

# PAC Cidades Históricas – oportunidade para a conservação integrada?

*PAC historic cities - an opportunity for integrated conservation?*

**Leonardo Barci Castriota\***

**Guilherme Maciel Araújo\*\***

**Kelly Cardozo\*\*\***

**Vilmar Pereira de Sousa\*\*\*\***

## **Resumo:**

Lançado pelo Governo Federal em outubro de 2009, o *Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas* deverá destinar, nos próximos anos, R\$ 890 milhões para a preservação do patrimônio histórico nacional, quantia inédita na área em nosso país. Esse trabalho vai, num primeiro momento, esmiuçar a idéia da *conservação integrada* para, à luz de seus *princípios e metodologias*, analisar a proposta deste programa, como foi apresentada em documentação encaminhada aos diversos agentes envolvidos. Em seguida, num estudo de caso, analisaremos o processo de montagem do Plano de Ação da cidade de Sabará, realizado no âmbito deste programa em 2009, e pactuado entre os diversos agentes em 2010.

## **Palavras chave:**

Patrimônio. Conservação. Planejamento.

\* Leonardo Barci Castriota é Arquiteto-urbanista, Doutor em Filosofia, Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordenador do Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável. Contato: leocastriota@yahoo.com.br

\*\* Guilherme Maciel Araújo é Arquiteto-urbanista, Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela UFMG e Professor das Faculdades Metodistas Izabela Hendrix. Contato: guilhermemacara@gmail.com

\*\*\* Kelly Cardoso é Historiadora, especialista em cultura étnica e Secretária de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Sabará. Contato: kellycardozo@hotmail.com

\*\*\*\* Vilmar Pereira de Sousa é Geógrafo e Psicólogo, Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável pela UFMG e Vice-diretor da Escola Estadual Maurício Murgel. Contato: vilmar.sousa@yahoo.com.br

---

## Abstract:

Launched by the Brazilian Federal Government in October 2009, the *Program to Accelerate the Growth of Historic Cities* (PAC) should devote, in the next few years, R\$890 million for the preservation of national historical heritage, an amount unprecedented in this area for our country. This article will, first, scrutinize the idea of *integrated conservation* to analyze, in light of its *principles* and *methodologies*, the purpose of this program, as presented in documents submitted to the various actors involved. Then, in a case study, it will analyze the development process of the Action Plan for the city of Sabará, completed under this program in 2009, and agreed upon among the various actors in 2010.

---

## Keywords:

Heritage. Conservation. Planning.

### *1. A ideia da conservação integrada*

Como apontam vários autores, nos anos 1960 inicia-se uma grande reformulação no campo do patrimônio, com a ampliação crescente deste conceito e do seu campo de abrangência<sup>1</sup>. O cerne de todo este processo vai ser, no entanto, a nosso ver, o deslocamento que se dá no campo dos valores subjacentes à operação de avaliação deste patrimônio, que se desloca da esfera dos *valores históricos e artísticos* para outra mais ampla, a dos *valores culturais e urbanos*. Não se trata aqui de uma mera mudança *quantitativa*, mas da adoção de uma perspectiva diferente, que leva também a uma maneira diferente de se intervir sobre esse patrimônio, que se desloca do paradigma da *preservação* para os da *conservação* e reabilitação.

Se ideias como “conservação integrada” e “patrimônio urbano” vão ganhar corpo definitivamente apenas em 1975, nos documentos produzidos no âmbito do Ano Europeu do Patrimônio, é importante perceber que essa reflexão não aparece abruptamente naquele continente, tendo muitos antecedentes, tanto na reflexão quanto na prática, sobre os centros históricos. Nesse aspecto é bom lembrar a experiência italiana na área, que vem pelo menos do período entre-guerras, com a obra teórica e de planejamento

---

<sup>1</sup> A esse respeito, confira, entre outros CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Estação Liberdade; Unesp, 2001; e HUYSSEN, Andreas. *Seduzidos pela memória*. Rio de Janeiro: Ed. Aeroplano, 2000.

de Gustavo Giovannoni<sup>2</sup>, e que termina se corporificando na bem sucedida intervenção sobre o Centro Histórico de Bolonha, cuja metodologia se torna uma espécie de paradigma seguido não só na Itália (Ferrara, por exemplo), mas em muitos outros países<sup>3</sup>. Outro fator importante naquele país vai ser a presença da A.N.C.S.A. (*Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici*), associação criada em 1960 com o objetivo de “promover iniciativas culturais e operativas para apoiar as administrações públicas na salvaguarda e reestruturação das estruturas históricas existentes”, e que, ao congregar políticos, administradores e intelectuais voltados para a temática dos centros históricos, produz uma convergência única no mundo, que permite à Itália colocar-se na vanguarda das formulações sobre a conservação integrada<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Nascido em Roma em 1873, Gustavo Giovannoni, foi arquiteto, planejador urbano, historiador da arte e escritor. Após se graduar em Engenharia Civil na Universidade de Roma (1895), especializou-se em higiene pública, estudando depois arte e história da arquitetura na mesma universidade, sob a orientação de Adolfo Venturi. A sua formação múltipla permitiu-lhe encarar a relação entre conservação e modernização da cidade antiga. Assim, ao mesmo tempo em que considerava a cidade histórica como um monumento de cultura em si, percebia que ela era também um tecido vivo. A partir desse duplo postulado funda sua teoria de inserção do novo no antigo, contemplando *conservazione* e *modernizzazione*. Operativamente, ele recomendava agir sobre o centro histórico como um cirurgião, retirando-se os acréscimos posteriores para descongestionar o tecido original, para melhorar a circulação de ar e higiene para as habitações. Com Giovannoni também se considerou o centro histórico, pela primeira vez, como uma “zona especial”, que deveria ter um regime urbanístico distinto, enquanto o restante da cidade poderia se desenvolver de acordo com a dinâmica urbana. Mais sobre Giovannoni, confira CHOAY, F. Op cit.

<sup>3</sup> A respeito do caso de Bologna confira: CERVELLATTI, Pier L. e SCANNAVINI, Roberto. *Bolonia : politica y metodologia de la restauración de centros históricos*. Barcelona: Gustavo Gilli, 1976. GONZALES-VARAS, Ignacio. *Conservación de bienes culturales: teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Cátedra, 1999, p. 380-389. Gonzáles-Varas sintetiza essa perspectiva: “A conservação e reabilitação do centro histórico de Bolonha se configuram por esses anos como uma das experiências mais importantes da Europa, não só por seus logros culturais e urbanístico-arquitetônicos e a nova metodologia de análise e planejamento urbano praticada, enraizada no ‘método tipológico’, mas também pelo caráter integral do projeto, que logra sintetizar numa visão unitária todos os aspectos que vimos confluir na questão dos centros históricos, isto é, implicações culturais, sociais, econômicas e políticas. Ademais, a experiência de Bolonha se erige na testemunha mais significativa da tendência ao planejamento setorial da recuperação do centro histórico até englobar como objetivo primordial do planejamento a ‘requalificação da cidade existente’, dotando-o, em consequência, de um novo papel físico, econômico e social, no contexto urbano global; deste modo, também proporciona forma e conteúdos à tendência que será dominante nos decênios seguintes até nossos dias.” (GONZALES-VARAS, Op. cit. p. 380)

<sup>4</sup> Em 1960, foi editada a “Carta de Gubbio”, na qual uma série de planejadores e cidades concordam sobre uma série de pontos da política, dando origem à nova *Associação Nacional dos Centros Históricos e Artísticos* (ANCSA). A carta enfatiza a necessidade de ligações com o plano diretor municipal, através da designação dos centros como áreas a serem protegidas e reabilitadas. A ênfase estava nos modos de reabilitação: através de planos especiais definindo áreas *non aedificandi*, evitando-se tanto as demolições quanto os acréscimos estilísticos, mesmo nos edifícios modestos, redesenhando as propriedades e inserindo os melhoramentos necessários, reabrindo velhos jardins e concedendo direitos de propriedade. Sugeriu-se ainda uma lei para regular tudo que se relacionava com o registro, financiamento e programação das políticas

Aqui, no entanto, é importante perceber que quando se celebra o Ano Europeu do Patrimônio, em 1975, pretende-se ir muito além da ideia tradicional de patrimônio: organizada pelo Conselho da Europa, com o objetivo de “outorgar à conservação do patrimônio histórico, cultural e imobiliário da Europa o lugar que lhe corresponde no contexto do planejamento urbano e territorial”, aquela iniciativa vai ter, na verdade, a intenção – mais ampla – de conseguir “a definição de uma política europeia de ordenação do território”<sup>5</sup>. E vai ser este o cerne da ideia da “conservação integrada”: a integração entre a preservação do patrimônio e o planejamento urbano, entendido na sua dimensão mais ampla, necessidade que já se percebia nas décadas anteriores na Europa. (Assim, por exemplo, um ano antes do Ano Europeu, a “Carta de Bruges” já traçava uma ampla política ambiental europeia quando tratava também a questão do patrimônio. Não há como não ver aqui ecos do relatório produzido pelo Clube de Roma, em 1972, que colocava, pela primeira vez com veemência, a questão dos limites do crescimento, apontando para uma séria crise ambiental se não se enfrentasse o crescimento populacional e industrial, a insuficiência da produção de alimentos e o esgotamento dos recursos naturais).

