

O financiamento da preservação do patrimônio nos anos 1990

Marcia Sant'Anna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANT'ANNA, M. O financiamento da preservação do patrimônio nos anos 1990. In: *A cidade-atração: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990* [online]. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUFBA, 2017, pp. 303-348. ISBN: 978-85-232-1871-3.
<https://doi.org/10.7476/9788523218713.0009>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

O financiamento da preservação do patrimônio nos anos 1990

O Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC

Investir na produção cultural ou na preservação do patrimônio jamais foi tradição do empresariado brasileiro ou prática disseminada em nossa sociedade. A figura do mecenas como indivíduo de posses que investe, voluntariamente, no desenvolvimento das artes e do saber pouco existiu entre nós. O grande mecenas no Brasil sempre foi o Estado, que, como se viu no capítulo relativo ao Rio de Janeiro, atuou sistematicamente na criação de instituições culturais desde início do século XIX, e, ainda que com muitos reveses e dificuldades, jamais abandonou essa tarefa.

O país com mais tradição na filantropia cultural é os Estados Unidos, onde, desde o início do século XX, inúmeras instituições culturais e científicas foram fundadas com recursos privados. Entretanto, mesmo lá, a despeito do sentimento americano de independência com relação ao poder público, o Estado teve, na consolidação dessa cultura filantrópica, um papel muito importante, se não central. Em 1917, a criação de uma legislação de

¹ Depois transformada em Ministério da Cultura.

incentivos fiscais à cultura impulsionou os investimentos privados nesse campo, e criou o forte mercado (MOISÉS, 1998b, p. 5) que hoje tem vida independente da ajuda estatal.

O surgimento de incentivos fiscais destinados a alavancar investimentos privados na área de cultura só ocorreu no Brasil nos anos 1980, em função de um novo modelo de Estado que se buscava implantar e da diminuição dos orçamentos governamentais para a atividade. No plano federal, surgiram também como reação à perda de importância da União como fomentadora da cultura e à sua substituição por estados e municípios, cujos gastos na área cresceram significativamente entre 1985 e 1995 (Tabela 35). Pesquisa encomendada pelo Ministério da Cultura à Fundação João Pinheiro, em 1997, revelou que, naquele período, os estados e municípios mais importantes tomaram o lugar do Governo Federal nos gastos com cultura e mantiveram uma política de investimentos mais estável. (MOISÉS, 1998b, p. 14-16) Os investimentos federais no setor só começaram a se recuperar a partir de reformas realizadas na política de incentivos implantada nos anos 1980.

O documento legal que iniciou a política de incentivos do Governo Federal foi a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, também conhecida como Lei Sarney, que estabeleceu as bases de um primeiro relacionamento entre o Estado e o setor privado nesse campo. O princípio estabelecido pela Lei Sarney era muito simples: pessoas físicas ou empresas interessadas em investir em cultura poderiam negociar livremente o apoio a projetos de produtores ou entidades culturais cadastrados na Secretaria da Cultura da Presidência da República¹ e abater essa despesa do imposto de renda devido, mediante apresentação de nota fiscal comprobatória. A lei foi muito criticada por eximir o governo de examinar previamente os projetos e por favorecer abusos, ao permitir que qualquer despesa feita com o produtor ou entidade cultural pudesse ser abatida do imposto de renda. Além disso, a falta de exame dos projetos culturais impedia a distinção entre aqueles que realmente precisavam e os que não careciam de incentivos oficiais. A Lei Sarney foi revogada no início de 1990, mas não em razão de suas imperfeições, e sim como parte da decisão do governo Collor de retirar o Estado da atividade de fomento à cultura, abolindo todos os subsídios à atividade e fechando suas principais instituições. Contudo, o peso da tradição de intervenção estatal nesse campo e os protestos

de produtores culturais não permitiram que essa diretriz sobrevivesse por muito tempo. Com vistas a corrigir as distorções da Lei Sarney e a restabelecer uma nova política de incentivos, foi promulgada, em 1991, a Lei nº 8.313, que tomou o nome do então secretário da Cultura, Embaixador Sérgio Paulo Rouanet.

A Lei Rouanet, seus mecanismos e transformações

As principais alterações introduzidas pela Lei Rouanet no sistema implantado pela Lei Sarney foram a obrigatoriedade de aprovação prévia dos projetos por uma comissão de representantes do governo e de instituições culturais, a diversificação das fontes de financiamento e a criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, cuja finalidade seria captar e canalizar recursos para, entre outros objetivos, facilitar e democratizar o acesso às fontes da cultura, estimular a regionalização da produção cultural e preservar o patrimônio. O programa se estrutura em torno de três mecanismos ou modalidades de financiamento: o Fundo Nacional da Cultura – FNC; o Incentivo a Projetos Culturais, também conhecido como “mecenato”; e os Fundos de Investimento Cultural – FICART. O primeiro é um mecanismo de fomento a fundo perdido, constituído, basicamente, de recursos do Tesouro Nacional e de porcentagens da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais e das loterias federais.² De acordo com a Lei nº 8.313/91, o FNC se destina a estimular uma distribuição regional equânime dos recursos do governo para o desenvolvimento de projetos culturais, e a favorecer projetos que atendam aos interesses da coletividade e às demandas culturais existentes. Em suma, trata-se de um instrumento compensatório, voltado principalmente para atender a demanda que encontra dificuldades de desenvolvimento e atendimento no mercado, e que deve ser apoiada pelo Estado. Os recursos do FNC podem financiar até 80% dos projetos aprovados.

Já os Fundos de Investimento Cultural – FICART, disciplinados pela Comissão de Valores Mobiliários, se destinam a atrair recursos privados para atividades e produções culturais de caráter exclusivamente comercial. Devem funcionar como qualquer fundo de ações existente no mercado e serem formados por condomínio de cotistas interessados em investir em atividades culturais lucrativas. No caso desse mecanismo, a ajuda do governo corresponde à isenção

² A porcentagem da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais corresponde a 1%, e a relativa às loterias federais, a 3%, conforme alteração introduzida pela Lei nº 9.999/00. Ver artigo 5º da Lei 8.313/91. O fundo pode ainda receber doações, legados e subvenções.

3 Ver artigo 14 da Lei nº 8.313/91.

4 A CNIC é formada por instituições públicas e organizações não governamentais atuantes na área de cultura.

5 Ver parágrafo 8º do Artigo 19 e Artigo 22, da Lei nº 8.313/91.

6 Artigos 27 e 28 da Lei nº 8.313/91.

do imposto sobre operações de crédito e do imposto de renda correspondente aos rendimentos e ganhos de capital auferidos por esses fundos.³ O instrumento, contudo, jamais foi efetivado, por ter recebido muitas críticas, por falta de regulamentação específica e de articulação do Ministério da Cultura com o sistema financeiro. (BRASIL, 2001c, p. 96; MOISÉS, 1997a, p. 21)

O mecanismo de financiamento da Lei Rouanet que adquiriu maior popularidade corresponde ao núcleo do antigo sistema instituído pela Lei Sarney. O Incentivo a Projetos Culturais, ou “mecenato”, beneficia pessoas físicas e jurídicas com deduções variáveis no imposto de renda, relativas a contribuições feitas ao FNC ou ao apoio dado a projetos culturais. São também consideradas as despesas efetuadas por proprietários na conservação ou restauração de imóveis tombados pelo Governo Federal, desde que orientadas e aprovadas pelo IPHAN. O mecenato é, portanto, um mecanismo de financiamento misto, concebido para operar com recursos públicos oriundos de renúncia fiscal e contrapartida privada. Em sua versão inicial, as deduções permitidas variavam de 40% a 80% do valor dos projetos apoiados, para o caso de doações, e de 30% a 40%, para patrocínios, até o teto máximo de 2% do total do imposto de renda devido. A lei submete a aprovação dos projetos que se candidatam à renúncia fiscal ao Ministério da Cultura, através da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC,⁴ que deve observar o princípio de não concentrar recursos por segmento cultural ou beneficiário, vedada, entretanto, a apreciação subjetiva do valor artístico ou cultural do projeto.⁵ Em sua versão inicial, a lei vedava ainda doações ou patrocínios efetuados a pessoa ou instituição vinculada ao incentivador, assim como a aplicação dos recursos aprovados pelo programa em qualquer tipo de intermediação.⁶

Entre 1991 e 1994, o desempenho desse sistema de financiamento não foi bom, com uma porcentagem mínima de projetos conseguindo captar recursos (Tabela 36). O fato foi atribuído ao processo rígido e burocratizado de avaliação das propostas, ao impedimento da remuneração de profissionais para elaborar projetos e intermediar a atividade de captação e, principalmente, devido ao nível baixo do percentual de imposto a deduzir. (DURAND; GOUVEIA; BERMAN, 1997, p. 43) A partir de 1995, com o objetivo de reverter esse quadro, o Ministério da Cultura modificou a lei.

A parceria entre o poder público e a iniciativa privada foi, durante a administração Fernando Henrique Cardoso, posta como condição para a consolidação de um sistema permanente e democrático de financiamento da cultura no país. A ação exclusiva do Estado foi definida como própria dos regimes autoritários que procuram determinar a criação cultural (MOISÉS, 1997a, p. 14-16), sendo, portanto, o grande desafio do governo criar um sistema de financiamento eficaz que não fosse exclusivamente dependente de recursos públicos. Ao atrair recursos privados, esse sistema abriria espaço para que a sociedade decidisse também sobre as atividades a serem apoiadas, tornando-se, assim, parceira e participante ativa da execução da política cultural. Com o aumento da percepção dos empresários sobre as vantagens de associar suas empresas a valores permanentes da cultura, os recursos do sistema estariam permanentemente garantidos. (MOISÉS, 1997a, p. 21)

As manifestações culturais que não despertassem o interesse de investidores privados e, portanto, não encontrassem alocação no mercado, seriam apoiadas pelo Estado, a fundo perdido, por meio do FNC. Com recursos significativamente ampliados, o fundo deveria adquirir dimensão semelhante à do mecenato e funcionar como instrumento voltado a corrigir suas distorções. A complementaridade e o equilíbrio entre os dois mecanismos de financiamento seriam, portanto, essenciais para se evitar que os investimentos ficassem concentrados nas regiões com melhores condições de atendimento à demanda cultural e nos mercados mais interessantes para o setor privado. Em suma, o Estado se incumbiria das regiões com mercado cultural menos dinâmico, atuando como administrador dessa necessária complementaridade. (MOISÉS, 1997b, p. 30)

De fato, em 1996, os números apontavam que, acompanhando as desigualdades demográficas e socioeconômicas brasileiras, a região Sudeste concentrava 88,7% dos recursos totais captados via Lei Rouanet (Tabela 37). (MOISÉS, 1997b, p. 31) Mostravam ainda que 88% dos projetos conveniados pelo FNC, entre 1993 e 1994, também haviam ficado concentrados nessa região. (MOISÉS, 1997a, p. 33) Assim, os responsáveis pela renovação e modificação do sistema de financiamento defendiam o reforço dos recursos e o direcionamento da ação do FNC, sob pena de se reafirmar, no plano cultural, as desigualdades estruturais do país. (MOISÉS, 1997b, p. 32) Entretanto, nem o FNC foi utilizado dessa maneira, nem o mecenato

7 O artigo 22 da Lei nº 8.313/91 estabelece que os projetos apresentados ao mecenato não poderão ser avaliados quanto ao seu valor artístico e cultural. Essa norma, que busca evitar juízos preconceituosos ou subjetivos na avaliação de projetos, foi erroneamente interpretada como um obstáculo legal ao estabelecimento de critérios de priorização e avaliação do mérito e do alcance social dos projetos submetidos ao Ministério da Cultura.

