

# O PAC-CIDADES HISTÓRICAS: AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE PRESERVAÇÃO A PARTIR DA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NESSE CAMPO

Sarah Floresta Leal<sup>1</sup>, Fernanda Borges de Moraes<sup>2</sup>(†)

## RESUMO

O lançamento do programa PAC-Cidades Históricas (PAC-CH) voltado ao investimento em ações de preservação do Governo Federal Brasileiro e baseado na proposta dos “Planos de Ação para Cidades Históricas”, apresentou indícios de mudanças há muito demandadas em termos de práticas mais democráticas de gestão do patrimônio cultural. Em um primeiro momento, as ações propostas pelo Programa se baseariam em linhas de atuação que visariam o fortalecimento técnico-institucional, a gestão integrada e democrática, a melhoria da infraestrutura urbana e social e a dinamização das atividades produtivas, para além das ações mais tradicionais de preservação, revelando uma sensibilidade social na ampliação do conceito de patrimônio. Este artigo tem por objetivo analisar os avanços e continuidades ocorridas em sua formulação, tendo como base a análise da trajetória das políticas de preservação em âmbito federal no Brasil.

**Palavras chaves:** PAC-cidades históricas, gestão do patrimônio, patrimônio cultural.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. [sarahfloresta@gmail.com](mailto:sarahfloresta@gmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil. La autora falleció antes de la publicación del artículo.

# EL PROGRAMA PAC-CIUDADES HISTÓRICAS: EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE PRESERVACIÓN BASADA EN LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEÑAS EN ESA ÁREA

## RESUMEN

El lanzamiento del Programa PAC-Ciudades Históricas (PAC-CH) dirigido a la inversión en acciones de conservación del Gobierno Federal Brasileño y que está basado en la propuesta de los "Planes de Acción para Ciudades Históricas" presentó evidencias de cambios demandados hace mucho tiempo en términos de prácticas más democráticas de gestión del patrimonio cultural. Inicialmente, las acciones propuestas por el programa se basarían en líneas de acción dirigidas al fortalecimiento técnico-institucional, a la gestión técnica integrada y democrática, a la mejora de la infraestructura urbana y social y a la promoción de actividades productivas, más allá de los actos más tradicionales de conservación, que reveló una sensibilidad social en la ampliación del concepto de patrimonio. El objetivo de este artículo es analizar los avances y continuidades que se produjeron en su formulación con base en el análisis del transcurso de las políticas de conservación a nivel federal en Brasil.

**Palabras clave:** PAC-ciudades históricas, gestión del patrimonio, patrimonio cultural.

# THE HISTORIC CITIES PAC PROGRAM: ASSESSMENTS OF A BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC POLICY FOR PRESERVATION BASED ON THE EVOLUTION OF PUBLIC POLICIES IN THE FIELD

## ABSTRACT

The launch of the Historic Cities PAC Program (PAC-CH) aimed for the development of preservation actions by the Brazilian Federal Government. Based on the proposal of "Action Plans for Historic Cities". It presented indications of changes that have long been demanded in terms of more democratic cultural heritage management practices. Initially, the actions proposed by the Program would be based on lines of action aimed at technical-institutional strengthening, integrated and democratic management, improvement of urban and social infrastructure, and the strengthening of productive activities, in addition to more traditional actions of preservation, which revealed social sensitivity in the expansion of the concept of heritage. This article aims to analyze the progresses and continuities during its formulation based on the analysis of the trajectory of the federal preservation policies in Brazil.

**Keywords:** Historical Cities PAC, Heritage Management, Cultural heritage.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a discussão acerca dos aprimoramentos das políticas públicas federais de preservação do Patrimônio Cultural no Brasil. Mais especificamente, pretende discutir avanços, continuidades e rupturas ocorridas na formulação da política atual do Brasil, tendo em conta o PAC-CH<sup>3</sup> (Santos et al., 2010). Partiremos de uma breve contextualização das políticas de preservação federais, tomando como principais influências os programas mais recentes: o Programa das Cidades Históricas (PCH), iniciado na década de 1970, e o Programa Monumenta, implementado em 1996.

Em relação ao PAC-CH, nossa análise partirá da identificação de três momentos distintos do programa: (i) a elaboração dos “Planos de Ação para Cidades Históricas”, um instrumento de planejamento integrado para a gestão do Patrimônio Cultural em 2009; (ii) o lançamento do PAC-CH que, utilizando-se dos processos ligados aos Planos de Ação, incorporou tal instrumento em sua gênese; e, (iii) a efetiva implementação do PAC-CH, em 2013, em 44 municípios do território nacional.

Partindo da análise do contexto das políticas de preservação nas últimas décadas, buscamos analisar a proposta formulada para o PAC-CH, identificando avanços e retrocessos quanto à descentralização das políticas neste campo.

## BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO NACIONAIS

A gênese das instituições voltadas para a preservação emergiu em 1937, com a fundação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)<sup>4</sup>, voltada à atuação em todo território brasileiro, refletindo as pautas políticas de então, dentre elas a busca pela reafirmação da nacionalidade, a intenção de integrar o país e a construção de uma imagem que representasse a tradição cultural brasileira.

O foco na preservação de bens móveis e imóveis, somado à preocupação em determinar uma imagem que representasse a tradição cultural brasileira, levou o SPHAN a eleger a arquitetura colonial como aquela mais representativa da cultura nacional.

Os anos de 1970 foram marcados pelo movimento em direção à descentralização das ações do Estado, articulando restauração e desenvolvimento econômico (Giannecchini, 2014). Assim, em 1970, foi assinado o “Compromisso de Brasília” (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [IPHAN], 1970) que recomenda a criação de órgãos estaduais e municipais de preservação que deveriam atuar de forma articulado ao SPHAN (Santos, 2001), trazendo à tona a relevância da inclusão de demandas e potencialidades locais, na busca de cooperação e articulação entre entes federados e agentes sociais.

---

<sup>3</sup> O PAC-CH foi implementado pelo Governo Brasileiro como subprograma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como objetivo principal acelerar o crescimento do país. Sua primeira edição foi lançada em 2007, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio (Lula) da Silva, com a proposta de executar obras ligadas à infraestrutura social, urbana, logística e energética, entre 2007 e 2010 (Ministério do Planejamento). Em 2011, foi lançado o PAC2, visando a continuidade e complementação dos programas que haviam sido implementados em sua primeira edição, com medidas a serem implementadas entre 2011 e 2014, já no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) na Presidência da República. As áreas de atuação do Programa foram ampliadas, tendo sido acrescentados subprogramas principalmente ligados ao eixo Social e Urbano, dentre eles, o destinado às cidades históricas: o PAC-CH. Veja também Portal do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), *Sobre o PAC*. Recuperado de <https://bit.ly/36meYKd> [21 março 2016].

<sup>4</sup> Ao longo de sua trajetória, o SPHAN passou por diversas reestruturações, tendo sido Serviço, Secretaria, Departamento e, em sua última reestruturação, no ano de 1985, Instituto (IPHAN), status que ainda mantém. Para mais informações a respeito do SPHAN ver (Massucate, 2008).

Em 1973, foi criado o Programa de Cidades Históricas (PCH) (Corrêa, 2016), que se apresentou como uma nova estratégia de gestão das ações da preservação. Partindo do foco no desenvolvimento econômico para uma política de preservação a ser assumida pelos Estados por meio dos “Programas Estaduais de Restauração e Preservação”, no PCH foram introduzidos conceitos de desenvolvimento econômico para o estímulo à preservação. No início, seriam atendidas as cidades do Nordeste e, dentre estas, seriam priorizadas as cidades dotadas de infraestrutura adequada ao turismo, seguidas das detentoras de monumentos com alto índice de degradação e risco de desaparecimento e aquelas sem infraestrutura turística, mas em condições não tão precárias. O discurso do PCH pautava-se em observar contextos e potencialidades locais, mas se restringindo à recuperação de monumentos e não necessariamente aos tecidos urbanos (Corrêa, 2016). A participação dos municípios selecionados se dava através do estabelecimento de contrapartidas de 20 % dos recursos e da elaboração de “Planos de Desenvolvimento” que deveriam anteceder ao início das obras.

Em 1975, como aprimoramento do processo, passou a ser exigida a elaboração de “Planos Plurianuais de Preservação Estadual”, o que proporcionaria uma análise integral das propostas. Se propôs, ainda, a inclusão de obras que visassem à recuperação de monumentos de caráter sociocultural local/regional, enfatizando a valorização do patrimônio local.

Em 1978, o Programa passou a dar mais relevância aos conjuntos urbanos, apontando reflexões para a busca pelo equilíbrio entre os fatores que poderiam levar ao desenvolvimento urbano (Corrêa, 2016).

A partir de 1979, o SPHAN começou a ser reestruturado, absorvendo o PCH e o Centro Nacional de Referências Culturais (CNRC)<sup>5</sup>, que viria a tornar-se no SPHAN/Pró Memória, e incorporando também as ações que vinham sendo implementadas.

Apesar dos avanços conquistados com o entendimento da importância da articulação entre valorização da identidade local e desenvolvimento econômico, os modelos implementados até a década de 1990 que culminam com a criação do SPHAN/Pró Memória, não apresentaram propostas sustentáveis por estarem focados prioritariamente no desenvolvimento econômico, comprometendo a criação e preservação das relações necessárias a um meio cultural plural (Bonduki, 2010). Ao mesmo tempo, o início da década de 1990 é marcado pela extinção do SPHAN e demais programas ligados à preservação, os quais foram substituídos pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC). Este período de inflexão é breve e, em 1994, o IPHAN, antigo SPHAN, é recriado.