Assim, na “Carta de Bruges”, de 1974, já se expõem os sérios problemas sociais e ambientais que apareciam claramente naquele momento:

[...] crescimento da população e sua repartição desigual, a aceleração brutal e desordenada – no curso dos últimos decênios – do urbanismo e da expansão industrial, a exploração intensiva dos recursos que sabemos que não são renováveis, a não observância das legislações, a competição desenfreada em todos os campos.<sup>6</sup>

Essa situação de dificuldades vai ser extensivamente descrita naquela Carta, que diagnostica: “Essa degradação se manifesta na poluição intensa da atmosfera, do solo e das águas, na diminuição ou desapare-

---

nacionais para os centros históricos. Nesses primeiros anos, dois planos diretores seminais se tornaram as referências no debate italiano, especialmente no que concernia à metodologia e à relação com a comunidade local, Assis e Urbino, cada qual com uma ênfase diferente (o primeiro era mais orientado para as estruturas sociais e econômicas, e o último para as físicas). Mais sobre a experiência italiana, confira PICCINATO, Giorgio. *Historic centres under pressure: lights and shadows from the Italian experience*. 2005. Disponível em: <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/197.fullTextPrint.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2009.

<sup>5</sup> GONZALES-VARAS, I. Op Cit

<sup>6</sup> The Resolutions of Bruges: Principles governing the rehabilitation of historic towns. Bruges, 1975. Disponível em: <<http://www.international.icomos.org/publications/93towns7k.pdf>> Acesso em: 30 jun.2010.

cimento de algumas espécies animais ou vegetais, no esgotamento dos recursos minerais, com gravíssimas ameaças para a saúde física e moral dos homens.” Já se via, então, com clareza, como “uma política autêntica do ambiente (ecológica) é indissociável a uma redefinição da noção de desenvolvimento”. Com isso, queremos chamar a atenção para como os documentos produzidos naquele momento na Europa já se inserem no marco da ideia de uma política ambiental mais geral, que tende ao aproveitamento sustentável dos recursos, assim como a uma tomada de consciência da necessidade de se instaurar uma nova concepção das relações entre o homem e o seu ambiente, natural ou construído, “na busca de um novo e benéfico equilíbrio entre desenvolvimento econômico, patrimônio ambiental e patrimônio cultural”.

Os princípios da conservação integrada, que vão ser lapidarmente enunciados na *Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico*, de 1975, não se afastam dessa perspectiva e se entendem como “o resultado da ação conjunta das técnicas de restauro e da investigação das funções apropriadas, com a finalidade de lograr a integração do patrimônio arquitetônico “no ambiente da vida de nossos cidadãos”. Nessa carta, com dez artigos, se enunciam os princípios gerais da conservação integrada, entre os quais se podem citar a condenação das intervenções de restauração que expulsam a população residente (art.7); a aceitação da arquitetura contemporânea que leve em conta o marco existente e respeite as proporções, a forma e a disposição dos volumes, bem como os materiais tradicionais (art.7); a aplicação de meios financeiros, jurídicos e administrativos, leis e regulamentos para a consecução da conservação integrada (art. 8); o apoio financeiro e técnico aos habitantes das áreas a se reabilitar (art.8); a solidariedade de todos os estados europeus (art.10).

Esses princípios são reforçados e recolhidos na célebre *Declaração de Amsterdã*, também de 1975, resultado do “Congresso sobre Patrimônio Arquitetônico”, que reúne políticos e *experts* da Europa Ocidental e do Leste, dos Estados Unidos e Canadá. Ali já se parte de um conceito amplo de patrimônio arquitetônico, que “abarca hoje todos os conjuntos construídos que apareçam como uma entidade, não somente pela coerência de seu estilo, mas também pela marca da história dos grupos humanos que ali viveram durante gerações”, pretendendo-se, a partir dessa concepção ampla e integrada no marco de uma política ambiental abrangente, “abolir toda segregação hierárquica entre conjuntos de maior valor artístico e de menor interesse”. Para a consecução de seus objetivos ambiciosos, a conservação integrada pressupõe a integração entre as políticas de patrimônio e o planejamento urbano, com um “di-

álogo permanente entre os conservadores e os urbanistas” (art.1)<sup>7</sup>, o que poderia ser conseguido através de uma integração nas diversas políticas setoriais considerando-se, por exemplo, que “as políticas concernentes aos transportes, ao emprego, e a uma melhor distribuição dos polos de atividade urbana podem ter incidência importante na conservação do patrimônio arquitetônico (art. 1).

Os princípios gerais da conservação urbana podem, assim, ser resumidos nas seguintes fórmulas, extraídas da Carta de Amsterdã:

O patrimônio arquitetônico é composto de *todos os edifícios e conjuntos urbanos* que apresentem interesse histórico ou cultural;  
O patrimônio é *uma riqueza social*; portanto, de responsabilidade coletiva;  
A conservação deve ser o *objetivo principal* da planificação urbana e territorial;  
As *municipalidades* são as principais *responsáveis* pela conservação;  
A recuperação de áreas urbanas degradadas deve ser realizada sem modificações substanciais da composição social dos residentes nas áreas reabilitadas;  
A conservação integrada deve ser calcada em medidas legislativas e administrativas eficazes;  
A conservação integrada deve ser apoiada por sistemas de fundos públicos que apoiem as iniciativas das administrações locais;  
A conservação do patrimônio construído deve ser assunto dos programas de educação;  
Deve ser encorajada a participação de organizações privadas nas tarefas da conservação integrada<sup>8</sup>.

Nas reflexões que subjazem à ideia de conservação integrada, pode-se perceber claramente a crise do Movimento Moderno, que naquele momento já vinha sendo submetido a uma feroz revisão, com críticas ácidas à sua arquitetura anônima e ao seu urbanismo segregador e desumano<sup>9</sup>. Com a *Declaração de Amsterdã* volta-se a atenção para a cidade tradicional, que é valorizada exatamente naqueles aspectos que foram longamente negados pelo Movimento Moderno: sua escala humana,

<sup>7</sup> Gonzáles-Varas comenta a esse respeito: “Com efeito, a Declaração de Amsterdã supõe, como aporte de primeira ordem, a afirmação cabal da necessidade de integrar a política de conservação do patrimônio arquitetônico com a política urbanística enquanto se afirma que as políticas de renovação e restauração não constituem uma atividade setorial isolada, mas que, ao contrário, são um elemento fundamental na política urbanística global”. (GONZÁLES-VARAS, Op cit, p. 494).

<sup>8</sup> ZANCHETI, Silvio Mendes. Conservação integrada e desenvolvimento sustentável. In: *Gestão da conservação e desenvolvimento urbano sustentável no Brasil*: propostas para uma agenda. Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2007. (Texto para discussão V. 17, Série 1 - Gestão da Conservação Urbana).