8 A Lei nº 8.313/91 foi modificada por várias Medidas Provisórias, consolidadas nas Leis nº 9.649/98, nº 9.974/99 e nº 9.999/00. Foi alterada também pela MP nº 2.228-1/01. A regulamentação da Lei Rouanet, estabelecida pelo Decreto nº 1.494/95, foi igualmente modificada pelos Decretos nº 2.585/98, nº 4.397/02 e nº 4.483/02. O funcionamento do sistema foi ainda regulado e alterado pela Instrução Normativa nº 85, de 3 de julho de 1992, pela Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 13/06/95, e pela Instrução Normativa SRF nº 258, de 17/12/02.

9 Originalmente, apenas serviços de elaboração de projetos eram permitidos, limitados a 10% do valor total do projeto. (DURAND; GOUVEIA; BERMAN, 1997, p. 44)

manifestou a “natureza democrática” que lhe foi atribuída. Mais gravemente, nem o Estado atuou como administrador do equilíbrio e da equanimidade do sistema, nem controlou, como se defendia, o investimento privado realizado com recursos públicos. A análise de projetos, por força de disposição legal equivocadamente interpretada,⁷ ateve-se apenas ao exame da natureza cultural das propostas e ao realismo dos orçamentos apresentados, sem discutir concentração regional e muito menos o alcance social e cultural das ações incentivadas. Além disso, as alterações e modificações feitas no sistema apenas acentuaram suas distorções de origem. Ao invés de o seu funcionamento traduzir os objetivos da política cultural, esta passou a ser ditada pelo seu mecanismo mais forte: o mecenato. Em outras palavras, com o beneplácito e a chancela das autoridades federais, a política cultural do governo foi conduzida, nos anos 1990, por empresas estatais e corporações privadas sediadas no Sudeste.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei Rouanet sofreu uma série de modificações, a maior parte das quais com vistas a dinamizar o mecenato mediante a desburocratização de procedimentos, o direcionamento de alguns incentivos e, principalmente, o aumento das vantagens fiscais oferecidas pelo governo.⁸ As primeiras modificações introduzidas destinaram-se a tornar mais atrativo para o empresariado o uso dos incentivos. A margem total de desconto do imposto devido cresceu de 2% para 5% e foi estendida a qualquer pessoa jurídica. Procedimentos burocráticos de recebimento, análise e aprovação de propostas foram simplificados, e liberados os serviços relativos à elaboração, difusão e divulgação de projetos, bem como os relativos à contratação de intermediários para a captação de recursos junto a patrocinadores.⁹

Com essas providências, o Ministério da Cultura incentivou a formação do mercado de intermediação de projetos que passou a dominar a movimentação de recursos do sistema. Muitas instituições se especializaram nessa atividade, funcionando – a exemplo do Centro Cultural Banco do Brasil, do Rio de Janeiro – como museu, galeria, casa de espetáculos e agência de intermediação entre produtores culturais e patrocinadores. O resultado dessas alterações realizadas no sistema foi significativo. Os recursos captados aumentaram sensivelmente, saindo de R\$ 150.391,07 em 1994, para R\$ 7.149.128,92, em 1995 (Tabela 36).

Mas, não bastasse a resposta positiva do mercado (que, como mostra a tabela 36, manteve o ritmo crescente de utilização da renúncia fiscal nos anos subsequentes), as margens de desconto e de dedução do imposto devido foram ainda significativamente aumentadas. A partir de 1997, investimentos em projetos de artes cênicas, música erudita e instrumental, edição de livros, exposições de artes plásticas, tratamento de acervos de museus e bibliotecas públicas, assim como para produções cinematográficas e audiovisuais,¹⁰ passaram a poder fazer jus a uma dedução de 100% da despesa efetuada. Em 2001, essa vantagem foi estendida a projetos de preservação do patrimônio cultural,¹¹ e a margem total de dedução do imposto devido foi aumentada para 6%.¹² As ações passíveis de dedução foram também ampliadas, passando a incluir a cessão de espaço ou objetos a projetos incentivados, e a doação de ingressos para eventos culturais a funcionários de empresas.

Outra importante modificação introduzida na Lei Rouanet foi a aceitação de instituições culturais sem fins lucrativos vinculadas a doadores e patrocinadores como proponentes de projetos. Com isso, patrocinadores de peso, como Banco do Brasil, Banco Itaú, Caixa Econômica e outros, dinamizaram ou implantaram seus próprios centros culturais, carreando para estes quase todos os recursos que destinavam ao patrocínio cultural. Essa prática foi, ainda, beneficiada pela equiparação dos planos anuais de atividades de sociedades filantrópicas¹³ e dos plurianuais de instituições “prestadoras de relevantes serviços à cultura” aos projetos culturais que fazem jus a incentivos.¹⁴ Assim, os centros culturais corporativos passaram a poder não somente montar toda a sua programação anual com base nos incentivos do governo, como também planejá-la e financiá-la para períodos de três a cinco anos.

Paralelamente a essa crescente ampliação das vantagens fiscais para empresas patrocinadoras ocorreu o encolhimento das vantagens para pessoas físicas¹⁵ e a diminuição do controle social sobre a execução da política de incentivos. Criada pela Lei Rouanet como órgão deliberativo, destinado a supervisionar o PRONAC e a aprovar os projetos culturais encaminhados ao programa, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC foi transformada em instância meramente consultiva.¹⁶ Suas atribuições deliberativas foram transferidas para

10 A Lei do Audiovisual permite descontar do imposto devido 100% dos recursos relativos ao apoio de produções cinematográficas e audiovisuais.

11 Ver a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

12 Ver Instrução Normativa SRF nº 258, de 17 de dezembro de 2002.

13 As conhecidas “Sociedades de Amigos” de museus, fundações e institutos públicos.

14 Ver artigo 28 do Decreto nº 1.494/95 e Decreto nº 4.397/02.

15 A margem de dedução do imposto de renda devido para pessoas físicas que já foi de 10%, foi equiparado ao das pessoas jurídicas e, portanto, reduzido para 6%.

16 Ver Decreto nº 1.494/95 e a Resolução nº 01, de 18 de setembro de 2001, do Ministério da Cultura, que instituiu o novo regulamento da CNIC.

¹⁷ Medida autorizada pela MP nº 1.589/97, cujas disposições foram depois incorporadas à Lei nº 9874/99. Em 2001, através da MP nº 2.228-1, o benefício foi estendido às produções cinematográficas e vídeográficas de curta e média metragem, e à preservação de bens culturais de natureza material e imaterial.

o ministro da Cultura, que, assim, teve instituído o seu poder discricionário de aprovar os projetos e definir as ações que, mesmo não estando previstas na lei, poderiam ser incentivadas.

Com as várias reformas empreendidas no sistema de incentivos, o uso do mecenato cresceu exponencialmente, assim como cresceu significativamente o montante de recursos captados (Tabela 36). Entretanto, as distorções do mecanismo, detectadas em 1996, não foram sanadas. Aproximadamente 82% dos projetos aprovados continuaram localizados nas regiões Sudeste e Sul (cerca de 66% e 16%, respectivamente), assim como os 87% que captaram recursos (respectivamente, 70% e 17%, Tabela 38). Quanto ao montante de recursos captados pela Lei Rouanet, a concentração permaneceu igualmente muito alta, com 83% do total no Sudeste (Tabelas 37 e 39).

Mas a concentração no âmbito do mecenato não aconteceu apenas regionalmente. Ocorreu também por segmento cultural, incentivador e proponente. Como mostra a tabela 40, os segmentos que mais captaram recursos na década de 1990 foram artes cênicas, música e patrimônio, sendo que os dois primeiros foram beneficiados, a partir de 1997, com deduções de 100% da despesa efetuada, o que foi estendido à preservação do patrimônio cultural e a outros segmentos em 2001.¹⁷ A partir desse momento, os segmentos mais contemplados cresceram significativamente em importância relativa, o que reforçou a tendência de concentração (Tabelas 40 e 41). Além disso, o aumento da dedução influenciou o critério de decisão das empresas, que, a partir de 1997, tenderam a investir mais nos segmentos melhor aquinhoados com deduções. (BRASIL, 2001c, p. 104)

Os primeiros dez anos de funcionamento do mecenato contribuíram para a constituição de um grupo de grandes patrocinadores, composto por empresas estatais e privadas sediadas no Sudeste. Como se pode verificar na tabela 42, os maiores valores então investidos em projetos, via mecenato, foram oriundos de um reduzido número de empresas que provia, em média, cerca de 35% de todo o recurso captado pelo mecanismo. Muitas dessas empresas possuíam seus próprios centros culturais, nos quais aplicavam praticamente toda a sua cota de dedução. Essa concentração de patrocinadores rebateu-se, naturalmente, nos projetos beneficiados e seus proponentes, configurando uma situação em que a renúncia fiscal ia, em grande parte, para o mesmo e reduzido grupo de empresas

e centros culturais, que trabalhavam, basicamente, com um mesmo tipo de projeto. Como mostra a tabela 43, apenas três dos maiores e mais frequentes proponentes de projetos culturais beneficiaram-se, entre 1995 e 2002, de 10% de todo o recurso captado no mecenato, o que correspondeu a cerca de 90% dos recursos totais aprovados pelo FNC, no mesmo período. Ou seja, apenas três instituições culturais, vinculadas a três grandes empresas – Rede Globo, Banco Itaú e Banco do Brasil – captaram, via mecenato, recursos correspondentes a praticamente tudo o que o FNC dispôs para, em tese, corrigir as distorções do mercado e viabilizar projetos, a fundo perdido, em todo o Brasil.

O sistema de financiamento da cultura, na modalidade mecenato, promoveu, nos anos 1990, ainda, outra distorção. Uma vez que as instituições públicas são impedidas de se beneficiar dos incentivos do mecenato, para driblar essa norma, casas de cultura, museus e centros culturais estatais adotaram o expediente de constituir organizações privadas, sem fins lucrativos, para apoio às suas atividades. Por meio dessas “associações de amigos”, os equipamentos públicos passaram a captar recursos do mecenato e, na prática, privatizaram sua gestão, já que grande parte dos recursos que impulsionam as atividades-fim desses equipamentos provém daquelas organizações e é por elas movimentada. Essas se habilitam ainda aos recursos do FNC e, assim, passaram a executar recursos orçamentários da administração direta, o que caracteriza uma fuga dos controles habituais da aplicação do dinheiro público. A Associação de Amigos da FUNARTE, por exemplo, no ano de 2000, executou quase a totalidade dos recursos destinados a esta autarquia federal pelo FNC e pelo Ministério da Cultura. (BRASIL, 2001c, p. 254-256)

O sistema de financiamento da cultura implantado nos anos 1990 surgiu da ideia, comum a qualquer programa de incentivos fiscais, de aumentar e atrair recursos privados para o setor, além dos correspondentes à renúncia fiscal. Contudo, o que ocorreu no período foi que a proporção de dinheiro realmente privado investido nos projetos culturais foi diminuindo, ao passo que foi crescendo, no financiamento desses projetos, a participação dos recursos públicos. Como mostra relatório elaborado para o Ministério da Cultura, em 1995, (BRASIL, 2001c, p. 102) a contribuição efetivamente privada era, em média, de 66% da parcela correspondente à renúncia fiscal em cada projeto. Em 2000, essa relação

¹⁸ A porcentagem da arrecadação bruta das loterias federais destinada ao FNC passou de 1% para 3%. Ver Lei nº 9.999/00.

era de apenas 35% do valor dos projetos. De fato, ao aumentar a possibilidade de dedução do valor investido para 100%, a legislação deixou de estimular o investimento privado para apenas repassar o recurso público, diretamente, às empresas patrocinadoras. (SARKOVAS, 2002) Estas, por sua vez, o aplicavam como bem entendiam.

