômicas. Esta estratégia é, sobretudo, comprometida com o desenvolvimento local e sustentável, proporcionando incentivos à melhoria da qualidade de vida e da infraestrutura. (SUPLICY, In: IPHAN, S/D, p.1)

Importante questionar esta 'estratégia' criada para o desenvolvimento local sustentável das cidades, já que o programa não nasceu com uma proposta de ações integradas dentro de um plano estratégico determinado, previamente estudado e vinculado a uma legislação específica, mas sim como um programa de utilização de uma verba destinada à "Revitalização de cidade", vinda do PAC (de acordo com a Lei[26] nº 11.578, de 26 de Novembro de 2007), para restaurações pontuais de edificações e requalificação de praças e largos, que originalmente tinha um 'prazo de Validade' para acontecer de 2 anos e sete meses. Não achamos qualquer documento legal que comprove a articulação das políticas públicas (de caráter social, econômico, educacional, de saúde, etc. – citadas por Suplicy). Importante notar que a Ex-Ministra nem mesmo cita as políticas públicas habitacionais, pois, como visto nos documentos e legislação, o PAC-Cidades Históricas não associa "melhoria da qualidade de vida" às habitações existentes, ou possibilidade de novas habitações, localizadas nestas áreas históricas, o que é um equívoco ao se tratar de ação de "revitalização" em cidades brasileiras. O PAC investe na redução do déficit habitacional do Brasil através, apenas, da construção de conjuntos habitacionais, pelo programa Minha Casa Minha Vida, ação esta que sozinha, no nosso entender, não contribui para a melhoria da qualidade de vida da população e tampouco para a inclusão social. Acreditamos que um programa habitacional nas cidades brasileiras (envolvendo verdadeiramente as três esferas governamentais) deveria ser ampliado para além da construção de novos conjuntos habitacionais, incluindo a reutilização de edificações subutilizadas ou vazias nas cidades. Muitas dessas edificações (vazias e subutilizadas) são históricas e protegidas por diversas esferas governamentais e estão localizadas em áreas centrais das cidades, que já possuem infraestrutura; um trabalho coordenado entre a reabilitação urbana integrada de centros históricos, visando à habitação, e a construção de conjuntos habitacionais, de qualidade e com um forte investimento em infraestrutura e mobilidade urbana, contribuiria para a melhoria da qualidade de vida da população, mas ainda seriam necessárias outras articulações de políticas públicas (sociais, culturais, educacionais, de saúde, esporte, etc.) para se alcançar a inclusão social.

Segundo texto do IPHAN (2014), 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. Nesse termo são estipulados deveres do município em relação à adequação da execução das obras com o plano de trabalho, com o orçamento, e outras questões jurídico/administrativas. Percebemos que 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, porém não existe nenhum documento legal (leis ou Decretos) que os comprometam a isso para serem

[26] Lei específica sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC.

contemplados com a verba[27] para as restaurações e requalificações, pois o Decreto Federal nº 8.110/2013 trouxe a listagem das cidades contempladas e a Portaria do IPHAN nº383/2013 trouxe a listagem dos tipos de ações em cada cidade, portanto já existe o compromisso legal (do Governo Federal e do IPHAN) para com estas ações selecionadas. É, então, concluído – com base nos documentos legais - que o PAC-Cidades Históricas é, resumidamente, uma ação de repasse de verbas para obras de intervenção: o IPHAN seleciona as obras que irão ocorrer, e 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.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAC-Cidades Históricas foi uma iniciativa governamental importante e que contribui para a restauração de edificações do patrimônio cultural. Porém, ações pontuais de restauração não são suficientes para promover a Revitalização/Reabilitação das cidades. Percebemos a impossibilidade de se alcançar o objetivo de desenvolvimento social, cultural e econômico sustentável pretendido pelo PAC-Cidades Históricas, ao notarmos o viés único de tornar a restauração do patrimônio cultural o "eixo indutor" do objetivo programa. Este entendimento de áreas selecionadas e tratadas como exceção não contribui para o desenvolvimento integrado e sustentável das cidades, independentemente delas serem ou não classificadas por determinados órgãos como patrimônio cultural. As ameaças da globalização e da homogeneização das culturas ainda não é abordada na legislação brasileira e, tampouco, são propostas ações públicas que visem uma articulação vertical entre as esferas em prol do desenvolvimento sustentável ou da reabilitação urbana integrada das cidades. O que se percebe na atualidade, através das instituições internacionais que abordam o tema de Revitalização/Reabilitação das cidades, é a necessidade de integração das ações em uma perspectiva global, que envolva não apenas restaurações pontuais, as áreas históricas e as políticas de preservação e turismo, mas toda a cidade (área nova e área antiga) e os diversos setores, públicos e privados, em prol da melhoria da qualidade de vida da cidade, da preservação do patrimônio cultural e ambiental, do desenvolvimento sustentável e gerindo e minimizando as ameaças da globalização.

# REFERÊNCIAS

AGUIAR, José; PINHO, Ana; PAIVA, José Vasconcelos. *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional*. Lisboa: Tipografia Peres S.A., 2006.

BRANDI, Cesare. *Teoria da Restauração*. Trad. Beatriz Mugayar Kühl. Cotia: Ateliê Editorial, 2004.