Apesar do retrocesso assistido pela criação do IBPC, os conceitos que administram os Programas criados até a década de 1990, juntamente a uma nova proposta trazida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), viriam a nortear a elaboração de um novo programa de atuação nacional: o Programa Monumenta<sup>6</sup> (Giannecchini, 2014; Bonduki, 2010). A proposta apresentada com o Monumenta era criar um novo modelo de preservação, envolvendo organismos financiadores e agências multilaterais, e incorporando conceitos de descentralização, articulação com atividades econômicas, especialmente o turismo, e sustentabilidade social e econômica, baseados na manutenção das ações independente de reaplicações de investimentos do Governo Federal (Bonduki, 2010). Durante os anos em que o Monumenta atuou, foi implementado em 26 cidades do território brasileiro, as quais apresentavam diversidade regional e de porte<sup>7</sup>. Ainda assim, a expressiva maioria dos municípios contemplados estava associada aos

---

<sup>5</sup> O Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), criado em 1975, caracterizou-se pela ampliação do conceito de patrimônio, dando relevância ao patrimônio imaterial, contribuindo para os avanços em termos da democratização das políticas de patrimônio cultural. Ver mais sobre o CNRC em (Fonseca, 2001).

<sup>6</sup> O Programa Monumenta, foi implementado entre 1996 a 2010, ainda que algumas ações residuais tivessem se estendido até 2012.

<sup>7</sup> Foram contempladas as cidades: Alcântara (MA), Belém (PA), Cachoeira (BA), Congonhas (MG), Corumbá (MS), Diamantina (MG), Goiás (GO), Icó (CE), Laranjeiras (SE), Lençóis (BA), Manaus (AM), Mariana (MG), Natividade (TO), Oeiras (PI), Olinda (PE), Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Penedo (AL), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Cristóvão (SE), São Francisco do Sul (SC), São Paulo (SP), Serro (MG).

primórdios da ocupação do território brasileiro e da tradicional cultura colonial brasileira, reflexos da identidade nacional enaltecida pelo SPHAN.

Os perfis dos projetos a serem contemplados pelo Monumenta deveriam ser desenvolvidos por meio de processos participativos que envolvessem a sociedade. De acordo com Bonduki (2010), as oficinas reuniram grupos heterogêneos que apresentavam resultados, em geral, positivos. Dificuldades diversas levaram a readequação de algumas intervenções e, entre as oficinas e a implementação das ações, houve grandes intervalos, o que levou a população a desacreditar na sua efetividade. Entendeu-se que o envolvimento das prefeituras nas decisões da política de preservação seria essencial para o desenvolvimento de projetos autossustentáveis em longo prazo. Dessa maneira, a responsabilidade de desenvolvimento dos estudos para o financiamento dos projetos ficou a cargo dos municípios. Dadas as dificuldades da descentralização política, e visando auxiliar os municípios em assumir o papel de gestoras, foram criadas nas cidades contempladas as Unidades de Execução do Projeto (UEP), no âmbito das quais seriam elaboradas as estratégias das ações e as finalidades dos projetos. A administração dos recursos destinados às obras era da responsabilidade de um “Conselho Curador” composto por representantes das três instâncias do governo, da comunidade e da iniciativa privada local e, em cada um dos municípios participantes, deveria ser criado o “Fundo Municipal de Preservação” que poderia receber recursos de fontes diversas.

Apesar das intenções iniciais, a forte atuação de organismos financiadores e agências multilaterais e o foco direcionado para o desenvolvimento de atividades econômicas mantiveram, no âmbito do Programa, uma perspectiva neoliberal<sup>8</sup> e o propósito de espetacularização do patrimônio cultural, evidenciando controvérsias entre as diretrizes de sustentabilidade e práticas efetivamente implementadas.

Após 14 anos de implementação do Monumenta foi iniciado no Brasil, em âmbito nacional e vinculado ao IPHAN, o desenvolvimento de uma nova base para as políticas de preservação do patrimônio cultural, baseada nos “Planos de Ação para as Cidades

Históricas” (IPHAN, Ministério da Cultura, 2009a), o que viria a demarcar o primeiro momento de implementação do PAC-CH. Na gênese dos “Planos de Ação”, permearam conceitos que embasaram o PCH, especialmente o estímulo à descentralização política das ações de preservação e o Monumenta, com a identificação da importância de se buscar ações sustentáveis, somados à ampliação do conceito de patrimônio cultural e de desenvolvimento social sustentável.