O FNC foi concebido, como visto, para funcionar como instrumento de incentivo a manifestações culturais que, embora importantes, não encontram apoio no mercado. Em suma, para compensar, nas regiões menos desenvolvidas, as distorções e o desequilíbrio “típicos” do mecenato privado. Essas missões tão importantes não puderam, entretanto, ser cumpridas durante os anos 1990, sobretudo por três razões: (1) não se conseguiu estabelecer uma política de distribuição regional que realmente corrigisse as distorções verificadas; (2) utilizou-se o mecanismo como um balcão de atendimento a demandas localizadas de prefeituras e políticos; e (3) os recursos disponíveis, apesar de terem aumentado no período, foram muito menores do que os movimentados pelo mecenato.¹⁸ Como mostra a tabela 44, o FNC operou com o equivalente a cerca 10% dos recursos captados por essa outra modalidade de financiamento (Tabela 36).

Os números relativos à distribuição regional dos recursos do FNC, no período em foco, mostram que, apesar do discurso do Ministério da Cultura, o desequilíbrio não foi suficientemente compensado. Embora o número de projetos atendidos pelo fundo tenha sido mais equilibrado entre as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, a disparidade permaneceu forte com relação às regiões Norte e Centro-Oeste, que, respectivamente, registraram apenas 9% e 8,5 % dos projetos contemplados (Tabela 44). Se considerarmos que aproximadamente 9% dos recursos do FNC atenderam às demandas das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, nota-se que, efetivamente, o fundo contou com verba ainda menor para realizar uma política regional compensatória. Ao lado disso, parece não ter sido eficiente o trabalho do Ministério destinado a identificar melhor a demanda das regiões menos contempladas, pois o desequilíbrio regional ocorreu também no âmbito do FNC. Considerando-se a média entre 1995 e 2002, a região Sudeste foi contemplada com 31% dos recursos do fundo, contra 24% do Nordeste, 13% do Sul e, respectivamente, 7% e 6% das regiões Centro-Oeste e Norte. Os 16% restantes foram absorvidos pelas entidades vinculadas do MinC, especialmente IPHAN

e FUNARTE (Tabela 44). Observando-se a distribuição de recursos do FNC ano a ano, verifica-se que, entre 1995 e 2001, apesar das intenções declaradas de se privilegiar as regiões menos contempladas pelo mecenato, raramente houve uma distribuição mais equilibrada ou uma alteração significativa nesse panorama. Os recursos permaneceram mais concentrados no Sudeste, e o Nordeste foi a única região pouco contemplada no mecenato que teve a situação melhorada no FNC (Tabela 45).

19 Ver artigo 1º da Lei nº 8.313/91.

20 Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000.

21 Empresas de Telecomunicações dos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

O financiamento da preservação do patrimônio cultural

Uma das principais finalidades do PRONAC, tal como definido pela Lei nº 8.313/91, é preservar o patrimônio cultural.¹⁹ De início, voltada exclusivamente para a conservação e restauração de bens móveis e imóveis tombados pelo Governo Federal, após a promulgação da legislação que instituiu o Registro de bens culturais de natureza imaterial,²⁰ essa diretriz foi ampliada para essas expressões da cultura na medida em que componham o patrimônio nacional.

Como mostra a tabela 40, a área de patrimônio sempre despertou o interesse de incentivadores, chegando mesmo a liderar, até 1999, o ranking dos recursos captados no mecenato. Da mesma forma que nas demais áreas, as ações contempladas por meio deste mecanismo ficaram muito concentradas no Sudeste, especialmente nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Entre 1995 e 2000, os incentivadores maiores e mais constantes nessa área foram empresas estatais, destacando-se, inicialmente, as de telecomunicações, como a Telesp e a Telemig.²¹ Depois da privatização das “teles”, esse espaço foi preenchido por empresas estatais como Petrobras, BNDES e Eletrobrás (Tabela 46).

A análise dos projetos de patrimônio cultural encaminhados ao PRONAC mostra que a dinâmica de investimentos nessa área foi, em todos os aspectos, extremamente concentrada e especializada. Além da já referida concentração regional, os investimentos dirigiram-se especialmente para obras em grandes monumentos ou bens artísticos, localizados nos grandes centros ou em cidades históricas do Sudeste. Esses projetos foram intermediados por grupo igualmente reduzido e especializado de proponentes, destacando-se as Fundações Roberto Marinho, Herbert Levy e Ricardo Espírito Santo. Essa concentração temática

22 A FRM foi criada em 1977 com o objetivo de promover e divulgar atividades educacionais e culturais.

23 Informações prestadas por Sílvia Finguerut, Gerente de Patrimônio e Ecologia da FRM, em entrevista realizada em 25 fev. 2002.

24 A Fundação Roberto Marinho não trabalhava no começo dos anos 2000 com projetos cujo valor fosse menor do que R\$ 1 milhão. (Informações prestadas por Sílvia Finguerut, Gerente de Patrimônio e Ecologia da FRM, em entrevista realizada em 25 fev. 2002)

25 Informações prestadas por Sílvia Finguerut, Gerente de Patrimônio e Ecologia da FRM, em entrevista realizada em 25 fev. 2002.

e de proponentes favoreceu o estreitamento do espectro da ação de preservação incentivada, e fez com que o segmento apresentasse uma das mais altas taxas de captação e execução de todo o programa.

Nos anos 1990, toda a área de projetos da Fundação Roberto Marinho²² se sustentou, basicamente, com os recursos captados via leis de incentivo à cultura, sendo o patrimônio cultural o segmento de atuação mais estável. Por ocorrer na Rede Globo, normalmente em horário nobre, a divulgação dos projetos propostos e geridos pela FRM, a organização tornou-se um grande atrativo e um dos intermediários mais procurados tanto por produtores culturais como por patrocinadores. O poder de fogo de sua empresa-mãe e o *know-how* adquirido ao longo de vinte anos permitiram, inclusive, que a organização também “adotasse” projetos no período. Seus parceiros mais constantes foram as estatais BNDES e Eletrobrás, seguidas do Banco Real, da Bradesco Seguros e das Tintas Ypiranga, esta última patrocinadora do conhecido projeto “Cores da Cidade”, por meio do qual fachadas de imóveis históricos foram pintadas em cidades como Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza.

Os critérios de seleção de projetos da FRM levavam em conta, em primeiro lugar, o seu potencial de visibilidade,²³ o que, naturalmente, vinculava-se ao tipo de bem a ser preservado, à sua localização e ao montante financeiro da ação.²⁴ Pesavam ainda na decisão a sustentabilidade da proposta e a natureza da intervenção. Neste último caso, apesar de sua larga tradição na administração de obras de restauração em monumentos tombados, a FRM dava, no começo da década de 2000, menos prioridade a esse tipo de ação – vista como trabalhosa, arriscada em termos de orçamento e, a depender da situação, menos visível do que o produto de projetos como, por exemplo, o “Cores da Cidade”. Do ponto de vista dessa organização, projetos que envolvessem conjuntos urbanos podiam render muito mais em termos de repercussão, mobilização comunitária e desdobramentos do que obras em monumentos isolados.²⁵ Por isso, a promoção do “Cores da Cidade”, já que esse tipo de projeto, além de ter um custo muito mais baixo do que as complicadas restaurações, funcionava bem em termos de divulgação e comentário boca a boca, pelo simples fato de ser mais visível e marcante no espaço urbano.

A atuação da Fundação Roberto Marinho nos anos 1990 é exemplo de como a política de incentivos do Governo Federal para a área de cultura permitiu

a sustentação da atividade de fundações privadas ligadas a grandes corporações e a redução dos custos promocionais de empresas, na medida em que permitiu que recursos incentivados fossem também aplicados na divulgação de projetos culturais. O investimento em marketing cultural já era visto como importante nos anos 1980, e era realizado pelas empresas antes da implantação do sistema de incentivos federais. Ou seja, com suas crescentes vantagens, esse sistema não incentivou um investimento privado que já buscava esses caminhos. Na realidade, possibilitou que este investimento fosse reduzido e que o marketing cultural das empresas patrocinadoras fosse realizado, basicamente, com recursos públicos.

O uso de recursos do PRONAC na recuperação de fachadas e coberturas dos edifícios históricos, sob o argumento de que esses exteriores constituem um bem de valor ambiental, ocorreu no centro histórico de Salvador e constituiu uma primeira utilização do mecanismo do mecenato em ação de cunho social mais amplo.²⁶ Como as regras do PRONAC exigiam que o projeto partisse de uma entidade cultural, a Associação de Amigos da Caixa Econômica Federal, que tem em seus estatutos a finalidade de preservar o patrimônio, propôs os projetos ao Ministério da Cultura. Com esse arranjo, que foi aprovado pela CNIC em 2002, a Caixa passou a financiar a construção ou a adaptação de interiores de imóveis localizados em sítios históricos urbanos para uso habitacional, e o PRONAC, a recuperação do exterior, o que possibilitou a manutenção do custo da operação em níveis compatíveis com o financiamento existente e a faixa de renda dos mutuários focalizados.

Desequilíbrios e distorções

Ao longo de toda a década de 1990, o PRONAC reproduziu, nos projetos culturais incentivados e nos recursos conveniados com outras instâncias públicas, as desigualdades regionais, sociais e econômicas do país. Funcionou, em termos distributivos, exatamente do modo que seus criadores e defensores não queriam, ou seja, com projetos e recursos concentrados no eixo Rio - São Paulo e com investimentos privados decrescentes. As principais causas desse desequilíbrio foram a disparidade entre os recursos disponíveis para o financiamento a fundo perdido e os oriundos da renúncia fiscal, além da falta de um corpo de critérios

²⁶ Ver, neste capítulo, os itens correspondentes ao Programa de Revitalização de Sítios Históricos, da Caixa Econômica Federal.

para a distribuição dos incentivos que contemplasse não somente a diversidade cultural do país, mas também suas desigualdades sociais e regionais. A opção de deixar a cargo das empresas patrocinadoras a decisão de onde e em quê investir, afinal não se provou democrática em seus resultados globais. Além de produzir concentração de recursos e projetos nas regiões de mercado mais dinâmico, favoreceu, basicamente, grandes nomes do cenário cultural e instituições vinculadas a grandes empresas.

Esses grandes nomes e instituições culturais, por seu turno, revelaram-se, no passar do tempo, cada vez mais dependentes dos incentivos fiscais, que respondiam, no caso de espetáculos de artes cênicas, por exemplo, pelo grosso das produções em circulação nos grandes centros urbanos. Por isso, mesmo com acesso amplo ao mercado, produtores culturais de renome nacional não hesitavam em usar seu prestígio para pressionar o Estado por mais verbas e mais poder de decisão na sua aplicação. (SARKOVAS, 2002; XEXÉO, 2002, p. 10) Como resultado disso, regiões e segmentos culturais que não interessavam aos grandes patrocinadores não eram beneficiados. Em razão das deficiências de recursos – e também de critérios –, essa distorção não foi compensada no âmbito do FNC.