<sup>9</sup> A esse respeito, confira HABERMAS, Jürgen. Modernidade: Um projeto inacabado. In: *Um ponto cego no projeto moderno de Jürgen Habermas*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

seus espaços fechados, sua diversidade de usos e sua diversidade socio-cultural. Como caminho para essa retomada, aquele documento supõe, então, como mostra González-Varas, a afirmação internacional de uma “nova cultura urbana”, assentada não mais na ideia de um crescimento ilimitado, mas exatamente na economia dos recursos “através da reutilização do patrimônio arquitetônico existente e na requalificação dos espaços urbanos”.<sup>10</sup> Para a consecução de seus fins, a *Declaração de Amsterdã* não se restringe às abordagens tradicionais da área do patrimônio ou do urbanismo, mas amplia os instrumentos de ação, insistindo na associação simultânea de meios financeiros, jurídicos e administrativos, leis e regulamentos. Com isso, o ordenamento jurídico deve, na sua formulação, se empenhar em coordenar “a legislação referida à ordenação do território por uma parte e a legislação referida à proteção do patrimônio arquitetônico por outra” (art.4), prevendo-se delimitação dos conjuntos arquitetônicos e de zonas periféricas de proteção, programas de conservação integrada, e medidas de aprovação de projetos e autorização dos trabalhos. (art. 4)

Com esse complexo instrumental se pretende fazer valer aquela ideia central subjacente à conservação urbana, segundo a qual a preservação não pode ser dissociada da modernização das cidades, dinâmicas por excelência, integrando-se com o planejamento urbano e regional. Assim, a *Declaração de Amsterdã* passa a constituir um ponto de referência fundamental para as políticas de patrimônio não só para a Europa, tendo sido grande parte das suas recomendações acolhidas por um documento internacional, já no ano seguinte, na *Declaração de Nairóbi*, da UNESCO. Nesse documento também se coloca a questão da conservação dos conjuntos históricos numa perspectiva ampla, procurando sua salvaguarda e sua integração na vida contemporânea. No seu preâmbulo já se enuncia com clareza o pano de fundo frente ao qual tal documento é redigido:

Numa época na qual a universalidade das técnicas de construção e das formas arquitetônicas ameaça provocar uma uniformidade nos assentamentos humanos, a salvaguarda dos complexos históricos tradicionais pode contribuir para o aprofundamento dos valores culturais e sociais próprios de cada nação, e favorecer o enriquecimento do patrimônio cultural mundial do ponto de vista arquitetônico<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> GONZALES-VARAS, Op. cit , p. 495.

<sup>11</sup> Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Cartas patrimoniais*. Brasília: IPHAN, 1995.

Aqui também se trabalha com um conceito amplo dos conjuntos históricos, que são denominados “complexos históricos tradicionais” e definidos como “todos os agrupamentos de construções e de espaços, compreendidos os lugares arqueológicos e paleontológicos, que constituem um assentamento humano, urbano e rural, cuja coesão e valor se reconhecem desde o ponto de vista arqueológico, arquitetônico, histórico, pré-histórico, estético ou socio-cultural. (art. 1.a). É importante notar que, nessa definição, o “conjunto histórico” inclui ainda “as atividades humanas além dos edifícios, a estrutura do espaço e as zonas circundantes”. Na mesma linha da *Declaração de Amsterdã*, a *Declaração de Nairóbi* propõe rigorosos e amplos instrumentos para a conservação desses conjuntos, que pressupõem uma integração com a política urbana. Neles se inserem a utilização prévia de instrumentos precisos de conhecimento, tais como o inventário e um “documento analítico” sobre os conjuntos históricos (art. 18 e 19), propugnando-se também o conhecimento das circunstâncias sociais, econômicas e culturais desses complexos (art. 20), bem como a elaboração de “planos de salvaguarda”, que devem analisar os “dados urbanísticos, arquitetônicos, econômicos e sociais” extraídos desses estudos, levando-se em conta também a capacidade desses tecidos urbanos e rurais “para acolher funções compatíveis com sua especificidade” (art.21). Outro ponto importante é a questão da participação popular (art.21), também mencionada na *Declaração de Amsterdã*. Trata-se de um extenso documento que vai lidar com problemas setoriais envolvidos na conservação de um centro histórico, enfrentando temas como a inserção de arquitetura nova (art.28), o isolamento dos monumentos (art. 29), a publicidade e a poluição visual (art.30) e o trânsito (art. 32). Trata ainda da questão econômica, anunciando que a proteção e a restauração devem ser acompanhadas por “uma ação de revitalização”, crendo-se ser essencial “manter as funções já existentes” e “criar outras novas, compatíveis com o contexto econômico e social, urbano, regional ou nacional em que se inserem” (art. 33).

## 2. O Programa de aceleração do crescimento – cidades históricas

### 2.1 Antecedentes

Enquanto na Europa ganhavam corpo as ideias da conservação integrada e da reabilitação, e nos Estados Unidos se desenvolviam estratégias de intervenção baseadas na gestão e nas parcerias público-privadas

do<sup>12</sup>, também no Brasil a questão da conservação de conjuntos urbanos colocava-se com força renovada nos anos 1970, quando se avolumavam as pressões trazidas pela industrialização e pelo desenvolvimento acelerados. Nesse momento, os diversos níveis de governo vão procurar alternativas de gestão para os conjuntos urbanos, que não mais podiam ser tratados sob a perspectiva da cidade como “obra de arte”, até então vigente<sup>13</sup>. Neste quadro, cabe se destacar o *Programa de Cidades Históricas* (PCH), criado em 1975, que introduziu mudanças nos conceitos dominantes, ao propor a reinserção de bens imóveis nas cidades como “elementos dinâmicos”, não mais os tratando apenas como objetos estéticos. Outro aspecto inovador do PCH foi o estímulo dado às atividades culturais locais, como possíveis geradoras de uso para os monumentos históricos, o que permitiu um envolvimento mais próximo da comunidade local nas ações de preservação. Inicialmente implantado nas cidades do Nordeste, onde deveria articular ações ligadas ao turismo, o PCH se expandiu para todo o território nacional durando dez anos e financiou 193 projetos, entre os quais 10 intervenções em conjuntos urbanos e 15 planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano. Porém, como anota Marcia Sant’anna, apenas 20% dos monumentos restaurados geraram recursos para sua própria conservação. Dos planos diretores financiados pelo Programa, poucos foram implementados por falta de articulação com os municípios e também por falta de uma legislação que obrigasse a sua execução<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> A respeito das estratégias de conservação urbana usadas nos Estados Unidos, confira CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio cultural*. conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo : Annablume, 2009.

<sup>13</sup> A esse respeito, confira MOTTA, Lia. Cidades mineiras e o IPHAN. In: OLIVEIRA, Lucia Lippi. *Cidade: historia e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

<sup>14</sup> SANT’ANNA, Márcia Genésia. *A preservação de sítios históricos no Brasil (1937-1990)*. Disponível em: <<http://www.archi.fr/SIRCHAL/seminair/SirchalQ/marcia.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2009. A respeito das realizações do PCH, Ana Maria Siems Forte relata: “O PCH atuava em parceria entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o IPHAN, ligado ao Ministério da Educação e Cultura e a EMBRATUR vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, com dotação orçamentária específica para atender a restauração dos monumentos, complementando os trabalhos já realizados pelo IPHAN. Aos estados beneficiados pelo PCH, além de contribuir com recursos humanos, coube a participação efetiva de recursos financeiros. Também foram realizados investimentos na implantação de estradas, de energia e saneamento básico. Entre 1973 e 1978 o PCH executou 18 projetos em Sergipe, 23 na Bahia, 8 no Rio Grande do Norte, 7 no Maranhão, 6 no Piauí, 4 em Alagoas, 3 no Ceará, 2 na Paraíba, 2 em Minas Gerais e 2 no Rio de Janeiro.” FORTE, Ana M.S. *Turismo cultural no Rio de Janeiro: um ponto de vista a partir do teatro municipal do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em História Política e Bens Culturais) - CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2006, p. 24. Mais sobre o PCH, confira FONSECA, Maria C. L. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Minc-IPHAN, 1997.