## O PAC-CH EM SEUS TRÊS MOMENTOS

### A política dos planos de ação

Conforme apontado, no ano de 2009 foi iniciado, em âmbito nacional e por iniciativa do IPHAN, o desenvolvimento de uma nova base para as políticas de preservação do patrimônio cultural, partindo da elaboração dos “Planos de Ação para as Cidades Históricas”, um instrumento de planejamento integrado para a gestão do patrimônio cultural com enfoque territorial, que se caracterizaria pelo estímulo à autonomia das gestões municipais. A elaboração dos Planos de Ação visava uma relação horizontal entre IPHAN e municípios, a ampliação do diálogo e a integração do patrimônio cultural ao planejamento urbano e territorial, buscando estimular a descentralização (Megumi et al., 2011).

Dentre os objetivos apresentados para elaboração dos Planos de Ação destacamos as intenções de integrar os agentes atuantes no território municipal, definir as estratégias para enfrentar problemas das Cidades Históricas, e orientar a priorização dos investimentos no Patrimônio Cultural, os quais deveriam estar embasados na realização de uma avaliação da realidade local e da capacidade de

<sup>8</sup> Entende-se por neoliberalismo o modelo político que supera o Estado Intervencionista, reduzindo seu âmbito de atuação, e trata a liberdade do mercado como a saída para os problemas urbanos, ajudando os fluxos comerciais a circularem com liberdade.

gestão na implantação das ações para torná-las exequíveis. Segundo Santos (2011, p. 2) “Deixa de ser um conjunto de ações universais e definidas previamente, criadas pelo órgão federal, a rigor, verticalizadas, para dar lugar a novos formatos de planejamentos participativo, integrado e transversal”.

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

Em resposta às deficiências identificadas desde o PCH e, mais recentemente, ressaltadas com o Monumenta, a elaboração dos Planos de Ação previa a capacitação dos agentes locais e o desenvolvimento de uma ferramenta que auxiliasse e preparasse os municípios no desenvolvimento da gestão do patrimônio cultural. Ainda em 2009, foram realizadas, em Brasília<sup>9</sup>, oficinas de capacitação para elaboração dos Planos de Ação destinadas a prefeitos e representantes dos municípios e nesse mesmo mês, o Ministério da Cultura, em parceria com o IPHAN, publicou uma cartilha com um roteiro para elaboração dos Planos<sup>10</sup>.

A coordenação da elaboração dos Planos de Ação deveria ser realizada pelas Superintendências Estaduais do IPHAN, as quais designariam uma equipe técnica que participaria diretamente de seu desenvolvimento, fornecendo apoio à capacitação, difusão e participação da sociedade, com a intenção

de estimular discussões públicas. Governos estaduais e municipais deveriam designar um coordenador e uma equipe técnica para participar dos trabalhos, propondo uma nova forma de operacionalizar a gestão do patrimônio. Segundo documentos do IPHAN, Ministério da Cultura (2009a), a participação social, apesar de não obrigatória, era sugerida através da realização de oficinas de capacitação a serem desenvolvidas durante a elaboração dos Planos de Ação, nas quais estariam presentes os gestores responsáveis por sua elaboração e os agentes atuantes no território.

A proposta era a criação de uma estrutura de gestão compartilhada, envolvendo o Poder Público e a sociedade, destacando a articulação entre o patrimônio cultural e o desenvolvimento das cadeias produtivas locais e garantindo sustentabilidade social e econômica. Para tal, deveriam ser realizadas leituras globais das cidades, considerando a dinâmica urbana e definindo ações e metas para uma atuação integrada. Segundo Megumi et al. (2011, p. 13), a proposta dos Planos de Ação foi desenvolvida considerando-se as limitações dos instrumentos normativos de planejamento urbano que acabam se distanciando da realidade institucional dos municípios e de sua capacidade de ação. Dessa forma, afirmam que:

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

Para permitir a pactuação dos instrumentos existentes e orientar os investimentos previstos no Plano de Ação, deveriam ser identificadas ações municipais previstas, em andamento ou demais ações que complementaríamos as proposições apresentadas, demonstrando sua relação e os impactos futuros. Além disso, este Plano deveria apresentar ações que visassem uma atuação transversal para a preservação do patrimônio cultural, agrupadas em três eixos: produção de conhecimento e informação, planejamento e gestão, dinamização e valorização dos sítios históricos.

<sup>9</sup> Brasília é a capital federal do Brasil, na qual situa-se a sede do governo. Está localizada região Centro-Oeste do país, ao longo da região geográfica conhecida como Planalto Central.

<sup>10</sup> Disponível em <https://bit.ly/3hResao>

A definição dos eixos de atuação apontava para uma visão transversal e abrangente da preservação, e buscava garantir o fortalecimento técnico-institucional, a efetividade de uma gestão integrada e democrática, a melhoria da infraestrutura urbana e social e a dinamização das atividades produtivas. Não se atendo apenas a ações mais tradicionais de preservação, tal como a restauração, a proposta revelava uma sensibilidade social na ampliação do conceito de patrimônio, o que também contribuiria para reverter a imagem de centralismo e autoritarismo, associada ao IPHAN por décadas.