Com a justificativa de se evitar censura artística ou interferência do Estado na temática, conteúdo e forma dos projetos, deixou-se de avaliar o mérito de projetos culturais e também de considerar sua capacidade de alcance social e de atender a segmentos e regiões que o Estado desejava desenvolver. Além disso, até 2002, como já observado, os projetos encaminhados ao mecenato foram aprovados com base em avaliações sumárias e restritas à verificação da justeza dos orçamentos apresentados. A despeito de a CNIC ter por diversas vezes defendido a elaboração de um corpo de critérios que possibilitasse uma avaliação mais consistente dos projetos, no que foi seguida pelas comunidades técnicas do Ministério da Cultura e do IPHAN, nada foi implementado nesse sentido. Assim, o discurso oficial de que a distribuição dos recursos do mecenato foi democrática, por conter negociações no âmbito da sociedade civil entre produtores e patrocinadores e por passar por um “complexo processo de avaliação” no âmbito do Estado, não espelhou, de fato, a realidade. O que ocorreu foi uma

transferência total da decisão do uso do recurso público para os patrocinadores, que, sem nenhuma orientação ou exigência, selecionaram os projetos culturais unicamente segundo seus interesses comerciais e de marketing.

Essa situação tornou-se ainda mais grave diante do fato de que grande parte dos recursos do mecenato ia para as chamadas instituições culturais “sem fins lucrativos”, vinculadas aos grandes patrocinadores. O sistema criou facilidades para que as empresas pudessem investir recursos em suas próprias instituições culturais, as quais, se visto bem de perto, tinham, obviamente, fins lucrativos, já que funcionavam como ferramentas de marketing que ampliavam os mercados e fidelizavam os clientes de suas empresas-mãe. Como visto no capítulo referente ao Rio de Janeiro, a programação dos centros culturais criados na área central dessa cidade era montada para atender a esses objetivos. Todas as vezes que o Estado tenta estabelecer parâmetros para corrigir essas distorções foi acusado de intervencionismo e dirigismo cultural.

A política federal de incentivos fiscais teve, contudo, um saldo positivo nos anos 1990.²⁷ Os recursos aplicados em cultura realmente aumentaram, assim como aumentou a oferta, especialmente nos grandes centros do Sudeste, de grandes exposições de artes plásticas, concertos de música erudita e espetáculos de dança e ópera. Novos grupos de teatro foram formados, patrimônios foram recuperados e o cinema brasileiro, após a crise deflagrada em 1990, foi fortalecido, ainda que mantendo sua tradicional dependência do Estado. O PRONAC foi, sem dúvida, um importante instrumento da política cultural e significou efetivamente um envolvimento maior da sociedade nesse campo. Não foi conduzido adequadamente, especialmente porque não atrelou seus recursos a uma política cultural amplamente aceita e discutida. A gestão Weffort, especialmente no segundo mandato, não abriu espaço para essa discussão, tirando de cena inclusive o próprio Conselho de Política Cultural do MinC. Embora prevista na legislação que rege o PRONAC, a avaliação pós-execução dos resultados sociais e culturais dos projetos incentivados não foi feita, realizando-se apenas uma avaliação contábil da aplicação dos recursos. Tampouco se logrou integrar estados e municípios num sistema nacional de financiamento, o que, certamente, colocaria a política cultural em outro patamar de abrangência.

²⁷ Refiro-me aqui ao conjunto das disposições das Leis Rouanet e do Audiovisual.

²⁸ Adota-se para o PCH a periodização proposta por Corrêa (2012).

No que diz respeito ao patrimônio urbano, a contribuição do sistema federal de incentivos fiscais foi reduzida em termos de contribuir para a transformação de sítios históricos atingidos por processos de deterioração e de perda de funções, exceto no caso do centro da cidade do Rio de Janeiro, onde o *cluster* de centros culturais incentivados por esse sistema, de fato, teve impacto transformador em certos setores. No mais, o sistema favoreceu projetos facadistas, como o “Cores da Cidade”, que funcionou em várias cidades como mais um fator de homogeneização espacial. Por outro lado, o uso de incentivos para viabilizar a sempre difícil equação da reabilitação do patrimônio edificado, dando-lhe um uso social mais amplo, foi muito restrito.

O Programa Monumenta e seus antecedentes

O financiamento de ações de conservação e reabilitação do patrimônio histórico não é algo que surgiu recentemente no âmbito dos interesses do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Já em 1967, a partir do encontro promovido pela Organização dos Estados Americanos na cidade de Quito, aliar patrimônio histórico e desenvolvimento econômico tornou-se palavra-de-ordem para a América Latina e também para esta instituição financeira: ali foram lançadas as bases do modelo de aproveitamento econômico da herança cultural da região, implementado durante a década de 1970 e início dos anos 1980. Esse modelo se apoiava no turismo como atividade capaz de promover mudanças no cenário econômico e social de áreas depreciadas; no financiamento de intervenções em grandes monumentos, para a instalação de equipamentos culturais; e na implantação de infraestrutura turística nas áreas focalizadas. Os objetivos eram gerar receita para a conservação dos monumentos recuperados e atrair investimentos privados que ampliassem as áreas reabilitadas e garantissem a sustentabilidade do processo de preservação. Programas desse tipo foram implementados em vários países do continente latino-americano com o apoio de organismos como o BID, a OEA e a UNESCO. Em 1974, o BID já financiava um grande projeto de desenvolvimento turístico nas regiões de Cuzco e Puno, no Peru, iniciando outro, em 1977, no Panamá (Anexo C). No Brasil, política semelhante foi implantada com o apoio da UNESCO, resultando, entre outras ações, no desenvolvimento do Programa de Cidades Históricas – PCH (1973-1987).²⁸

Como observa Paulo Ormindo Azevedo, a experiência ensinou, entretanto, que não era simples conservar o patrimônio apenas desenvolvendo o turismo. (AZEVEDO, 2001, p. 303-304) Os projetos executados durante os anos 1970 em regiões e cidades com graves problemas sociais e econômicos não produziram mais do que zonas artificiais e despovoadas. O turismo, como apontam os especialistas, só prospera em contextos de equilíbrio social e econômico; caso contrário, tende a ser simplesmente predatório ou inócuo como fator de desenvolvimento real.²⁹ As várias experiências realizadas na América Latina o demonstraram e, entre elas, de modo eloquente, o nosso Programa de Cidades Históricas.

O PCH foi o primeiro programa brasileiro de preservação a envolver instituições federais e estaduais em sua coordenação e execução.³⁰ Em cerca de dez anos, financiou 193 projetos em 12 estados brasileiros.³¹ A estratégia então adotada para a conservação dos imóveis recuperados e para a “restauração progressiva” do patrimônio das cidades selecionadas foi o incremento do turismo, mediante implantação de infraestrutura hoteleira mínima; melhoria de acessos; execução de obras de restauração em monumentos para uso institucional, turístico ou cultural; e desenvolvimento de ações de divulgação do patrimônio, das belezas naturais e das manifestações folclóricas do lugar. Foram ainda investidos recursos em aperfeiçoamento técnico e em capacitação de mão de obra, bem como em pesquisas e na elaboração de planos urbanísticos. Entretanto, no que diz respeito à promoção da conservação sustentada do patrimônio, o saldo do programa foi muito baixo. Áreas como o Pelourinho, por exemplo – uma das beneficiadas com recursos do programa – rapidamente retornou ao antigo estado de deterioração. A ideia de que investimentos do Estado atrairiam o interesse privado e um público permanente não se realizou. A principal herança deixada pelo PCH foi a ampliação e a modernização do campo institucional do patrimônio, com a criação ou a estruturação, nos estados, de organismos de preservação que passaram a complementar a ação pública de preservação, antes restrita ao IPHAN.

As políticas que aliavam preservação e desenvolvimento turístico nos anos 1970 não deram certo por vários fatores. Entre esses, a sazonalidade e a instabilidade próprias da atividade; sua fragilidade diante das crises econômicas que assolaram a América Latina, nos anos 1980; a retração e a descontinuidade dos

²⁹ Comentário de Paulo Henrique de Almeida, em mesa-redonda do II Seminário Internacional “Patrimônio e Cidade Contemporânea”, promovido pela Faculdade de Arquitetura da UFBA, de 29 a 31 de maio de 2002.

³⁰ Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN-PR, IPHAN, EMBRATUR e, num primeiro momento, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. No âmbito estadual fundações, institutos ou secretarias vinculados à área cultural, muitos dos quais foram criados para participar do programa. Os recursos eram oriundos do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados – FDPI, também do Governo Federal.

³¹ Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia (no Nordeste), além de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo (no Sudeste). Ver Sant’Anna (2014, p. 367).

investimentos públicos; e a ausência de solução para problemas estruturais ligados ao desenvolvimento econômico e social.

Nos anos 1990, na esteira do sucesso das intervenções de revitalização e requalificação realizadas em cidades europeias e americanas, começou a ganhar corpo uma nova convicção: as experiências latino-americanas não funcionaram porque financiaram exclusivamente o setor público e não souberam atrair corretamente e de modo planejado a iniciativa privada. Ao lado disso, não lograram estabelecer políticas públicas de longo prazo, apoiadas na criação de um ambiente propício à atração de investimentos privados, e não investiram em melhorias que assinalassem clara e inequivocamente a intenção de transformar a situação. (ROJAS, 2001a, p. 15-22; 2001b, p. 199-216) O envolvimento do setor privado e, consequentemente, sua inclusão nos esquemas de financiamento seriam, portanto, a chave para se promover processos sustentáveis de preservação nas cidades históricas latino-americanas.

Com base nessa ideia, e impulsionado também pelo interesse de países centrais em realizar investimentos em serviços urbanos, a partir da abertura das economias latino-americanas para o comércio exterior, o BID retomou e intensificou, a partir de 1994, sua atividade no campo da preservação do patrimônio urbano. Passou então a financiar projetos que previam inversões não somente em infraestrutura, melhoria do espaço público e conservação de monumentos, mas também no fomento à instalação de atividades econômicas nas áreas em processo de revitalização e no financiamento da reabilitação de imóveis privados. De acordo com esse modelo, uma série de projetos foi iniciada em vários países da América Latina, inclusive no Brasil (Anexo C). A experiência que consolidou essas ideias foi realizada na cidade de Quito, a partir de um contrato de empréstimo firmado com o governo do Equador em 1994.

Apesar de ter sido desenhado para viabilizar uma associação equilibrada entre o setor público e o setor privado, o Programa de Reabilitação do Centro Histórico de Quito demonstrou que a atração de investimentos privados para centros históricos longamente debilitados e situados em contextos nacionais sujeitos a crises econômicas e financeiras constantes, não é tarefa simples. Nessa cidade, o poder público teve de se envolver muito mais do que o previsto nos negócios destinados a mostrar a viabilidade de investimentos comerciais no

centro histórico, assim como teve dificuldades de encontrar parceiros e candidatos para comprar unidades imobiliárias produzidas pela Empresa Centro Histórico – empresa de capital misto, criada para promover negócios em parceria com o setor privado e funcionar como braço executivo da municipalidade nesta operação. (ROJAS, [199-], 1999) O desenvolvimento do programa mostrou também que os investimentos na construção de estacionamentos e na recuperação ou instalação de equipamentos culturais e turísticos não tiveram o retorno esperado em termos de rentabilidade, e que os projetos que surgiram para mitigar impactos, como o programa de habitação social, foram os que mais prosperaram e provaram ter a melhor relação custo-benefício.³² No panorama de retração econômica deflagrado pela crise financeira que acometeu o Equador em 1999, o programa de habitação social, ancorado na demanda habitacional existente e em linhas de financiamento adequadas, provou ser o mais capaz de andar com as próprias pernas.