[27] O comprometimento das prefeituras quando assinam o termo é em relação aos recursos financeiros que devem ser utilizados de acordo com as orientações indicadas pelo IPHAN (para elaboração do projeto básico e executivo das obras em questão) e utilização desta verba exclusivamente para as obras selecionadas. E nos casos em que os custos da ação excedam o valor cedido, a prefeitura se compromete a arcar com o restante. Estão elencados diversos outros deveres das prefeituras em relação à verba disponibilizada, a prestação de contas e a fiscalização do IPHAN em relação à execução das obras.

BRASIL. *Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007*. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. In: Palácio do Planalto, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm>. Acesso em: janeiro de 2017.

_____. *Decreto nº 8.005, de 15 de maio de 2013.* Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. In: Palácio do Planalto, Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8005.htm>. Acesso em: janeiro de 2017.

_____. *Decreto nº 8.110, de 30 de setembro de 2013.* Brasília, DF: Presidência da República, 2013b. In: Palácio do Planalto, Presidência da República. Disponível em: < http://www.planalto .gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8110.htm>. Acesso em: janeiro de 2017.

_____. *Recomendação nº03 de 11 de julho de 2016.* Ministério público Federal, 2016. In: Ministério Público Federal. Disponível em:< http://bibliotecadigital. mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/88777/DMPF_EXTRAJUD_20160713.pdf>. Acesso em: janeiro de 2017.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade: UNESP, 2006.

_____. *Património e Mundialização*. Lisboa: Editora Licorne, 2005.

_____. *O Urbanismo*: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2011.

DVOŘÁK, Max. *Catecismo da preservação de monumentos.* São Paulo: Ateliê Editorial, 2008.

ESTADÃO. Promessas recicladas. *Jornal Estadão de São Paulo*, São Paulo, 26 de agosto de 2013. Coluna Opinião, Estadão Jornal Digital. Disponível em:< http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,promessas-recicladas-imp-,1067895>. Acesso em Fevereiro de 2017

GIOVANNONI, Gustavo. *Gustavo Giovannoni*. Textos escolhidos. Org. Beatriz M. Kühl. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2013.

ICOMOS, International Council on Monuments and Sites. *Diversos documentos e informações*. Disponível em < http://www.icomos.org/en/>. Acesso em: junho de 2018.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Portaria 383, de 20 de agosto de 2013*. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 2013a. In: Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/diarios/58125488/dou-secao-1-22-08-2013-pg-5>. Acesso em: janeiro de 2017.

_____. *Portaria nº 438, de 17 de setembro de 2013*. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. 2013b In: IPHAN. Disponível em: < http://portal.iphan.gov.br/ uploads/legislacao/Portaria_n_438.pdf>. Acesso em: janeiro de 2017.

_____. *PAC2: Cidades Históricas.* Folder de divulgação. Versão online: S/E, S/D. Disponível em:< http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ Folder%20PAC2%20Cidades %20Hist%C3%B3ricas.pdf>. Acesso em: dezembro de 2017.

_____. *PAC Cidades Históricas*: Formulação e Implementação. Versão online: IPHAN, 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: dezembro de 2017.

_____. *Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as Cidades Históricas*. IPHAN, 2009. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/ uploads/ckfinder/arquivos /Plano_acao_cidades_historicas_Chamada_Publica.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2017.

KÜHL, Beatriz Mugayar. Notas sobre a Carta de Veneza. In: *Anais do Museu Paulista*. v. 18. n.2. jul.- dez. 2010, p. 287-320. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ anaismp/v18n2/v18n2a08.pdf.> Acesso em: 06 abr. 2012.

MINC. *PAC Cidades Históricas.* 2010. Disponível em:< http://www.cultura.gov.br/ noticias-iphan1/-/asset_publisher/QRV5ftQkjXuV/content/pac-cidades-historicas-340574/11061>. Acesso em: fevereiro de 2017.

PINHO, Ana Cláudia da Costa. *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana*: Análise da experiência português dos Gabinetes Técnicos Locais. Tese (Doutorado em planejamento urbanístico), Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2009.

RIEGL, Aloïs. *O Culto Moderno dos Monumentos*: sua essência e sua gênese. Trad. Elane Ribeiro Peixoto e Albertina Vicentini. Goiás: Editora da Universidade de Goiás, 2006.

RUSKIN, John. *A lâmpada da memória*. Trad. Maria Lucia Bressan Pinheiro. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2008.

RUSKIN, John; BAUDELAIRE, Charles. *Paisagem Moderna*: Baudelaire e Ruskin. Trad. Daniela Kern. Porto Alegre: Sulina, 2010.

SITTE, Camillo. *A construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. Trad. Ricardo Roberto Martins Filho. São Paulo: Editora Ática S.A., 1992.

UNESCO, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. *Diversos documentos e informações*. Disponível em < http://en.unesco.org/>. Acesso em: junho de 2018.

VARGAS, Heliana Comin Vargas. *Centros Urbanos*: Por quê intervir? Palestra apresentada no Seminário Internacional de Reabilitação de Edifícios e áreas centrais. São Paulo: EPUSP. 2006. Disponível em:< http://www.fau.usp.br/depprojeto/labcom/produtos/2006 _vargas_centrosurb_porqueintervir.pdf>. Acesso em: junho de 2015.