Em meio ao processo de construção desta nova base para o planejamento territorial, em outubro de 2009<sup>11</sup>, foi oficialmente lançado o PAC-CH/2009<sup>12</sup>, o qual se detalha a seguir.

## O lançamento do PAC-CH

Lançado como parte de uma ampla ação do Governo Federal, o PAC-CH foi implementado como subprograma do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como intenção acelerar o crescimento do país. Ao mesmo tempo, incorporando a premissa dos Planos de Ação, baseada nos conceitos de desenvolvimento local e social sustentável, na ocasião de seu lançamento, o PAC-CH foi apresentado como:

(...) a maior ação conjunta pela revitalização e recuperação das cidades históricas já implantada no nosso país. A iniciativa abrangerá 173 cidades, localizadas em todos os estados brasileiros, com investimento de 890 milhões de reais até 2012, dos quais 140 milhões serão investidos ainda este ano (...). A ideia deste programa é recuperar o que for possível recuperar, e, sobretudo, fomentar o crescimento da economia do país com a prática do turismo, com a geração de empregos e a possibilidade de a gente transformar cada lugar desses em um centro de pequenos empreendedores, para que a economia sobreviva sozinha (Palácio do Planalto, 2009).

Conforme noticiado no Portal do IPHAN, em 20 de outubro de 2009, os investimentos a serem realizados pelo PAC-CH/2009 seriam estabelecidos a partir dos Planos de Ação e inicialmente seriam

atendidas 32 cidades<sup>13</sup> (IPHAN, Ministério da Cultura, 2009c) de 16 Estados da Federação. A partir de 2010, o PAC-CH/2009 seria expandido para outras localidades.

Ao longo do segundo semestre de 2009, segundo o IPHAN e Ministério do Planejamento (2014), 140 municípios de 22 unidades da federação concluíram a elaboração de seus Planos de Ação, resultando na proposição de 4.386 ações, orçadas em, aproximadamente, oito bilhões de reais. As ações previstas nos Planos de Ação foram incorporadas aos chamados Acordos de Preservação do Patrimônio Cultural (APPC), assinados a partir de 2010. A viabilidade das ações seria formalizada posteriormente e teriam sua disponibilidade financeira a ser avaliada (Figura 1).

<sup>11</sup> O Programa foi lançado oficialmente pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 21 de outubro de 2009, em Ouro Preto, Minas Gerais, município que possui relevante acervo de arquitetura colonial, fundado em 1711 durante o ciclo do ouro, reconhecido como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO. A solenidade de lançamento contou com a participação de outros membros do governo, como a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, que viria a se eleger Presidente em 2010, e os ministros Luiz Barretto (Turismo), Juca Ferreira (Cultura), Márcio Fortes (Cidades) e Fernando Haddad (Educação).

<sup>12</sup> O adendo “/2009” foi adotado com o intuito de destacar este momento em que o Programa foi lançado com um perfil mais alinhado com as orientações conceituais e metodológicas há muito em curso no interior do IPHAN, diferenciando-o daqueles em que o PAC-CH se converte nos anos seguintes.

<sup>13</sup> Nesse primeiro momento seriam contempladas: Marechal Deodoro (AL), Penedo (AL), Piranhas (AL), Cachoeira (BA), Cairu (BA), Salvador (BA), Icó (CE), Sobral (CE), Viçosa (CE), Pirenópolis (GO), São Luís (MA), Belo Horizonte (MG), Diamantina (MG), Ouro Preto (MG), São João del Rei (MG), Corumbá (MS), Belém (PA), Areia (PB), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Serinhaém (PE), Parnaíba (PI), Pedro II (PI), Rio de Janeiro (RJ), Natal (RN), Jaguarão (RS), Piratini (RS), Laguna (SC), São Francisco do Sul (SC), Santos (SP), São Cristóvão (SE). Dados extraídos de: <http://bit.ly/3pcO5z0>



**Figura 1.** Mapa do Brasil com a localização das cidades contempladas pelo PAC-CH/2013 (Dados retirados e adaptados do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [IPHAN], 2013b).

*Mapa de Brasil con la ubicación de las ciudades cubiertas por el PAC-CH/2013 (Datos extraídos y adaptados del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional de Brasil [IPHAN], 2013b).*

*Map of Brazil with the location of the cities covered by PAC-CH/2013 (Data taken and adapted from the Brazilian Institute of National Historic and Artistic Heritage [IPHAN], 2013b).*

## A implementação do PAC-CH

Após um longo período de silêncio, em fevereiro de 2013, o IPHAN lançou a Chamada Pública para a

apresentação das propostas a serem contempladas pelo PAC-CH/2013<sup>14</sup> restrita a 44 municípios<sup>15</sup>. A análise do documento “Orientações para apresentação de propostas” (IPHAN, Ministério da Cultura, 2013a), que visou estabelecer procedimentos e critérios ao processo de apresentação e seleção de propostas para o PAC-CH/2013, demonstra o direcionamento da seleção das ações, priorizando atender às cidades declaradas Patrimônio da Humanidade da UNESCO, às cidades detentoras dos maiores conjuntos urbanos em situação de risco ao patrimônio cultural edificado e àquelas detentoras de conjuntos urbanos que constituem marcos no processo de ocupação do território nacional.