32 Ver Azevedo (2001, p. 308).

A experiência em Quito demonstrou que, em cenários de endividamento público, estagnação e baixo crescimento econômico, o setor público não tem fôlego financeiro para esperar o tempo necessário para que investimentos privados de monta se materializem, sendo muito difícil direcioná-los para áreas arriscadas. A experiência equatoriana pôs em evidência, em suma, que o modelo ancorado na atração de investimentos privados supõe um cenário de vitalidade econômica, disponibilidade de investimentos, boa distribuição de renda e um valor de mercado do patrimônio que inexistia na maioria dos países da América Latina nos anos 1990.

A expansão das ações do BID no campo da preservação do patrimônio urbano ocorreu, contudo, antes de estarem mais perceptíveis os resultados do programa equatoriano e, portanto, mais claros os limites do modelo adotado. Como mostra o Anexo C, este esquema geral de intervenção foi implantado, com variações, em vários países. Em 1995, pouco depois da assinatura do contrato de empréstimo para Quito, por ocasião de um encontro de países membros do BID (BRASIL, 2002, p. 4), foi proposta a montagem de um programa semelhante no Brasil. Baseado nas mesmas premissas da experiência no Equador, o programa brasileiro, entretanto, adquiriu contornos que colocaram novos desafios ao modelo de preservação sustentável preconizado por esta agência de desenvolvimento.

A preparação (1996-1999)

O primeiro documento relacionado ao futuro Programa de Preservação do Patrimônio Histórico Urbano ou, simplesmente, Programa Monumenta, data de 1996. (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1996) Denominado “Revitalização de Sítios Urbanos Através da Recuperação do Patrimônio Cultural”, propõe ao BID a constituição de um programa centrado na ação conjunta entre União, Estados e Municípios a ser desenvolvido em 20 cidades localizadas em todas as regiões do país. De modo análogo ao PCH, apostava-se no impacto de investimentos públicos coordenados para revitalizar e dinamizar essas áreas, propondo-se um programa de desenho muito simples e em total descompasso com a discussão em curso no BID sobre a constituição de padrões de preservação autossustentáveis. A ideia foi posta de lado, ficando claro, já nas primeiras missões técnicas enviadas pelo banco, que o novo programa deveria ter como principal meta a transformação de uma prática de preservação centrada exclusivamente na ação estatal, sem garantias de retorno do investimento público ou de geração de recursos para a manutenção do patrimônio recuperado. Deveria realizar, em suma, o que nenhuma iniciativa anterior conseguiu plenamente, ou seja, compartilhar mais equitativamente a responsabilidade da preservação do patrimônio com a sociedade e, especialmente, com a iniciativa privada.

A preparação do Programa Monumenta pôs em relevo o extremo despreparo do Estado brasileiro para lidar com a complexa questão da preservação e dinamização de áreas urbanas, tanto em termos da ausência de políticas e instrumentos adequados quanto de projetos minimamente estruturados. Um programa de alcance nacional, com ambições de envolvimento da sociedade, de garantia de sustentabilidade das ações e de transformação da prática demandava, ainda, instituições fortes e preparadas para a tarefa. Mais que isso, instituições capacitadas a atuar de modo ágil e articuladamente. As fragilidades de estrutura do IPHAN e do Ministério da Cultura e a baixa qualidade da maioria dos projetos apresentados pelos municípios contatados colocaram sérias dúvidas sobre a capacidade para se tocar um tal programa no Brasil.

A implantação do Monumenta também pôs em relevo, de modo muito agudo, a situação precária em que se encontrava o IPHAN. Diante disso, entre 1996 e 1998,

consultores estrangeiros independentes foram contratados pelo BID para avaliar a capacidade da instituição de executar programas complexos e abrangentes, bem como de desenvolver ações de preservação de modo integrado com municipalidades e setor privado. Concluiu-se, à época, que o IPHAN não necessitava propriamente de uma profunda reestruturação interna, mas de melhores condições de trabalho, com pessoal e orçamento adequados ao desempenho de suas tarefas. (MORENO GARCÍA, 1998) Concluiu-se também que a situação dos organismos estaduais e municipais era ainda pior, o que inviabilizava qualquer proposta responsável de descentralização ou de repasse de competências do plano federal para essas unidades. Os consultores externos recomendaram, então, o aparelhamento da instituição federal, sua instalação em todas as cidades participantes do programa e a elaboração de um trabalho de base de documentação do patrimônio e de produção de normas, destinado a garantir a qualidade das intervenções. (HALÉVY, 1998) Defendeu-se ainda que o IPHAN ocupasse uma posição central na coordenação e na conceituação do programa, cabendo às estruturas terceirizadas, necessárias à sua execução, um papel de reforço e de garantia do caráter interdisciplinar dos trabalhos.

Apesar dessas recomendações, o Ministério da Cultura optou por terceirizar totalmente a coordenação e o gerenciamento do programa, e por manter o IPHAN numa posição de estrito cumprimento de suas funções legais de orientação, aprovação e fiscalização de projetos. A instituição foi autorizada a pensar apenas o componente do programa voltado para o seu próprio fortalecimento, o que, diante das limitações do empréstimo internacional, teve de ficar restrito à proposição de programa de tecnologia da informação e à elaboração de inventários e planos de preservação para áreas tombadas. Em suma, um fortalecimento institucional destinado a tornar mais eficiente a ação do órgão, mas sem capacidade para ampliar sua capacidade operacional.³³

A necessidade de pôr em marcha, no curto prazo, um programa envolvendo vários níveis de governo, intervenções em várias cidades e a coordenação de diversos atores, pôs também em evidência a situação difícil do próprio sistema institucional brasileiro de preservação e, mais amplamente, de todo o então chamado “setor do patrimônio”, ou seja, o conjunto das instituições públicas, das organizações privadas e dos profissionais que atuavam neste campo. A retração,

³³ Havia quase 20 anos que não eram autorizados concursos públicos para preencher vagas de pessoal no IPHAN. Diagnóstico da situação apontava que, em 10 anos, 90% dos funcionários da instituição estariam aposentados. (BRASIL, 2001c)

na década de 80, dos investimentos públicos em conservação do patrimônio esvaziou instituições públicas e desestruturou a face privada do setor, que passou a contar com um número muito pequeno de empresas e profissionais especializados. Além disso, a situação de penúria e o isolamento das instituições públicas, em todos os níveis, surgiram como um sério entrave para um programa cujo pilar central era a articulação entre vários atores públicos e privados.

Além do problema relacionado às situações do IPHAN e do setor do patrimônio, a preparação do Monumenta pôs ainda em evidência a inexistência, no Governo Federal, de uma política de conservação do patrimônio protegido. O problema surgiu em 1996, quando o IPHAN apresentou uma primeira lista de prioridades para o programa, que, na visão do BID, não explicitava os critérios que a fundamentavam. Assim, a montagem do programa foi também marcada por demandas no sentido do estabelecimento de um “*ranking*” dos sítios urbanos protegidos pelo IPHAN, com vistas a se estabelecer prioridades de intervenção. Em 1997, foram pré-selecionadas, a partir da lista originalmente apresentada pelo IPHAN e de avaliações políticas, sete cidades: Recife, Olinda, Ouro Preto, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e São Luís. Pretendia-se, com essa seleção, contemplar situações representativas das problemáticas de conservação existentes no país, englobando setores urbanos degradados, cidades médias tombadas e conjuntos de monumentos em centros metropolitanos.

Entretanto, não se sabe se em razão de a primeira lista do IPHAN encaminhar 20 cidades ou se por pressões políticas, o programa não se concentrou naquela amostra. Decidiu-se que outras cidades seriam incluídas e, para tanto, estabeleceu-se – diante do fracasso das tentativas anteriores de se montar uma lista a partir da aplicação do método Zopp, então muito utilizado pelo setor financeiro – que uma comissão de especialistas independentes e representantes de instituições de preservação se encarregaria do trabalho. Contudo, a seleção das novas cidades não obedeceu a critérios relacionados aos objetivos do programa e à identificação de problemáticas urbanas e patrimoniais específicas, conforme recomendado pelos consultores do BID. Resultou de avaliações de natureza cultural, política, estética e histórica (BRASIL, 2001j, 2001k) que, embora importantes e pertinentes, não correspondiam a situações adequadas ao modelo de intervenção proposto pelo programa. Por essa razão, algumas cidades selecionadas não conseguiram

passar pelo crivo econômico-financeiro do programa e outras desistiram de participar (ver Quadro 8). Por fim, cabe ressaltar que todo o demorado processo de estabelecimento de prioridades findou por produzir uma lista não muito diversa da que foi sugerida pelo IPHAN em 1996³⁴ (Quadro 9).

No processo de estabelecimento da abrangência do Monumenta e de suas prioridades, o BID, assim como os consultores estrangeiros, alertaram as autoridades brasileiras para o risco de se pulverizar recursos com a inclusão de muitas cidades, e de se perder assim a oportunidade de realizar intervenções realmente significativas. Apesar desses alertas, foi mantida a ideia de se desenvolver o programa em 27 cidades.

Características da primeira fase (1999-2003)

A estrutura, os objetivos e as metas do Programa Monumenta foram delineados ao longo de missões técnicas e reuniões realizadas entre 1996 e 1997³⁵ – bem antes, portanto, da assinatura do contrato de empréstimo entre a União e o BID. As premissas gerais adotadas foram as mesmas que nortearam a experiência de revitalização do centro histórico de Quito, tendo como princípio fundamental a ideia de que a ação isolada do Estado não é suficiente, no longo prazo, para conservar os bens culturais, sendo, portanto, essenciais o aporte de investimentos privados e a mobilização da sociedade. A sustentabilidade das ações do programa foi, então, condicionada à atração de parceiros desde a montagem das operações, bem como à implementação de ações capazes de promover a dinamização econômica e a renovação dos investimentos privados nas Áreas de Projeto. Os investimentos estratégicos iniciais seriam assumidos pelo Estado, com vistas à criação de um ambiente físico, institucional e legal atraente e adequado ao desenvolvimento dessa parceria. Foi ainda estabelecida como meta a difusão dessa prática de montagem de ações compartilhadas entre Estado, sociedade e iniciativa privada, e a construção de um modelo de intervenção sustentável que pudesse ser tomado como referência e reproduzido em outras situações no país.

O Programa Monumenta foi implementado segundo uma estrutura organizacional que concentrou funções de supervisão, coordenação, gerenciamento, administração, planejamento e parte da execução no plano nacional, além de

34 Apenas três cidades das 20 selecionadas pelo IPHAN – Petrópolis, Florianópolis e Antonina – não ficaram entre as 32 melhor colocadas no ranking final elaborado pela comissão de especialistas mobilizada pelo Monumenta. As duas primeiras, entretanto, foram classificadas em 38º e 55º, no conjunto dos 94 sítios históricos priorizados. Apenas Antonina, no Paraná, não foi incluída, pois não possuía sítio ou conjunto de monumentos tombados em nível federal.

35 Ver “Ajudas-Memória” das missões do BID realizadas entre 1996 e 1997.

36 Informação prestada por Cecília Parlato, consultora da UCG, em entrevista realizada em 10 dez. 2002.

37 Opinião de Jurema Machado, da UNESCO, em entrevista realizada em 11/12/02, e também de Cyro Corrêa Lyra, ex-coordenador do GT IPHAN – Monumenta, em entrevista realizada em 23 fev. 2002.

funções mais puramente executivas no plano local. No núcleo central, essas funções foram divididas, inicialmente, entre Ministério da Cultura, BID e UNESCO-Brasil e, no local, entre estados e municípios, através de unidades especiais. Na condição de principal fonte de recursos, o BID estabeleceu as regras básicas de funcionamento do programa, tendo em vista os objetivos pactuados. Assim, além de desempenhar funções de supervisão geral e monitoramento, o banco analisava e autorizava todas as despesas relacionadas aos componentes do programa que deveriam ser financiados pelo empréstimo externo.