Vai ser também na década de 1970 o início das primeiras experiências municipais de preservação do patrimônio, podendo se destacar as ações pioneiras do Rio de Janeiro e do Recife, que não contaram com a participação direta do IPHAN nem utilizaram o tombamento federal como instrumento de proteção. É interessante percebermos que para o governo municipal ficava mais fácil articular as políticas de preservação com o planejamento urbano, destacando-se que nos dois casos se lançou mão de instrumentos urbanísticos para a proteção de áreas históricas. Apesar das dificuldades de se realizar uma efetiva integração entre essas políticas, como mostramos, o fato é que a partir desse momento muitos municípios brasileiros passaram a lançar propostas não somente de *conservação* de áreas, mas incorporaram em certa medida a ideia de sua *reabilitação*. Nesse sentido, por exemplo, tem atuado desde 1979 sobre o seu centro o Rio de Janeiro, que parte da aplicação da legislação de uso do solo e fiscal, combinando aspectos de zoneamento, preservação, posturas municipais, isenções fiscais, aos quais se somam progressivamente, uma ampla exposição na mídia e a adesão da comunidade local, no âmbito do conhecido projeto *Corredor Cultural*, uma das iniciativas de maior êxito no país<sup>15</sup>.

Apesar de diversos municípios terem, desde então, desenvolvido projetos que, em certa medida, se aproximaram da ideia da conservação integrada<sup>16</sup>, é apenas em 1995 que o Governo Federal retoma sua ação nessa perspectiva, quando o Ministério da Cultura (MINC) e a direção do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, iniciam negociações para viabilizar um programa dessa natureza no país. As negociações se estendem por dois anos, período em que é elaborada uma Carta-Consulta ao BID, fixando os fundamentos do Programa e os locais de intervenção prioritária (inicialmente são escolhidos Olinda, Recife, Salvador, Ouro Preto, Rio de Janeiro e São Paulo), criada a equipe técnica no IPHAN e a UCG - Unidade Central de Gerenciamento - no MINC e redefinida a participação do IPHAN, que passa a ser secundária naquele momento. O Acordo de

<sup>15</sup> Mais a respeito do projeto Corredor Cultural, confira: PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. Aprendendo com o patrimônio. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002, p.141-155. PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. A reabilitação urbana em processo. In: LIMA, Evelyn Furquim Werneck; MALEQUE, Miria Roseira (org). *Cultura, patrimônio e habitação*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004, p. 69-82. O arquiteto Augusto Ivan, mentor do projeto, descreve suas premissas e sua forma de atuação.

<sup>16</sup> Aqui poderíamos citar o “Corredor Cultural” no Rio de Janeiro, o “Viva o Centro” em São Paulo, o “Reviver” no Maranhão, o Projeto Bairro do Recife, entre outros, além da controversa intervenção sobre o Pelourinho, em Salvador.

Cooperação Técnica para a execução do Programa entre o Ministério da Cultura e a UNESCO é firmado em 1998, e o Programa MONUMENTA é lançado oficialmente em dezembro de 1999, em Petrópolis (RJ), quando é assinado o Contrato de Empréstimo com Governo Brasileiro. Em 2000, dá-se o início efetivo do Programa, com a instituição pelo MINC de um Comitê de Especialistas para a elaboração da Lista de Prioridades do MONUMENTA, organizando-se um ranking dos 101 sítios e conjuntos urbanos sob proteção federal. O ano de 2001 marca ainda a ampliação territorial do Programa e a aprovação de seu novo Regulamento Operativo<sup>17</sup>.

Em 2003, com a posse do novo Governo Federal, o MONUMENTA ganha uma perspectiva diferente, aproximando-se dos programas nacionais de desenvolvimento para estimular a contrapartida de estados e municípios e aumentar sua sustentabilidade e capacidade de replicação. Nesse momento também se tenta reaproximar o Programa ao IPHAN, que é incorporado de forma mais efetiva à Unidade Central de Gerenciamento, que assume as funções de coordenação técnica do Programa. Outra mudança significativa implementada naquele momento foi a tentativa de articular mais efetivamente as ações do programa com o âmbito do planejamento urbano, tendo se assinado um Termo de Cooperação Técnica entre o IPHAN e os ministérios da Cultura, das Cidades e do Meio Ambiente, visando implementar os Planos Diretores das cidades. A Caixa Econômica Federal também é envolvida, passando a financiar a recuperação de imóveis privados no âmbito do Programa, cuja prorrogação é autorizada pelo BID até dezembro de 2006.

A partir de 2005, o Programa procura ampliar mais efetivamente seu âmbito de ação, incorporando projetos que visavam à preservação sustentada dos núcleos históricos. Assim, naquele ano vão ser selecionados, por meio de edital, 77 projetos de promoção de atividades econômicas, de qualificação profissional em restauro e conservação e de criação de núcleos de educação profissional em 46 cidades históricas brasileiras. Essa mesma dinâmica foi repetida em 2007, onde foi selecionada uma série de propostas de educação patrimonial e de promoção de atividades econômicas nos sítios históricos.

É importante apontarmos aqui como este programa vai trabalhar, de fato, com a perspectiva da *conservação integrada*, o que pode ser percebido em sua própria formulação oficial, que já anuncia a integração necessária entre preservação do patrimônio e planejamento urbano:

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.monumenta.gov.br/site>. Acesso em 20 jan. 2009.

O MONUMENTA é um programa estratégico do Ministério da Cultura. Seu conceito é inovador e procura conjugar recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Ele atua em cidades históricas protegidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Sua proposta é de agir de forma integrada em cada um desses locais, promovendo obras de restauração e recuperação dos bens tombados e edificações localizadas nas áreas de projeto. Além de atividades de capacitação de mão-de-obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos<sup>18</sup>.

Nesse sentido, um dos pontos enfatizados pela formulação do programa vai ser sempre a *sustentabilidade* das ações a serem empreendidas, que, como se pode perceber, não se limitam à recuperação física do patrimônio:

O MONUMENTA, que conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o apoio da Unesco, procura garantir condições de sustentabilidade do Patrimônio. Objetivo a ser alcançado com a geração de recursos para o equilíbrio financeiro das atividades desenvolvidas e que mantenham conservados os imóveis da área do projeto. Com isto, facilita a manutenção das características originais dos bens, sem que sejam necessários futuros aportes de recursos públicos. Uma das estratégias para atingir essa meta é estabelecer novos usos para os imóveis e monumentos recuperados<sup>19</sup>.

Nessa perspectiva, o MONUMENTA passa a atuar desde 2005 coordenadamente em diversas áreas, podendo-se citar entre suas inúmeras iniciativas as seguintes linhas de trabalho:

- Capacitação Profissional – fomento à realização de cursos, formação de instrutores, pesquisa e resgate de técnicas da construção brasileira, tendo se apoiado projetos de qualificação profissional em restauro e conservação de patrimônio histórico arquitetônico que beneficiaram aproximadamente 1.700 profissionais da construção civil, em ofícios como pedreiro, carpinteiro, canteiro, estucador, ferreiro e pintor.
- Educação Patrimonial - o Programa MONUMENTA apoiou e realizou campanhas educativas, produção de vídeos institucionais, publicação de guias e cartilhas, a realização de oficinas e cursos sobre o Patrimônio e exposições que reu-

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.monumenta.gov.br/site/>> . Acesso em: 20 de jan. 2009.

<sup>19</sup> Idem.

niram imagens e textos sobre os monumentos e as obras de preservação realizadas. Algumas dessas ações podem ser destacadas: Guardiões do Patrimônio em Ouro Preto; Seminário do Patrimônio Naval; Memória e Identidade: Antônio Prado, patrimônio histórico e artístico nacional; Aula Patrimônio Alfândega - Madre de Deus.