A análise de sua distribuição territorial indica que expressiva maioria se restringiu aos centros históricos, tradicionalmente mais consagrados e de maior visibilidade, principalmente com foco nas cidades de origem colonial e da ocupação inicial

<sup>14</sup> O adendo “/2013” foi adotado com o intuito de destacar este momento em que o Programa foi implementado, redirecionando orientações conceituais e metodológicas em curso no interior do IPHAN.

<sup>15</sup> Foram contempladas pelo PAC-CH: Penedo (AL), Marechal Deodoro (AL), Manaus (AM), Itaparica (BA), Maragogipe (BA), Santo Amaro (BA), Salvador (BA), Aracati (CE), Fortaleza (CE), Sobral (CE), Goiânia (GO), Goiás (GO), São Luís (MA), Congonhas (MG), Diamantina (MG), Mariana (MG), Sabará (MG), São João Del Rey (MG), Serro (MG), Ouro Preto (MG), Belo Horizonte (MG), Corumbá (MS), Cuiabá (MT), Belém (PA), João Pessoa (PB), Olinda (PE), Recife (PE), Fernando de Noronha (PE), Parnaíba (PI), Antonina (PR), Rio de Janeiro (RJ), Vassouras (RJ), Natal (RN), São Miguel das Missões (RS), Porto Alegre (RS), Pelotas (RS), Jaguarão (RS), Florianópolis (SC), Laguna (SC), Aracaju (SE), São Cristovão (SE), Iguape (SP), Santo André (SP), São Luiz do Paraitinga (SP). Dados extraídos do Diário Oficial da União (DOU), Portaria 383, 20 de agosto de 2013. Recuperado de: <https://bit.ly/3nFYoez> [24 agosto 2016].



do território nacional. Sua distribuição territorial nos leva a afirmar que o Programa não foi sensível aos municípios menos favorecidos, onde o turismo é pouco explorado, mas que também carregam remanescentes importantes da história e da cultura nacionais<sup>16</sup>. Ainda segundo o documento “Orientações para apresentação de propostas”, seriam aceitas modalidades de execução de projetos e obras em imóveis de uso público e espaços públicos, previstas para serem implementadas entre 2013 e 2015.

A seleção das ações contempladas coube ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), tendo sido baseada na definição das prioridades e tendo sido considerando o limite de recursos financeiros disponíveis.

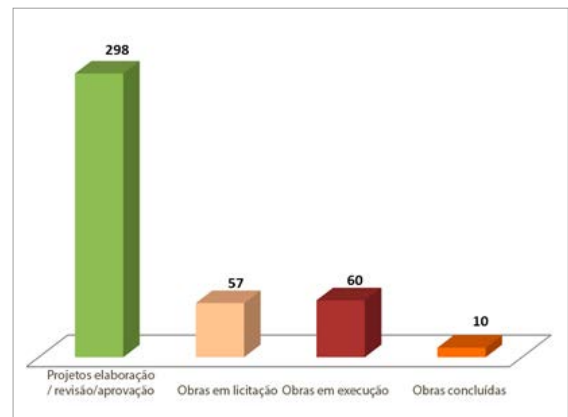
Em agosto de 2013, foi divulgada uma lista com o resultado das ações selecionadas pelo PAC-CH/2013 (IPHAN, Ministério da Cultura, 2013b), somando 425 ações no total, com ampla maioria de ações voltadas para estruturas arquitetônicas (80 %), em relação às ações voltadas para projetos urbanísticos (20 %), com a promessa de investimentos de R\$1,6 bilhão. O modelo utilizado foi o de desembolso de recursos com a efetiva contratação e execução dos serviços, de projetos a obras, os quais deveriam passar pela aprovação do IPHAN.

Os critérios de seleção estabelecidos para o PAC-CH/2013, especialmente as modalidades de ações selecionadas, abandonaram a atuação transversal proposta pelos três eixos do PAC-CH/2009. Ações que responderiam às deficiências detetadas nas políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e que poderiam estimular o desenvolvimento da autonomia na gestão local foram abandonadas, contrariando as intenções de consolidação de uma nova prática na gestão do patrimônio cultural.