A participação da UNESCO-Brasil no Monumenta não estava prevista no contrato de empréstimo, constituindo, na realidade, um arranjo do governo brasileiro para evitar as limitações e os controles burocráticos da administração pública direta e assim conferir agilidade à execução do programa. A organização administrava os recursos do Monumenta relacionados aos componentes executados pelo Governo Federal, contratando consultores, especialistas e serviços, e organizando licitações. Também avaliava tecnicamente as ações que eram encaminhadas para contratação ou pagamento, funcionando como mais uma instância de controle e supervisão do programa.

As funções de coordenação, supervisão, orientação e fiscalização do Ministério da Cultura eram realizadas por uma Unidade Central de Gerenciamento – UCG, sediada no próprio MinC. A UCG era responsável pela execução do programa e composta, em fins de 2002, por cerca de 40 consultores contratados através da UNESCO-Brasil,³⁶ que eram responsáveis desde o suporte que deveria ser dado aos municípios participantes até o planejamento e acompanhamento da execução de componentes do programa. Essa equipe terceirizada organizava-se em “departamentos”, por área de atuação, e relacionava-se com as unidades responsáveis pela execução dos projetos em nível local. O Programa Monumenta foi, inicialmente, um caso de política pública coordenada e executada por estrutura paralela terceirizada e sem vínculo permanente com qualquer instância do Estado.

Na avaliação de técnicos que acompanharam o Monumenta desde o início, a montagem de uma UCG inteiramente terceirizada e apartada das estruturas estatais permanentes visou à agilidade, mas findou por operar uma ruptura muito radical e isolar a unidade institucionalmente, dificultando sua operação.³⁷ Esse tipo de problema foi também, em grande parte, reproduzido no plano local.

Ao IPHAN, coube, no início, um papel eminentemente técnico, de orientação e fiscalização dos aspectos estritamente relacionados à conservação e à restauração do patrimônio tombado. Era responsável pela execução, através da UNESCO-Brasil, apenas do componente destinado ao seu próprio fortalecimento institucional, relacionando-se com o gerenciamento central do programa por meio de um grupo de trabalho – denominado “Grupo Tarefa” – composto também por consultores contratados.³⁸

O Programa Monumenta lidava, portanto, com três burocracias em sua instância central: a do BID, que aprovava a execução de determinadas ações do programa; a da UNESCO, para a efetivação de contratações e pagamentos; e a do Governo Federal, por intermédio do MinC e do IPHAN, no tocante à execução geral e ao acompanhamento de convênios, à análise e à aprovação técnica de intervenções. Além disso, lidava com a burocracia local de cada município na preparação e execução de ações nas Áreas de Projeto. Essa pesada carga burocrática foi uma das principais causas da baixa capacidade executiva do programa na sua primeira fase.

Aos estados e municípios eram consignadas tarefas de preparação e execução de projetos, por meio das Unidades Executoras de Projeto – UEP. A estas cabia coordenar a elaboração de projetos, executar procedimentos licitatórios no âmbito local, controlar e acompanhar a execução de contratos. A ideia inicial era que as UEP tivessem um espectro de atuação mais amplo, funcionando, à semelhança da Empresa Centro Histórico de Quito, como instâncias de compartilhamento com o setor privado da execução de ações nas Áreas de Projeto, incluindo captação de recursos e viabilização de empreendimentos. Diante da impossibilidade legal de implantação de tais organismos no Brasil, o papel das UEP foi bastante reduzido. Vinculadas às instâncias municipais ou estaduais responsáveis pela execução do programa, a depender da estrutura dessas instâncias, contavam com pessoal efetivo. Em vários casos, corresponderam também a estruturas terceirizadas.

Inicialmente, a ideia do programa era restringir os parceiros do setor público ao Governo Federal e aos municípios participantes, mas problemas relacionados à capacidade institucional e financeira de algumas cidades ou ao fato de a questão patrimonial ser competência de administrações estaduais, em algumas regiões,

³⁸ Em 2003, com nova administração federal, esse grupo foi extinto.

39 Casos dos estados de Goiás, Pará e Bahia.

40 Este foi o caso, como visto no Capítulo 2, da 7ª etapa do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, na qual os recursos do Programa Monumenta foram complementados pela Caixa Econômica, através do Programa PAR.

41 Ver Capítulo 3 referente à cidade de São Paulo.

42 O contrato de empréstimo estabelecia, na cláusula 1.03, que o mutuário poderia cancelar a parte do financiamento correspondente à contrapartida local não realizada por municípios e setor privado, de modo a ser mantida a paridade de 50% entre recursos externos e nacionais. (TADDEI NETO, 1998a, p. 152)

essas instâncias foram também incluídas como intervenientes ou executoras de projetos locais.³⁹ Para garantir a participação do setor privado, o programa previa financiamentos para a promoção de atividades econômicas, para a execução de intervenções em imóveis privados e para treinamento de agentes locais de cultura e turismo.

A Caixa Econômica Federal – que propôs, no período de preparação do Monumenta, uma participação mais ativa por meio da integração de seus fundos especiais aos recursos do programa (AJUDA-MEMÓRIA..., 1997a) – desempenhou o papel secundário de agente financeiro, ou seja, de depositária dos recursos do empréstimo internacional. Entretanto, em decorrência das ações de reabilitação que desenvolveu a partir de 2000, e de algumas situações particulares que se configuraram na execução do Monumenta, a Caixa ampliou essa participação, provendo recursos para a montagem de operações que contemplassem o uso habitacional.⁴⁰

O custo total estimado do Programa Monumenta foi, inicialmente, de US\$ 125 milhões – portanto, menos do que o previsto para o Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo.⁴¹ Metade desses recursos correspondia ao empréstimo concedido pelo BID – que deveria ser pago em 20 anos, com taxa de juros variável e em torno de 6% ao ano – e a outra metade dizia respeito à contrapartida nacional, distribuída entre União, estados e/ou municípios e setor privado, à razão de, respectivamente, 24%, 16% e 10%.⁴² A contribuição privada poderia se materializar sob a forma de doações, contratação de obras e serviços ou, ainda, por meio do patrocínio de ações do programa através do uso de incentivos fiscais. (BRASIL, 2001f, p. 15)

Em termos de composição financeira, portanto, o Monumenta foi montado como programa de investimentos públicos a fundo perdido, contando apenas com uma pequena parte reembolsável – correspondente ao financiamento das intervenções em imóveis privados – o que equivaleria a aproximadamente 30% do valor das intervenções previstas para cada projeto local. Em termos globais, o programa operaria, assim, com 90% de seus recursos advindos do setor público e 10% – sujeitos a variação – provenientes do setor privado.

Os recursos do Programa Monumenta foram distribuídos entre cinco componentes finalísticos, denominados, respectivamente, *Investimentos Integrados*

em *Áreas de Projeto*, *Fortalecimento Institucional*, *Promoção de Atividades Econômicas*, *Treinamento e Formação*, e *Programas Educativos*. Esses componentes abarcavam 77,6% dos recursos do programa, ficando o restante dividido entre atividades de gerenciamento, desenvolvimento de estudos e projetos e demais custos financeiros do programa – juros, comissão de crédito, inspeções e supervisões por parte do BID (Tabela 47).

Os “*Investimentos Integrados em Áreas de Projeto*” constituíam o principal componente do Programa Monumenta, com 42,4% dos seus recursos repartidos entre o empréstimo do BID e a contribuição local (ver tabela 47).⁴³ Executado pelo município ou pelo estado participante, incluía o financiamento de intervenções de conservação e restauração de monumentos tombados em nível federal; a execução de melhorias no espaço público – incluindo iluminação, paisagismo, sinalização e mobiliário urbano –; construção de estacionamentos, pequenas obras de infraestrutura e o financiamento de intervenções em imóveis privados.⁴⁴ A parte reembolsável do financiamento do programa estava, como visto, contida nesse último subcomponente e correspondia aos recursos destinados à concessão de empréstimos a proprietários de imóveis localizados nas Áreas de Projeto para a realização de obras de recuperação de fachadas, coberturas, estabilização estrutural, melhoria de instalações prediais e, ainda, exclusivamente para proprietários com renda de até três salários mínimos, obras de atendimento à legislação sanitária e de adequação do imóvel para geração de renda.⁴⁵ A seleção dos beneficiários deveria partir de edital público e foi vinculada à contrapartida proposta pelo proprietário, à importância histórica, artística, cênica ou estratégica do imóvel e à regularidade jurídica da propriedade. O retorno desses financiamentos deveria ser revertido para um Fundo Municipal de Preservação que iria ser, obrigatoriamente, criado pelo município participante.

O fortalecimento institucional dos executores públicos – MinC, IPHAN, estados e municípios participantes – é um componente de praxe em programas financiados por agências multilaterais de desenvolvimento como o BID, correspondendo, no caso do Programa Monumenta, a 6,5% dos recursos pactuados (Tabela 47). A meta principal desse componente era, sob a liderança do Ministério da Cultura, promover mudanças nos modelos institucional, legal e de gestão do patrimônio no país, com vistas a se repartir melhor as responsabilidades da

43 Respectivamente 36,695% para a fonte BID e 16,405% para a contrapartida nacional (federal e local).

44 O componente contempla ainda a possibilidade de financiamento de 50% do custo de instalações subterrâneas de rede elétrica e de telefonia, e obras em monumentos públicos protegidos por estados e municípios localizados nas Áreas de Projeto, desde que apresentem comprovação de retorno financeiro.

45 Podiam ser também financiadas neste item ações de regularização fundiária em imóveis selecionados. (BRASIL, 2001f, anexo F)

46 O recurso total para o fortalecimento institucional do IPHAN foi orçado em R\$ 7.357.000,00, o que, pela taxa de câmbio vigente no início do mês de abril de 2003, correspondia a cerca de US\$ 2,2 milhões.

preservação entre as três esferas de governo e a sociedade. As ações previstas para o IPHAN, ainda que específicas, inseriam-se nessa lógica e envolviam, como visto, o fortalecimento da capacidade técnica e normativa da instituição.⁴⁶ Para estados e municípios foram destinados recursos para atualização legislativa e capacitação de gestores públicos nas áreas relacionadas ao programa.

O componente denominado “*Promoção de Atividades Econômicas nas Áreas de Projeto*” tinha como executantes o Ministério da Cultura e o setor privado, por meio de fundações, organizações não governamentais ou grupos atuantes nas áreas de produção cultural e turismo. Correspondia a 6,0% do custo estimado do programa (Tabela 47), prevendo-se nesse item o financiamento de projetos até o valor máximo anual de US\$ 200.000,00 por município, mediante 50% de contrapartida do setor privado. Deveriam ser priorizadas propostas que contribuíssem para a intensificação do uso dos imóveis ou da atividade econômica da área focalizada, com vistas ao aumento do tempo de permanência de frequentadores. O item contemplava ainda ações de promoção das Áreas de Projeto no Brasil e no exterior e de montagem de encontros para a captação de parcerias privadas.