- Apoio operacional – o Programa deu sustentação a ações esporádicas e específicas, tais como o Projeto Scenarium Musical, a Casa dos Objetos Mágicos, o Projeto para Capacitação e Associativismo, a Capacitação de Pescadores e o Apoio à produção de joias artesanais de Natal, entre outros.
- Eventos Culturais - O MONUMENTA também abriu linha de apoio à consolidação de calendários de eventos e festas tradicionais nos sítios históricos, com o intuito de ativar as cadeias produtivas locais, estimular o turismo cultural e a apropriação do espaço pelos seus próprios moradores. Entre as iniciativas apoiadas, podem se citar: o Calendário Cultural da Praça Tiradentes, o Festival do Vale do Café 2006, o Teatro de bonecos de Paraty, o Festival de Poesia de Goyaz, entre outros.
- Promoção Turística – também foram apoiados projetos que buscavam incentivar o turismo cultural das cidades históricas, por meio da elaboração de informativos, roteiros, cartilhas, vídeos, panfletos, boletins, pôsteres, canais de comunicação relacionados às atividades de promoção turística e culturais. Dentre os projetos apoiados podem se citar: Pousadas Históricas; Caminhos Antigos de Minas e Bahia; Projeto Estrada do Nascente: Trilhas e Caminhos de Vila Boa.
- Publicações – o programa também desenvolveu uma linha editorial, com o intuito de disseminar o conhecimento técnico acerca da produção do restauro, bem como promover as ações do programa e cultivar o interesse da população pelo patrimônio cultural brasileiro, o Programa MONUMENTA estruturou uma linha editorial. As inúmeras publicações foram reunidas nas seguintes coleções: Coleção Imagens; Coleção Obras de Referência; Coleção de Registro; Coleção Preservação e Desenvolvimento; Coleção Cadernos Técnicos; Coleção Manuais Técnicos; Coleção Grandes Obras e Intervenções; Coleção Roteiros do Patrimônio<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Essas publicações estão disponíveis para *download* na página do Programa <<http://www.monumenta.gov.br/site/>>, tendo essa série editorial recebido premiação da Associação

Em 2006, o Coordenador Nacional do MONUMENTA é nomeado presidente do IPHAN e a estrutura administrativa do Programa se incorpora ao Instituto, o que marca ainda mais a aproximação das duas esferas do Governo Federal. Naquele mesmo ano também é concluída a seleção pública de imóveis privados, realizada nas 26 cidades do Programa, com a classificação de 892 imóveis, que passam a poder utilizar outro importante instrumento introduzido pelo programa: um *fundo rotativo de financiamento* para a recuperação desses imóveis, que nos últimos anos tem se mostrado altamente efetivo em algumas das localidades atendidas.

Outro ponto importante a ser destacado no Programa é sua *articulação institucional* com outros entes federativos: o MONUMENTA só vai ser implementado nas cidades a partir da assinatura de convênios firmados entre o Ministério da Cultura, prefeituras e/ou estados, mediante os quais se estabelecem as atribuições de cada uma das partes, os valores a serem repassados e os prazos de execução das obras. A gestão também é compartilhada, sendo criadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o IPHAN para acompanhar e conduzir as ações do Programa, chamadas de “Unidades Executoras de Projetos (UEPs)”, que recebem orientações da Unidade Central de Gerenciamento, com sede no Ministério da Cultura. Com isso procura-se atacar um dos grandes problemas da gestão do patrimônio no Brasil: a desarticulação entre as diversas instâncias de governo, que tantas vezes impossibilitou a implementação de ações mais arrojadas na área<sup>21</sup>.

Desde sua criação o Programa MONUMENTA atuou em 26 cidades, escolhidas de acordo com a representatividade histórica e artística, levando em consideração a urgência das obras de recuperação. São elas: Alcântara (MA), Belém (PA), Cachoeira (BA), Congonhas (MG), Corumbá (MS), Diamantina (MG), Goiás (GO), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Manaus (AM), Mariana (MG), Natividade (TO), Oeiras (PI), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Penedo (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Cristóvão (SE), São Francisco do Sul (SC), São Paulo (SP), Serro (MG).

Nos últimos anos, com a proximidade do fim do Programa, adiado mais uma vez para 2010, iniciaram-se as discussões sobre a absorção definitiva dos aportes conceituais e gerenciais trazidos por ele à estrutura permanente do governo e a possibilidade de se garantir a continuidade de

---

Brasileira de Críticos de Arte, em 2010, pela sua importante contribuição para a cultura brasileira. Acesso em: 20 jan.2009.

<sup>21</sup> A esse respeito, confira CASTRIOTA, Leonardo B. Living in a world heritage site: preservation policies and local history in the city of Ouro Preto (Brazil). In: *Traditional dwellings and settlements review*, Berkeley: v. X, n. II, p. 7-20, 1999.

práticas bem sucedidas de gestão, hoje encontráveis em diversos dos núcleos atendidos pelo MONUMENTA. Depois de uma longa discussão dentro do Governo, uma articulação bem sucedida do IPHAN resultou no lançamento do “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas”, que, em certa medida, vem suceder ao Programa MONUMENTA.

## 2.2 O PAC-cidades históricas: uma continuidade do MONUMENTA?

Em outubro de 2009, o presidente da República Luis Inácio Lula da Silva lançou em Ouro Preto (MG), o *Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas*. A solenidade foi realizada na Praça Tiradentes, com a presença de diversos ministros, do presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do governador do estado de Minas Gerais, e de diversos prefeitos e autoridades. Cerimônia solene para se lançar um programa que deverá destinar R\$ 890 milhões para a preservação do patrimônio histórico nacional, quantia inédita na área. Através dele, as cidades históricas contempladas poderão receber obras de requalificação e infraestrutura urbana e de recuperação de monumentos e imóveis públicos. Também estão previstas ações de divulgação, nacional e internacionalmente, de sítios históricos, espaços públicos, monumentos e símbolos socioculturais do país, além de cursos de especialização para guias de turismo e da criação de uma página na internet bilíngue sobre as cidades. Aqui é importante assinalar que, já na sua formulação, podem se ver presentes alguns importantes princípios da *conservação integrada*, que marcava, como vimos, o programa MONUMENTA. Em primeiro lugar, a ideia de que a conservação deve ser o “principal objetivo da planificação urbana e territorial”, e não algo secundário, devendo essa conservação ser sempre “calcada em medidas legislativas e administrativas eficazes”. É interessante perceber também que, ao não se concentrar em meras intervenções físicas sobre os conjuntos históricos, o PAC sinaliza para um plano mais amplo de conservação que inclui, entre outras, ações de planejamento a longo prazo, estímulo econômico e educação patrimonial.

Esse programa continua também com a ideia da articulação das diversas esferas de governo desenvolvida pelo MONUMENTA: a ação governamental prevista pelo PAC-Cidades Históricas irá envolver instituições federais, estaduais e municipais, para apoiar o desenvolvimento, a recuperação e a revitalização das cidades históricas do país. Assim, este Programa, articulado pela Casa Civil, em parceria com o Ministério da Cultura, por meio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), envolve diversos órgãos e instituições na sua configuração final: Ministérios do Turismo, da Educação, e das Cidades; Petrobras; Eletrobrás; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES); Caixa Econômica Federal (CEF); e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), além dos governos dos estados e dos municípios e empresas estaduais. Essas diversas instâncias são convidadas a realizar um “pacto” pelo patrimônio cultural, que se corporifica num termo de compromisso plurianual das diversas partes. Com isso, no que se refere à *gestão*, vemos incorporada também grande parte das ideias subjacentes à perspectiva da *conservação integrada*: a ideia de que as municipalidades devem ser “as principais responsáveis pela conservação” é a base das propostas do PAC-Cidades Históricas, que também encoraja as parcerias e a “participação de organizações privadas” nas tarefas da conservação integrada.

A abrangência do Programa lançado pelo Governo Federal vai ser, no entanto, bem superior à do MONUMENTA, sendo voltado inicialmente para todos os municípios “com sítios ou conjuntos urbanos tombados, ou em processo de tombamento pelo IPHAN ou ‘municípios com lugares registrados como Patrimônio Cultural do Brasil’”. Para se integrar ao PAC Cidades Históricas, o município tinha que elaborar, em conjunto com o Estado e o IPHAN, um “Plano de Ação” que definisse um *planejamento integrado*, coerente com o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, recentemente lançado<sup>22</sup> e que contemplasse ações sobre o território *pactuadas* com os diferentes órgãos governamentais e a sociedade. Uma vez elaborado esse plano, a proposta era encaminhada ao IPHAN, que passava a ser, então, encarregado de prestar consultoria técnica, ajudar na elaboração dos editais e vistoriar o andamento das obras previstas. De acordo com as orientações do IPHAN, os planos deveriam ter uma duração de quatro anos, devendo todas as melhorias previstas ser entregues até dezembro de 2014.