Após dois anos de implementação do PAC-CH/2013, em novembro de 2015, foram noticiados pelo Portal do IPHAN dados parciais sobre o desenvolvimento do PAC-CH/2013 (IPHAN, 2015), os quais podem ser verificados no Figura 2, que nos mostra que em 2015 apenas 30 % da meta estabelecida para o PAC-CH/2013, ou seja, 127 das 425 ações estavam encaminhadas: 10 obras foram inauguradas; 60

estavam em execução; e 57 em processo de licitação. As demais estariam em andamento em diferentes fases, havendo algumas cujos problemas fundiários ou mesmo a mudança de destinação prevista pelo executor local poderia vir a implicar decisão de não as executar.

Atrasos diversos fizeram com que o Programa tivesse uma duração maior do que a prevista. Em 2020, algumas poucas ações do PAC-CH/2013 tentam fôlego para continuar em andamento, e a grande maioria está paralisada, o que nos impede de avançar nas discussões acerca dos resultados efetivamente obtidos pelo Programa.



**Figura 2.** Resumo do andamento das ações previstas para o PAC-CH/2013 (Dados retirados do IPHAN, 2015).

*Resumen del progreso de las acciones previstas para el PAC-CH/2013 (Datos extraídos del IPHAN, 2015).*

*Summary of the progress of actions planned for PAC-CH/2013 (Data taken from IPHAN, 2015).*

<sup>16</sup> Tal crítica se embasa, inicialmente, no fato de o Programa ter ampla maioria das cidades contempladas localizadas na faixa litorânea do país, implantadas na fase inicial de ocupação do território brasileiro. Não cabe aqui analisar cada o contexto histórico ou o acervo cultural de cada uma das cidades excluídas da seleção do PAC-CH/2013, no entanto, uma rápida análise demonstra que cidades detentoras de acervos da arquitetura modernista, por exemplo, tal como Cataguases, em Minas Gerais, não foram selecionadas.

## REFLEXÕES ENTRE AVANÇOS E DESAFIOS QUE PERSISTEM

A análise do contexto das políticas de preservação nos demonstra que, entre continuidades e rupturas, se passou a incorporar nos discursos das políticas de preservação no Brasil conceitos relacionados à descentralização, à qualidade de vida e ao reconhecimento da população local. A partir da busca pela descentralização, assistimos aprimoramentos que vêm avançando em direção ao entendimento da importância dos valores e governos locais. Ao mesmo tempo, os caminhos abertos com o PCH e o Monumenta não foram capazes de transformar tais procedimentos em práticas triviais e, com o PAC-CH, não conseguimos avançar qualitativamente. Entre formulação e implementação, o desafio tem permanecido.

Os procedimentos estipulados na elaboração dos Planos de Ação, etapa de formulação do PAC-CH, apresentavam indícios de mudanças substantivas há muito demandadas em termos de práticas de gestão do patrimônio cultural brasileiro mais democráticas. A proposta de envolvimento e possibilidade de autonomia por parte das gestões municipais demonstrava uma postura inovadora por parte do IPHAN. Entretanto, ao ter a política dos Planos de Ação incorporada ao PAC e reorientada para a busca pelo desenvolvimento econômico e aceleração do crescimento, já com o “selo” do PAC-CH, acabou rompendo-se com as diretrizes e concepções das políticas em curso no IPHAN, tornando o discurso inicial inconsistente.

Poderíamos, grosso modo, afirmar que o plano de construção da imagem e identidade nacional que permeava o SPHAN prosperou, se tomarmos como referência o foco dado à arquitetura colonial nos programas de preservação destacados. No caso do PCH, percebemos estes reflexos na priorização de cidades do Nordeste com potencial para o turismo e, nestas, da execução de ações em monumentos de forma isolada dos contextos urbanos. No Monumenta, ao mesmo tempo, apesar de se ter buscado diversidade regional e de porte, a expressiva maioria dos municípios contemplados esteve

associada aos primórdios da ocupação do território brasileiro e da tradicional cultura colonial brasileira. No PAC-CH/2013, observamos a manutenção do predomínio de ações voltadas para a preservação dos bens representativos da fase inicial de ocupação do território nacional e a priorização de cidades declaradas Patrimônio da Humanidade.

Ainda não podemos analisar os resultados obtidos com as ações efetivamente realizadas, devido a que o PAC-CH/2013 ainda está em andamento. Entretanto, a forma e procedimento de implementação do PAC-CH/2013, especialmente o modelo de desembolso de recursos, nos revelaram, ao contrário do que se esperava com os Planos de Ação, a despreocupação em apoiar os municípios na construção de gestões capacitadas para assumir os compromissos da descentralização, adiando deficiências que prejudicam a autonomia das gestões municipais e o sucesso do desenvolvimento das políticas urbanas.