O componente “*Treinamento e Formação*” se destinava à capacitação de mão de obra e envolvia o treinamento de agentes locais de cultura e turismo. Correspondendo a 6,3% dos recursos do programa, previa o financiamento da implantação de Centros de Formação de Artífices nas regiões das Áreas de Projeto e o treinamento, no exterior, de instrutores para esses centros. A capacitação de agentes de cultura e turismo se destinava a trabalhadores e pequenos empresários sediados nas áreas sob intervenção, devendo abranger aspectos relacionados aos objetivos do programa. Os executores desse componente seriam o MinC, estados e municípios participantes.

Com o objetivo de conscientizar e envolver a sociedade brasileira nas tarefas de preservação, o componente educativo do programa previa a realização de campanhas publicitárias, além da produção de filmes documentários, vídeos escolares e peças de informação turística. Este componente, a ser executado integralmente pelo Ministério da Cultura, abocanhava boa parte dos recursos previstos: US\$ 20.445.000,00, ou 16,4% do orçamento total.

Observa-se que o conjunto dos componentes finalísticos do Monumenta dirigia-se, inicialmente, à promoção do uso turístico e cultural, indicando-se que

a dinamização e o aproveitamento econômico das Áreas de Projeto deveriam se dar, prioritariamente, por meio dessas atividades. O programa implantou, assim, um modelo de intervenção que tendia a homogeneizar funcionalmente essas áreas. Como visto no caso de Salvador, contudo, os enclaves já não se mostravam sustentáveis, o que contradizia sua principal premissa.

O principal instrumento de gestão criado pelo Monumenta foi o *Fundo Municipal de Preservação*. Este fundo – um dos requisitos para participação no programa – se destinava à conservação dos monumentos recuperados nas Áreas de Projeto, constituindo, portanto, uma peça-chave para a sustentabilidade da intervenção. O instrumento foi concebido para operar com os recursos gerados direta ou indiretamente pelo projeto local, incluindo receitas produzidas pelo uso de imóveis recuperados, pelo aumento de arrecadação fiscal, assim como pelo retorno do financiamento da recuperação dos imóveis privados. Após o atendimento da conservação dos monumentos restaurados, o fundo poderia aplicar recursos na recuperação de outros monumentos selecionados pelo IPHAN e, em seguida, na replicação do projeto em sua área de influência. O fundo seria administrado por um representante do município e por um Conselho Curador, cuja composição, paritária entre setor público e setor privado, previa representantes do MinC, do IPHAN, do estado e do município, além de empresários ligados à Área de Projeto, moradores, universidades e organizações não governamentais. (BRASIL, 2001f, anexo E)

O Fundo Municipal de Preservação deveria ser também um instrumento de controle contábil e da aplicação das receitas geradas pelos projetos em cada localidade, visando a garantir que estas fossem aplicadas, prioritariamente, na conservação dos monumentos cujas características físicas, de uso ou destinação dificultassem a geração de renda própria para manutenção. O fundo não se destinava, portanto, a conservar o parque privado nas Áreas de Projeto ou à realização de qualquer tipo de investimento além dos acima citados. A ideia era que, partindo-se de projetos sustentáveis e dos investimentos públicos realizados, a iniciativa privada fosse atraída e se tornasse efetivamente parceira, investindo na conservação dos imóveis sob sua responsabilidade.⁴⁷

Embora tivesse entre seus objetivos a dinamização econômica e a intensificação do uso das áreas sob intervenção, adotando como principal indicador de

⁴⁷ Na prática, contudo, essa regra não foi rigidamente observada, pois na lei que criou o FUNDOCENTRO – o fundo de preservação da Área de Projeto do Monumenta em Salvador – se estabeleceu que os recursos poderiam ser aplicados em qualquer imóvel existente na Área de Projeto. Essa adaptação permitiria ao Governo do Estado da Bahia continuar a prática paternalista de conservar as fachadas de imóveis privados no centro histórico de Salvador (Capítulo 2).

sucesso a valorização imobiliária, o Programa Monumenta não criou nem propôs a adoção de mecanismos de controle da especulação. Além disso, a despeito de lidar com áreas depreciadas e ocupadas por população de baixa renda, os mecanismos que o programa encaminhava para aliviar o impacto das intervenções sobre essas populações se restringiam a Planos de Reassentamento.

O programa possuía um conjunto de procedimentos que se destinavam a propiciar processos de escolha racionais e transparentes, bem como a formulação de propostas consistentes e sustentáveis, mas, na prática, nem tudo se processou assim na sua primeira fase. Injunções políticas exerceram peso considerável na seleção de áreas e no conteúdo de projetos, estudos foram elaborados simplesmente para cumprir exigências, a mobilização do setor privado ficou, em geral, muito aquém do desejado e a participação da sociedade na elaboração das propostas foi superficial e restrita às chamadas “oficinas de planejamento”. (BRASIL, 2001, p. 41-42) Estas, por sua vez, nem sempre conseguiram a representatividade desejada em termos de participação da população local e seguiram uma metodologia que não possibilitou reflexão mais profunda sobre a problemática patrimonial, social e econômica local, a fim de que se pudesse identificar as demandas e as potencialidades capazes de dar sustentabilidade real aos projetos.

O Programa Monumenta instituiu um modelo rígido para a elaboração dos projetos locais. As intervenções físicas passíveis de financiamento deveriam ser as previstas nos “*Investimentos Integrados*”, e as demais ações deveriam estar relacionadas apenas ao fortalecimento institucional local, à capacitação e ao treinamento. O componente destinado à promoção de atividades econômicas nas Áreas de Projeto, bem como o componente educacional, tinham vida independente dos projetos locais. O programa continha ainda várias regras relativas à concepção e à montagem técnica dos projetos que estabeleciam, entre outras exigências, que o trecho urbano selecionado deveria conter os monumentos e logradouros de maior importância do conjunto, abranger uma área que assegurasse a composição de um “conjunto arquitetônico harmonioso” e possibilitasse a implantação de um “conjunto sustentável de atividades econômicas”. (BRASIL, 2001, anexo A) Recomendava-se que a delimitação da Área de Projeto partisse dos monumentos que constituíssem focos das intervenções e envolvesse os imóveis adjacentes de modo tal que seus exteriores contribuíssem para a composição do

conjunto arquitetônico almejado. Essa mesma consideração norteava a seleção dos demais logradouros do sítio que seria objeto da intervenção. As regras de projeto também recomendavam que os usos previstos favorecessem a intensificação do fluxo de frequentadores e turistas e contribuíssem para a atratividade da área. Intervenções que melhorassem a acessibilidade do lugar eram também aconselhadas.

Analogamente ao modelo geral da intervenção, o modelo de projeto conduzia também a uma concepção das áreas de intervenção como zonas turísticas, incitando os parceiros locais a uma abordagem que não partia de uma problemática urbana ou de preservação a ser resolvida, mas de uma prévia determinação funcional. Em decorrência dessas normas, alguns projetos locais destinaram ao uso turístico e cultural edifícios cuja utilização original ainda seria viável e desejável para a cidade. Em Diamantina e Penedo, por exemplo, os respectivos mercados municipais foram adaptados para abrigar atividades culturais e venda de artesanato, quando sua função como centros de abastecimento dessas cidades ainda tinha vitalidade e era bastante demandada.

A forte preocupação estética contida nas regras de projeto não correspondeu, entretanto, a um cuidado especial para com o patrimônio preservado, no sentido de serem estabelecidas exigências quanto ao desenvolvimento de estudos detalhados sobre as características patrimoniais dos sítios selecionados. Os inventários arquitetônicos e urbanísticos desenvolvidos pelo IPHAN no âmbito do próprio programa não foram vinculados aos projetos locais, constituindo um produto independente que não foi utilizado para fundamentar estes últimos.

Uma rápida análise dos projetos das cidades que assinaram convênio de financiamento até 2002 mostra que as regras do programa, de fato, produziram projetos que, em sua maioria, privilegiaram o uso turístico e cultural nas áreas de intervenção e se limitaram a introduzir melhorias na aparência do espaço em torno de monumentos destacados, com vistas a promover áreas de visitação (Quadro 9). Repetiu-se, assim, em grande parte, o modelo praticado 30 anos antes pelo PCH, o qual, como já comentado, provou não ser sustentável, principalmente em razão de sua grande vinculação à atividade turística. Num país em que o turismo patina, há décadas, num patamar que beira a estagnação, seria, no mínimo, exageradamente otimista imaginar que uma cidade como Icó, no alto

48 Em 2000, 5,3 milhões de turistas estrangeiros visitaram o Brasil, contra 4,7 milhões em 2001, e 3,8 milhões em 2002. Apenas o *Empire State Building*, em Nova York, recebia cerca de 10 milhões de turistas por ano em 2002. Dados obtidos no site <www.embratur.gov.br>, acesso em junho 2003.

sertão do Ceará, localizada a 400 Km da capital e de economia eminentemente agrária, sustentaria a conservação de seus monumentos por meio de um centro de convenções e de sobrados recuperados para restaurantes e pousadas.

Em várias cidades, o Programa Monumenta lidava com áreas cujos edifícios recuperados em épocas anteriores se deterioraram, em decorrência de situações de estagnação econômica, usos inadequados ou demasiadamente voltados para uma demanda cultural e turística que nunca se configurou. Os números do turismo no Brasil até 2002 tampouco indicavam que a visitação dessas áreas se intensificaria na escala imaginada. Como mostravam dados da EMBRATUR e da OMT, entre 2000 e 2002, o número de turistas estrangeiros no país caíra cerca de 30% e o turismo interno permanecia estagnado em função da recessão econômica.⁴⁸ O baixo crescimento econômico do país e a situação de crescente violência e de graves problemas sociais nos principais centros nacionais receptores e emissores também não autorizavam perspectivas otimistas.

Execução e resultados na primeira fase (1999-2003)

Apesar da estrutura terceirizada montada no Ministério da Cultura para gerenciar o Programa Monumenta, um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, de julho de 2002, detectou sérios problemas relacionados ao gerenciamento e à execução do programa. (BRASIL, 2002f) Os auditores verificaram que, em 2000, somente 11% das despesas previstas no Plano Operacional foram realizadas, e que, em 2001, executou-se apenas 39%. Verificou-se também que a maior parte das despesas atendeu ao próprio gerenciamento do programa, com pouquíssimos recursos aplicados nas atividades-fim. Conforme mostra a tabela 48, nos dois primeiros anos de execução, apenas 2% dos recursos previstos foram aplicados em projetos locais. Essa baixíssima execução do principal componente finalístico do programa acarretou um aumento de 313% nos gastos previstos com comissão de crédito – a taxa paga ao BID pela disponibilização de recursos.

A auditoria do Tribunal de Contas pôs em relevo um dos principais nós do Programa Monumenta, qual seja, o desenvolvimento de um programa nacional de preservação do patrimônio sem a adoção, por parte do Governo Federal, de qualquer medida no sentido de aparelhar o organismo federal legalmente

responsável pelo assunto, sequer para exercer as limitadas funções que lhe foram designadas. A esse respeito, o TCU alertou para o risco de descontinuidade do programa por falta de domínio, por parte das estruturas permanentes do Estado, dos seus procedimentos, normas, práticas e do conhecimento produzido, indicando como solução – analogamente aos consultores estrangeiros contratados na época da montagem do Monumenta – a participação de funcionários do MinC e do IPHAN em sua Unidade de Gerenciamento Central.