Obtendo uma grande resposta ao Edital de lançamento do Programa em 2009, o PAC-Cidades Históricas acabou envolvendo, num primeiro momento, 173 localidades, em todos os estados brasileiros.

<sup>22</sup> O Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) foi recentemente lançado pelo IPHAN no âmbito do I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, em dezembro de 2009, num encontro promovido em parceria com o Fórum Nacional de Dirigentes e Secretários Estaduais de Cultura e a Associação Brasileira de Cidades Históricas (ABCH). Esse sistema representa o esforço do IPHAN em não mais atuar setorialmente, mas sempre em sentido transversal, unindo as três esferas de governo e a sociedade civil organizada. Os esforços do IPHAN para a construção do SNPC vêm sendo implementados desde 2007, especialmente na área de gestão de patrimônio cultural, com a implementação de várias ações como a reorganização da ABCH, a pactuação com o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura e a criação do Grupo de Trabalho do Patrimônio — GT Patrimônio, reunindo IPHAN e órgãos estaduais do patrimônio. Vale citar ainda a realização da I Oficina de Patrimônio e a participação do Iphan na organização da II Conferência Nacional de Cultura — CNC, além dos Planos de Ação para as Cidades Históricas.

No caso de Minas Gerais, foi firmado convênio entre o Ministério da Cultura e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), com as prefeituras de Barão de Cocais, Barbacena, Belo Horizonte, Catas Altas, Cataguases, Cristiano Ottoni, Congonhas, Diamantina, Itabira, Itabirito, Tiradentes, Ouro Branco, Ouro Preto, Paracatu, Pitangui, Raposos, Sabará, Santa Bárbara, Santa Luzia, São João Del Rei e Serro, prevendo-se recursos acima de R\$ 250 milhões<sup>23</sup>.

Ao observarmos, no entanto, os diversos planos aprovados, alguns dados nos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a desproporção entre os recursos acordados para cada uma das cidades históricas: enquanto Belo Horizonte receberá 32,6% do total, ou seja, R\$ 82,9 milhões, para uma cidade como o Serro, tombada nacionalmente desde a década de 1930 e que apresenta um baixo nível de desenvolvimento, foram alocados apenas R\$ 2,5 milhões. Essa discrepância, no entanto, deriva, em grande parte da natureza e da abrangência diferenciadas dos planos apresentados pelos próprios municípios ao IPHAN: enquanto alguns são bastante completos, englobando obras de infraestrutura, preservação do patrimônio edificado, educação patrimonial, fortalecimento institucional, entre outros, alguns se limitam a listar alguns projetos de recuperação arquitetônicos já preparados pelas prefeituras. Percebe-se, no caso de Minas Gerais, que grande parte dos recursos nas cidades históricas do interior do Estado será aplicada em obras subterrâneas de fiações telefônicas e elétricas das cidades, como afirma o presidente da Associação Brasileira das Cidades Históricas e prefeito de Ouro Preto, Ângelo Oswaldo (PMDB), que numa entrevista a um órgão de imprensa justifica essa natureza de intervenção: “Essas melhorias influenciam não só no turismo, nas fotos que o turista leva para casa e nos postais, mas também na escolha, por exemplo, de determinadas cidades e ruas como cenário de filmes e novelas<sup>24</sup>”.

Não são essas, no entanto, as únicas intervenções: estão previstas em muitos planos, como anotamos, melhorias de acessibilidade em

<sup>23</sup> Barão de Cocais receberá R\$ 7,6 milhões; Belo Horizonte, R\$ 82,9 milhões; para Cataguases estão previstos R\$ 29,9 milhões; Catas Altas, R\$ 6,7 milhões; Congonhas, R\$ 1 milhão; Cristiano Ottoni, R\$ 802 mil; Diamantina, R\$ 624 mil; Itabira, R\$ 10,6 milhões; Itabirito, R\$ 4,3 milhões; Ouro Branco, R\$ 1,5 milhão; Ouro Preto, R\$ 32,6 milhões; Paracatu, R\$ 15,6 milhões; Pitangui, R\$ 6,9 milhões; Raposos, R\$ 4 milhões; Sabará, R\$ 30,4 milhões; Santa Bárbara, R\$ 2,7 milhões; Santa Luzia, R\$ 11,1 milhões; São João Del Rei, R\$ 1,8 milhão; Serro, R\$ 2,5 milhões; Tiradentes, R\$ 415,5 mil.

<sup>24</sup> “R\$ 254 mi para as cidades históricas”. *Jornal hoje em dia*. 29/06/2010. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/minas/r-254-mi-para-as-cidades-historicas-1.137712>>. Acesso em: 30 jun.2010.

pontos turísticos, instalação de mobiliário urbano, sinalização, iluminação e internet sem fio, recuperação de monumentos e imóveis públicos, o desenvolvimento das cadeias produtivas locais, especialmente as tradicionais, introduzindo uma perspectiva de sustentabilidade econômica e várias ações de educação patrimonial. Cabe destacar aqui ainda que alguns dos planos apresentados aproveitaram uma iniciativa bem sucedida do MONUMENTA, retomando a ideia de um *fundo rotativo de financiamento* para a recuperação dos imóveis particulares, com o que também se aproximam de uma das boas práticas sugeridas pela ideia da conservação integrada.

### *3. O Plano de ação para o centro histórico de Sabará (MG): conservação integrada e participação*

Como anotamos, uma das exigências para se integrar ao “PAC Cidades Históricas” foi a elaboração pelo município de um “Plano de Ação”, que deveria ser articulado com o Estado e o IPHAN, definido um *planejamento integrado*, coerente com o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural. O Plano de Ação, como proposto pelo IPHAN na formulação do PAC é entendido como “um instrumento de gestão voltado para o Centro Histórico do município, considerando sua relação com o conjunto da cidade e da região, na perspectiva da promoção do desenvolvimento local<sup>25</sup>”. Seu objetivo principal é, também na formulação do órgão federal, “definir diretrizes, metas e estratégias para uma ação integrada do poder público, devendo ser norteador dos investimentos no município por parte das três esferas de governo”. Assim, o Plano de Ação vai funcionar como um instrumento de priorização de investimentos para as Cidades Históricas pelo IPHAN, pelos governos estaduais e municipais signatários.

Dentre os municípios mineiros que compuseram essa primeira etapa do “PAC Cidades Históricas”, está Sabará, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com aproximadamente 134.282 habitantes (2006), que apresentou um plano abrangente, na linha da conservação integrada, prevendo ações que vão de intervenções urbanas a ações de educação patrimonial, sendo um dos municípios mineiros a receber, correspondentemente, maior quantidade de recursos. Acompanharemos agora, como uma ilustração da aplicação das diretrizes preconizadas pelo IPHAN, a montagem desse plano.

<sup>25</sup> Confira o documento do IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=1085>>. Acesso em : 30 jun.2010.

### 3.1 Um diagnóstico participativo

Tombada pelo IPHAN ainda na década de 1930, Sabará é uma das cidades históricas ligadas à expansão aurífera de Minas Gerais, tendo sua origem num arraial de bandeirantes, fundado ainda no fim do século XVII, que se tornou uma freguesia em 1707 e foi elevado posteriormente à vila em 1711, com o nome de *Vila Real de Nossa Senhora da Conceição do Sabará*. Assim, em 2011, Sabará completará 300 anos, sendo o município mais antigo do Estado, juntamente com Ouro Preto (antiga Vila Rica) e Mariana (antigo Ribeirão do Carmo). Como sede de comarca de uma importante região aurífera, caracterizava-se desde seus primeiros anos por possuir uma casa de fundição, para onde o ouro extraído na província era levado para ser fundido em barras e devidamente taxado. Correspondentemente a sua importância, a antiga comarca de Sabará era naquele momento a maior de Minas Gerais, estendendo-se até a região de Paracatu e o Triângulo Mineiro, na região oeste.