Não podemos negar a existência de avanços no discurso, os quais nos demonstram que o entendimento das deficiências do campo das políticas públicas de preservação tem permeado o Estado. A criação de um programa em âmbito nacional com investimentos de ordem inédita já nos representa uma conquista: a inclusão mais ampla da questão cultural na agenda do Governo Federal. No entanto, com a postura assumida pelo PAC-CH/2013, conectada à busca por ganhos imediatos herdados com a execução de obras, torna-se bastante difícil para o IPHAN implementar ações mais democráticas e avançar em termos de uma gestão menos centralizadora. Ao contrário do que vinha sendo formulado junto aos Planos de Ação, a atuação do PAC-CH/2013 e da política de preservação nacional atual é marcada pela continuidade ao que já se praticava no Brasil, isto é: concepções elitistas e excludentes de uma nação que ainda não reconhece e valoriza a diversidade de suas identidades.

## REFERENCIAS CITADAS

- Bonduki, N.** (2010). *Intervenções urbanas na recuperação de centros históricos*. Brasília, DF, Brasil: IPHAN, Programa Monumenta. Recuperado de <https://bit.ly/31Pocwn>
- Corrêa, S.** (2016). O Programa de Cidades Históricas: por uma política integrada de preservação do patrimônio cultural urbano. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, 24(1), 15-58. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672016v24n0101>
- Fonseca, M.C.** (2001). Referências Culturais: Base para novas políticas de patrimônio. *Políticas Sociais, acompanhamento e análise*, (2), 111-120. Recuperado de <https://bit.ly/32KpW9q> [13 abril 2016].
- Giannecchini, A.C.** (2014). *O IPHAN e o Programa Monumenta. Lições para a gestão do patrimônio cultural*. Tese de candidatura ao grau de Especialista em Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, Brasil. Recuperado de <https://bit.ly/2DjNTEp> [21 março 2016].
- IPHAN.** (1970). Compromisso de Brasília. Recuperado de <https://bit.ly/3gRLLIU>
- IPHAN, Ministério da Cultura.** (2009a). *Planos de Ação para Cidades Históricas: Patrimônio Cultural e Desenvolvimento Social. Construindo o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural*. Recuperado de <https://bit.ly/3hResao>
- IPHAN, Ministério da Cultura.** (2009b). *Informe I - Chamada Pública para elaboração de Planos de Ação para as "Cidades Históricas"*. Recuperado de <https://bit.ly/3gNjRxL> [18 março 2016].
- IPHAN, Ministério da Cultura.** (2009c). *Pac-Cidades históricas. Patrimônio, desenvolvimento e cidadania*. Recuperado de <https://bit.ly/2Yya8yx> [18 março 2016].
- IPHAN, Ministério da Cultura.** (2013a). *Orientações para apresentação de propostas, protocolado no IPHAN sob nº 01450.004028/2013-11*.
- IPHAN, Ministério da Cultura.** (2013b). *Ações selecionadas*. Recuperado de <https://bit.ly/32MhE0B> [18 março 2016].
- IPHAN, Ministério do Planejamento.** (2014). *PAC Cidades Históricas: Formulação e Implementação*. Recuperado de <https://bit.ly/2F12Nac>
- IPHAN.** (2015). *Mais de uma década de investimentos continuados na preservação do Patrimônio Cultural*. Recuperado de <https://bit.ly/2YRliVV> [17 março 2016].
- Massucate, Y.** (2008). O papel do IPHAN na construção da Brasilidade. *Virtú-ICH*, sétima edição. Recuperado de <https://bit.ly/32L60TD> [12 abril 2016].
- Megumi, G., Uemura, M., Sutti, W. y Diogo, E.** (2011). Planejamento integrado para as cidades históricas. *Anais do XIV ENANPUR*, 14(1), 2-20. Recuperado de <https://bit.ly/3jzSPvG>
- Palácio do Planalto.** (21 de outubro de 2009). Íntegra do discurso do presidente Lula da Siva durante o lançamento do programa Pac Cidades Historicadas em Ouro Preto (MG). [Arquivo de Vídeo]. Recuperado de <https://bit.ly/36oekM7> [15 novembro 2015].
- Santos, C. dos.** (2001). Novas fronteiras e novos pactos para o patrimônio cultural. *São Paulo em perspectiva*, 15(2), 43-48. Recuperado de <https://bit.ly/3llyve> [15 abril 2016].
- Santos, F.V. dos.** (2011). Trajetória, descentralização e aproximação: as políticas de preservação do patrimônio cultural imaterial no âmbito do plano de ação para as cidades históricas – PAC/CH.

Em *II Seminário Internacional Políticas Culturais* (pp. 1-18). Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília, Brasil, 21-23 setembro 2011. Recuperado de <https://bit.ly/31NwpRu> [15 dezembro 2015].

**Santos, C., Yaakoub, M., Coutinho, L., March, C.** (2010). PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? / Plan for Growth Acceleration (PAC): a neoliberal orientation to social policies – rights or business management of the social? *SER Social Brasília*, 12(26), 116-146. Recuperado de <https://bit.ly/32Kx45D>