Apesar de ter se mantido por muito tempo bastante íntegra, especialmente pela estagnação econômica provocada pelo fim do período aurífero, sua localização, muito próxima à nova capital, Belo Horizonte, fundada no final do século XIX, fez com que a cidade sofresse grandes transformações, mantendo hoje apenas um pequeno núcleo original preservado, que é tombado em parte pelo IPHAN. Nesse núcleo, destaca-se a Rua Pedro II, antiga Rua Direita, onde ainda se encontra um conjunto arquitetônico significativo, com vários casarões dos séculos XVIII e XIX, entre os quais podem se citar o Solar do Padre Correa ou de Jacinto Dias, construído em 1773, onde funciona hoje a Prefeitura, e a chamada Casa Azul, onde funciona uma repartição pública federal. Também merecem destaque o conjunto da Igreja do Ó e o Museu do Ouro, implantado ainda na década de 1940 em antigo casarão restaurado nos primeiros trabalhos do IPHAN. O conjunto existente não consegue se configurar, no entanto, como uma atração relevante, recebendo a cidade apenas um turismo episódico e limitado, que não consegue fortalecer a economia local, bastante frágil.

Ficando à margem dos investimentos feitos no patrimônio nos últimos anos (Sabará não foi contemplada pelo programa MONUMENTA), a oportunidade aberta pelo PAC-Cidades Históricas apareceu como muito relevante para o governo municipal, que respondeu ao edital do IPHAN, deslançando um processo de planejamento, que resultou na construção de um amplo plano de conservação urbana para o seu centro histórico. Preparado em parceria com equipe de técnicos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e do Instituto de Estudos de Desenvolvimento Sustentável

(IEDS), esse plano seguiu em sua montagem, em traços gerais, a metodologia proposta pelo IPHAN, utilizando-se de uma perspectiva participativa, como se recomenda nas práticas da conservação integrada.

Assim, a primeira etapa consistiu na realização de um *diagnóstico participativo*, no qual se utilizou o Método ZOPP (*Ziel Orientiere Projekt Planung*, Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos), que conseguiu produzir um quadro bastante detalhado da realidade e apontar soluções para os problemas levantados. O ZOPP, muito utilizado no planejamento estratégico desde os anos 1980, foi desenvolvido pela GTZ (*Deustch Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), empresa pública, sem fins lucrativos, do governo federal da Alemanha, com ampla experiência em assessoria de projetos de cooperação técnica internacional. Como apontam Campos, Abegão e Delamaro, a base desse método era o “Marco Lógico” ou “Matriz Lógica<sup>26</sup>”, desenvolvida por uma empresa de consultoria norte-americana. A GTZ concebeu procedimentos de análise que antecederam e orientaram a elaboração da Matriz Lógica, e, valendo-se das técnicas de visualização e moderação do “*Metaplan*”<sup>27</sup>, desenvolveu, assim, um instrumental técnico para o planejamento participativo de projetos.

Como passo inicial foram escolhidos cuidadosamente os participantes das oficinas realizadas, evitando-se reunir atores com interesses conflitantes numa mesma sessão. O trabalho foi realizado com a moderação de técnicos, cujo trabalho foi auxiliar os participantes a chegarem a um diagnóstico “consensual”, construído visualmente através de um “esquema de árvore”, no qual o “tronco” seria o problema principal identificado por todos, enquanto as “raízes” representariam as causas desses, e os “galhos”, as consequências decorrentes daquele problema principal, formando-se o que se denomina “árvore dos problemas”. Uma vez retratada a “árvore dos problemas”, essa foi “rebatida” numa figura complementar, chamada de “árvore dos objetivos”, onde as “raízes”

<sup>26</sup> A Matriz Lógica é um “instrumento metodológico que facilita o encadeamento lógico entre elementos do projeto”, que implica “na especificação precisa das atividades, produtos e objetivos; no estabelecimento de indicadores de desempenho e das fontes de verificação dos mesmos; e na descrição dos pressupostos ou riscos principais que podem condicionar o êxito do projeto”. CAMPOS, Arminda E.M.; ABEGÃO, Luís Henrique; DELAMARO, Maurício César. *O planejamento de projetos sociais: dicas, técnicas e metodologias*. S/d. Disponível em: <[www.abdl.org.br/.../O%20Planejamento%20de%20Projetos%20Sociais:%20dicas,%20técnicas%20e%20metodologias.pdf](http://www.abdl.org.br/.../O%20Planejamento%20de%20Projetos%20Sociais:%20dicas,%20técnicas%20e%20metodologias.pdf)>, p. 33-34. Acesso em: 20 jan.2010.

<sup>27</sup> “É um método muito utilizado na condução de trabalhos em grupo, desenvolvido pela empresa alemã de consultoria Metaplan. Compreende técnicas de ‘visualização e de moderação’, que podem ser utilizadas em processos participativos de diagnóstico, planejamento, avaliação etc. Trata-se de uma metodologia simples e muito versátil.”. CAMPOS, Arminda E.M.; ABEGÃO, Luís Henrique; DELAMARO, Maurício César. Op. cit, p. 22.

equivaleram às ações e atividades a serem realizadas para se combater os problemas, o “tronco”, ao objetivo superior ou principal e os “galhos” aos resultados esperados.

Aqui é importante anotar que esse esquema – gráfico e de fácil compreensão – facilitou a participação de pessoas de todos os níveis de escolaridade, contribuindo também para explicitar os pontos de consenso entre os participantes. É muito importante nesse tipo de trabalho que a participação de todos os envolvidos aconteça de forma eficiente com a ajuda do facilitador, que tem o papel de orientar o trabalho de diagnóstico e organizar o esquema final de visualização em forma de árvore, o que aumenta o interesse do público presente, que, ao final, se reconhece como autor do trabalho.

No caso de Sabará, foram realizadas duas oficinas – uma com funcionários e agentes políticos da Prefeitura Municipal, e outra com representantes da população local. Nesse diagnóstico, consideraram-se tanto a área central da cidade – onde se concentra quase todo patrimônio histórico tombado – quanto a periferia da cidade, onde se encontra a grande maioria da população. A partir do trabalho realizado nas oficinas, foram identificados dois problemas centrais diferentes: na reunião realizada com os agentes do poder local, apontou-se o “planejamento ineficiente e sem integração” como o principal problema concernente ao patrimônio da cidade, enquanto naquela realizada com representantes da população, a “falta de conhecimento da história local e a negação da identidade” foi apontada como o principal entrave.

A partir dos problemas centrais, listaram-se, nas oficinas, uma série de outros problemas secundários, que foram agrupados conforme a sua natureza. Assim, apareceu um grande número de questões ligadas à *infraestrutura física* do centro histórico e seu uso, tais como a falta de acessibilidade (calçadas inadequadas), a falta de manutenção adequada das vias de circulação, o trânsito congestionado e o estacionamento deficiente, o transporte público precário, a poluição sonora e visual, o crescimento populacional e urbano desordenado, a concentração de serviços no centro da cidade. Também foram apontados vários problemas ligados mais diretamente ao *patrimônio* e à *memória* de Sabará, tais como intervenções inadequadas nos prédios históricos, a descaracterização do entorno do conjunto tombado pela introdução de edificações não adequadas, a fiscalização ineficiente, o desconhecimento da história da cidade e de seu patrimônio cultural por parte da população jovem, a falta de identificação da população com a cidade e o risco de desaparecimento de rituais religiosos importantes.

Outra série importante de problemas ligava-se a questões *institucionais*, tais como a falta de articulação entre as ações das diversas secretarias e órgãos públicos, a descontinuidade dos programas e projetos, a falha na comunicação do poder público com a população e a falta de planejamento na organização dos eventos para grande público. Naquele diagnóstico também apareceram os problemas relativos à *infraestrutura turística* do município, que foi considerada incipiente pelos participantes, que apontaram a falta de coordenação entre os órgãos de turismo e os proprietários dos imóveis históricos, o alto custo das diárias, a pouca participação da iniciativa privada, a pouca atratividade da cidade e sua má divulgação entre o público externo, que é agravada pela imagem negativa – de pobreza e violência – associada à cidade.

Esses problemas trariam uma série de *efeitos* bastante negativos para o patrimônio cultural da cidade, percebidos pelos participantes nas oficinas. Assim, entre os diversos efeitos listados, podemos citar: a concentração de infraestrutura no centro, a ineficiência dos serviços públicos, a desarticulação e a perda de visão do conjunto, o comprometimento das calçadas, o deslocamento de solo (erosão), problemas sanitários, o estacionamento em locais inadequados, o constante engarrafamento no centro da cidade, a falta de acessibilidade, o limitado crescimento econômico, a descaracterização do patrimônio e a sua depredação, o comprometimento da identidade local, as tradições religiosas em risco, a perda de sentimento de pertencimento, o desinteresse da população pela cidade, entre outros. Em relação ao *patrimônio edificado*, apontou-se que as edificações com valor histórico do centro da cidade se encontram em risco, considerando-se como aspectos que acentuam o risco a esse patrimônio a fiscalização ineficiente (o número de fiscais é muito pequeno), a poluição visual, as intervenções inadequadas nos prédios históricos, a descaracterização do entorno tombado e a falta de apoio técnico para ações comunitárias de preservação do patrimônio.

### 3.2 *Um plano de conservação integrada*

Como se pode perceber, a avaliação geral da situação do patrimônio cultural de Sabará apontou um quadro bastante negativo, com o comprometimento do núcleo histórico da cidade. No diagnóstico traçado, pode-se perceber como estão fragilizados hoje tanto a ligação do habitante da cidade com o centro histórico, quanto o próprio potencial turístico do núcleo, que não se mostra atrativo para os turistas e visitantes. No entanto, outros fatores – positivos – também chamam a atenção, entre os quais pode-se destacar a existência de um significativo patrimônio cultural, protegido na-

cionalmente, complementado por uma moldura natural de grande beleza cênica, com ribeirões e morros. Além disso, devem se apontar também o rico patrimônio imaterial da cidade, a ser explorado, além da proximidade da capital mineira, que aparece como um fator positivo potencial. Outro fator importante a ser considerado na articulação do plano parecem-nos ser as comemorações, em 2011, dos *300 anos de elevação à vila de Sabará*, evento catalisador em torno do qual se poderão mobilizar poder público e população em favor da preservação do patrimônio cultural local.

Cabia então, partindo da “árvore de problemas” identificada na fase de diagnóstico e das potencialidades levantadas, construir uma “árvore de soluções”, com as ações sugeridas para se enfrentar as deficiências. Em primeiro lugar, caberia responder aos dois problemas principais identificados, a saber, o “planejamento ineficiente e sem integração” e a “falta de conhecimento da história local e a negação da identidade”. Para isso, ao lado de ações mais diretas sobre o conjunto histórico, que poderiam fortalecer a percepção e o conhecimento do núcleo histórico, percebeu-se que seria fundamental começar com uma *ação institucional integrada*, tornando o planejamento e a ação dos órgãos públicos mais unificados e eficientes.

Para isso, traçou-se como uma das metas principais a qualificação e capacitação dos funcionários para a manutenção das ações propostas no planejamento de 2010 a 2014. Por isso, o Plano de Ação proposto inicia pelo *fortalecimento institucional*, pois se entende que a *gestão* é um fator preponderante na implementação e manutenção das ações a serem empreendidas. Nessa linha, foram propostas ações de formação de gestores e um programa permanente de qualificação para o público interno (Prefeitura Municipal de Sabará). Além disso, será realizada uma *gestão compartilhada* entre as secretarias municipais, com a instituição do programa de monitoramento, avaliação e indicadores para acompanhamento dos programas e projetos, no âmbito de um Sistema Municipal de Patrimônio Cultural.

Outra ação fundante do Plano de Sabará será a realização dos três inventários existentes no sistema de informações do IPHAN: o Inventário Nacional de Bens Imóveis (INBI), o Inventário Nacional de Bens Móveis Integrados (INBMI) e o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC). Essas ações são importantes, na medida em que virão complementar as informações hoje disponíveis sobre os bens culturais do município, possibilitando sua melhor proteção e o estabelecimento de medidas suplementares ao Plano, que deverão ser implementadas nos próximos anos.

Um dos problemas mais graves detectados tanto no diagnóstico participativo quanto nas análises empreendidas pela equipe técnica se refere à falta de legibilidade do conjunto histórico e à ausência de informação e interpretação sobre o mesmo. Assim, para se dar visibilidade

ao caráter histórico do núcleo, resolveu-se privilegiar o chamado “caminho troncal” de Sabará, como eixo central em torno do qual se concentrariam as ações nos próximos quatro anos, que seriam complementadas com intervenções também em alguns caminhos dos secundários a ele, tais como a Rua Pedro II e o Morro da Cruz. Suplementarmente a essas ações, se trabalhariam ainda alguns conjuntos arquitetônicos fora do Núcleo Histórico, localizados em distritos como Ravena, Roça Grande e Marzagão, principalmente em parceria com o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA-MG).

Para o “caminho troncal”, foi previsto um tratamento urbanístico e paisagístico completo, que será articulado com um planejamento e ordenamento do trânsito e do transporte público, com um plano de iluminação e com um projeto de criação da identidade visual através de sinalização e identificação de bens tombados. Com implementação em três anos, esse será o grande projeto articulador do Plano de Ação para o Centro Histórico de Sabará, que conta ainda com proposta de restauração de uma série de bens públicos significativos, tais como o Solar de Jacinto Dias, onde funciona a Prefeitura, o Teatro Municipal de Sabará, o Conselho de Artes e as Igrejas de Nossa Senhora do Rosário e do Bom Jesus. Aqui é importante anotar que ao mesmo tempo em que se trata o “caminho troncal”, serão também revitalizados diversos centros locais nas localidades mais importantes do município, numa tentativa de se diminuir a discrepância entre o centro – mais contemplado pelo poder público – e as periferias, sempre relegadas ao esquecimento. Para essas centralidades locais, o poder público municipal realizará obras de reurbanização, desenho urbano, ordenamento do trânsito e sinalização, garantindo-se um ambiente de melhor qualidade para os espaços de encontro da população.

Se para os bens e áreas públicas prevê-se uma intervenção direta, com sua restauração pelo poder público, em relação aos bens privados foi prevista uma ação de indução através da implantação de um Grupo de Apoio Técnico, que não apenas agilizará a aprovação dos projetos de reforma e restauro das edificações do núcleo histórico, mas também dará assistência técnica para os mesmos, num trabalho pró-ativo. Para isso, será produzida uma cartilha especial, a ser disponibilizada aos proprietários e interessados. Outro importante mecanismo indutor a ser implementado será o *Fundo de Financiamento Rotativo*, nos moldes daqueles já adotados em várias cidades pelo programa MONUMENTA.

Essas ações serão acompanhadas por um plano abrangente de *educação patrimonial*, a ser implantado em todo o município, através do qual se procurará reverter o quadro de desconhecimento da história e de falta de identificação por parte da população. Esse plano será

centrado na rede escolar de nível fundamental, entendendo-se que os alunos são importantes agentes multiplicadores de uma nova atitude em relação ao patrimônio. Complementarmente a todas essas ações, e também atuando no sentido de reverter a imagem negativa da cidade, o Plano prevê uma série de ações de comunicação e divulgação, tais como a publicação de livros e guias, a criação de sites, a promoção de eventos, entre outros, muito importantes para envolver a população local e o público externo, à medida em que as ações de recuperação do patrimônio começam a ser efetivadas.

Finalizando, podemos perceber como esse plano, que segue as diretrizes preconizadas pelo IPHAN, se enquadra na perspectiva da *conservação integrada*. Em primeiro lugar, pelo esforço em se utilizar instrumentos precisos de conhecimento, tais como os inventários, que serão priorizados. Em seguida, pela absoluta *integração* das ações propostas com as políticas urbanas e sociais mais gerais, entrelaçando-se com ações de urbanização, regulamentação de trânsito, educação, entre outras. Assim, na linha da conservação integrada, as políticas específicas do patrimônio se colocam aqui em colaboração com as demais políticas públicas. Além disso, o Plano prevê a participação popular em diversos momentos e por mecanismos diversos, prevendo-se a *intervenção de múltiplos atores* – públicos e privados em sua elaboração e implementação: aqui participam as diversas esferas de governo, universidades, ONGs, empresas privadas, entre outras. Por último, cabe destacar a ênfase a ser dada à *educação patrimonial*, componente decisivo de políticas de conservação urbana.