O Tribunal de Contas concluiu pela necessidade de revisão do Plano Operacional do programa, a fim de se adequar os valores pactuados inicialmente à capacidade executiva demonstrada, evitando-se custos financeiros desnecessários. Por fim, entre outras recomendações, solicitou ao Ministério da Cultura uma avaliação cuidadosa da conveniência de se incluir novas cidades no programa, antes que os convênios em vigor estivessem cumprindo as metas acordadas. (BRASIL, 2002f, p. 2)

Os gastos excessivos com a administração do Programa Monumenta levaram a imprensa nacional a comentar que o programa não estaria preservando o patrimônio, e sim a “culturocracia”. (GASPARI, 2002) Um olhar mais atento, entretanto, revelaria que, na realidade, não eram os servidores públicos os beneficiários dessa situação, mas uma rede de consultores e firmas de consultoria que gravitava em torno da UCG e das UEPs, realizando uma verdadeira drenagem de recursos do programa. Em seus três primeiros anos, ao invés de encaminhar mudanças consistentes na prática de preservação, o Monumenta funcionou como um sorvedouro de recursos da contrapartida nacional, apenas para produzir papéis e pagar consultorias que pouco garantiram a desejada sustentabilidade das ações.

Uma das principais contradições do Programa Monumenta na sua primeira fase foi tentar implantar processos de preservação sustentáveis sem investigação mais profunda dos fatores que propiciariam a sustentabilidade em cada local. Essa investigação prévia, de importância fundamental, foi substituída por estudos de viabilidade financeira e oficinas de planejamento, que eram, na realidade, *workshops* desenvolvidos em dois dias.

Foco central do programa, a participação da iniciativa privada nos projetos locais também deixou muito a desejar nos primeiros três anos. Na maioria das

idades que assinaram convênios de financiamento em 2000, o estabelecimento dessas parcerias foi difícil, devido não somente à atitude expectante de um setor privado habituado a ações estatais paternalistas nesse campo, mas também à paralisação dos contatos com esses atores por parte da UCG e UEPs. (BRASIL, 2001, p. 12) As parcerias foram ainda prejudicadas pela falta de definições gerenciais de caráter fundamental. Em 2001, por exemplo, os projetos em parceria com o setor privado previstos para Ouro Preto aguardavam ainda deliberações da coordenação do programa sobre o processo de seleção dos candidatos. (BRASIL, 2001, p. 26)

Um outro entrave à execução dos investimentos integrados do Monumenta foi a falta de qualidade dos projetos apresentados, o que acarretou muitas dificuldades para sua aprovação no âmbito do IPHAN. Procedimentos básicos relacionados a levantamentos históricos, arquitetônicos e arqueológicos não eram cumpridos, nem considerados itens obrigatórios nas planilhas de execução. Outra questão foi a inadequação do modelo de intervenção à realidade das cidades, tanto as grandes quanto as menores. Como visto nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo, o montante de recursos disponibilizados pelo programa foi muito baixo para cidades desse porte, e a obrigatoriedade de que fossem distribuídos entre componentes pré-determinados não permitia flexibilidade e conduzia à elaboração de projetos que necessitavam de complementação de recursos, ou que, por si só, não tinham chances de transformar quadros de deterioração. Quanto às cidades menores, os critérios de avaliação da sustentabilidade das ações e o percentual de contrapartida exigido eram inadequados, inviabilizando, às vezes, sua participação.

O modelo de intervenção introduzido pelo Programa Monumenta enfrentou, portanto, sérios problemas para se realizar conforme o projetado. Enfrentou ainda entraves consideráveis com relação à consolidação do seu modelo de “intervenção sustentável”, devido, principalmente, a equívocos relacionados à metodologia de preparação e identificação das intervenções locais, à rigidez do conteúdo dos seus componentes e à tendência de concentrar os esforços de dinamização e sustentação econômica das Áreas de Projeto no desenvolvimento de atividades turísticas e culturais. Outro desafio se relacionou à decisão de ampliar a atuação do programa para mais 20 cidades, além das sete da amostra inicial, sem que nenhum projeto local tivesse sido executado ou sequer mostrado os primeiros

resultados. Somada aos problemas inerentes ao modelo de intervenção e aos arranjos institucionais estabelecidos, essa decisão acarretou o aumento da pesada carga de administração do programa e a pulverização de seus recursos, o que ampliou a possibilidade de baixo desempenho, em proporção ao total do investimento realizado.

Experiências anteriores ao Programa Monumenta, como o PCH, já haviam demonstrado que processos sustentáveis de preservação requerem mais do que uma massa de recursos e a execução de intervenções físicas. Requerem conhecimento profundo da realidade patrimonial e urbana focalizada, instrumentos de planejamento, financeiros, de incentivo e de gestão apropriados; mobilização política e social e modelos de intervenção flexíveis e adequados às realidades, vocações e potencialidades das áreas urbanas selecionadas. Requerem, enfim, uma nova prática de preservação urbana que o Programa Monumenta, apesar de aperfeiçoado em sua segunda fase (2003-2010), não logrou construir.

O programa, entretanto, apesar dos problemas relatados e mesmo antes de alcançar o seu pleno desenvolvimento, apresentou saldos positivos. Implantou uma nova política nacional de preservação urbana depois de mais de 20 anos de letargia nesse campo; colocou em evidência as carências técnicas, instrumentais e operacionais do Estado brasileiro para lidar com a questão e induziu a implantação de outros programas do gênero, como se verá em seguida.

O Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH e seus antecedentes

O Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, da Caixa Econômica Federal, assim como o PRONAC e o Programa Monumenta, surgiu da retomada de propostas dos anos 1970. Suas raízes estão nos desdobramentos finais do antigo Programa de Cidades Históricas – PCH e em documento divulgado em 1978, no qual se propunha a criação de uma linha de crédito para a recuperação de imóveis históricos para uso habitacional. (AZEVEDO, 1988, p. 35-51) No final da década de 1970, o aproveitamento turístico do patrimônio já apresentava claramente seus limites, o que provocou mudanças nos rumos do PCH e colocou em pauta a necessidade

de tratamento dos problemas urbanos e sociais das cidades tombadas. Esse processo fez surgirem as primeiras propostas de criação de um programa nacional de preservação, voltado para questões vinculadas ao desenvolvimento urbano e à política habitacional. No início dos anos 1980, portanto, o tema da habitação em áreas históricas já surgia como uma forma de aliar o aproveitamento econômico do patrimônio urbano à promoção social.

O novo programa seria desenvolvido pelo IPHAN, em parceria com o antigo Banco Nacional da Habitação – BNH, prevalecendo a ideia de se combinar recursos do Tesouro Federal com linhas de crédito do BNH, de modo que mutuários de baixa renda pudessem arcar com os financiamentos. Tendo em vista o perfil socioeconômico médio do morador de sítios históricos, o sistema previa o uso de subsídios na montagem das operações. Para a realização de operações-piloto foram selecionados, preliminarmente, os centros históricos de São Luís, Salvador e Olinda, realizando-se, entretanto, apenas uma experiência nesta última cidade. O papel de agente promotor e mutuário final, assumido pela Prefeitura Municipal de Olinda junto ao banco, viabilizou a realização da experiência, já que a maioria da população do sítio histórico não apresentava renda suficiente para atender às exigências do BNH. A prefeitura montou um esquema de concessão de empréstimos diretamente aos interessados, baseado na assinatura de promissórias resgatáveis em 12 meses. As prestações pagas eram revertidas para um fundo de preservação, propiciando-se, assim, a concessão de créditos a outros moradores. Com esse esquema, se conseguiu contornar os problemas relativos à comprovação de renda, documentação e titularidade, que, normalmente, travam e dificultam o desenvolvimento desse tipo de ação.

Na experiência de Olinda, a partir de estudos socioeconômicos e de reuniões com a população, foram concentrados esforços na melhoria das habitações de baixa renda. Para tanto, foi montado na prefeitura, com apoio de técnicos do IPHAN e do BNH, o “Sistema de Atendimento ao Morador para Serviços de Reparo ao Casario”, que prestava serviços de orientação técnica, apoio jurídico e montagem personalizada da proposta de financiamento, tendo em vista a situação do imóvel e a capacidade de endividamento do interessado. Durante o ano de 1985,

com base nesse esquema, foram realizados serviços de estabilização, pequenos reparos e reformas em vários imóveis do conjunto. O índice de inadimplência foi baixo e a experiência forneceu importantes dados sobre atuação conjunta do poder público em projetos de reabilitação, participação da população e papel dos agentes financeiros.

Os bons resultados da operação-piloto em Olinda permitiram, em 1985, a criação do Programa de Recuperação e Revitalização de Núcleos Históricos – PRRNH, colocado então como uma das prioridades sociais do governo. Embora não tenha chegado a ser realmente implantado, em decorrência da extinção do BNH em 1986, o programa deixou subsídios para a criação de carteiras de crédito voltadas à reabilitação de imóveis históricos, assim como para a adoção da participação comunitária como princípio metodológico norteador de intervenções.

Com o fim do BNH, a Caixa Econômica Federal assumiu o espólio do banco, mas os projetos de reabilitação de sítios históricos foram abandonados. Durante os anos 1980, a Caixa financiou apenas obras de infraestrutura no centro histórico de Salvador, em parceria com a prefeitura da cidade. (GALIZA, 2001, p. 2) A presença, no quadro funcional dessa instituição financeira, de técnicos do antigo BNH que haviam acompanhado o trabalho em Olinda impulsionou, contudo, a retomada do tema quando a Caixa foi convidada pelo IPHAN, em 1996, para ser o agente financeiro do Programa Monumenta. Contribuíram também decisivamente para a retomada dessa linha de ação as mudanças empreendidas pelo Governo Federal na política habitacional a partir de 1996, quando ações de melhoria do habitat foram priorizadas, ao invés da produção de novas unidades em zonas periféricas. (MAGALHÃES, 2002) Essa reformulação da política abriu perspectivas para intervenções de reabilitação em bairros antigos encortiçados, bem como em sítios históricos tombados. Participaram ainda da gênese do Programa de Revitalização de Sítios Históricos, nos anos 1990, as iniciativas de reabilitação empreendidas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com o Programa de Recuperação de Cortiços, e as operações iniciadas no centro de São Paulo a partir da invasão de imóveis vazios por movimentos populares.⁴⁹

49 O programa para a recuperação de cortiços foi depois absorvido pelo Programa “Novas Alternativas”. Ver mais sobre essas iniciativas que contribuíram para a formulação do PRNH, nos capítulos 3 e 4.

⁵⁰ Ver a esse respeito o item deste capítulo relativo ao Programa Monumenta, onde se registra que, após um papel inicialmente secundário, a Caixa foi alçada à condição de parceira, participando da complementação do financiamento de ações desse programa.

⁵¹ O Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos – URBIS foi criado pela Portaria nº 554 do Ministério da Cultura, em 15 de dezembro de 2000. Este programa, gerido pelo IPHAN, teve apenas dois anos de duração e buscava instituir processos de reabilitação de sítios históricos por meio de mecanismos de gestão compartilhada e de planejamento urbano.

⁵² A colaboração entre governo francês e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro teve início em seminário organizado, em 1997, sobre o tema “Centros Históricos”, sob os auspícios do município e da Embaixada da França. Ver Mission (1998).

Criação e características gerais

A criação do PRSH também resultou de algumas frustrações. A primeira delas relacionou-se ao fechamento do Programa Monumenta a uma participação mais efetiva da Caixa;⁵⁰ e a segunda, ao fracasso da tentativa de estabelecer, a partir de 1998, um programa com o IPHAN que funcionaria como uma alternativa ao Monumenta e daria mais ênfase à questão habitacional. A falta de entendimento dessa instituição financeira com o Ministério da Cultura e com o IPHAN findou por produzir dois programas: o Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos – URBIS⁵¹ e o PRSH. Este último foi criado em 30/11/2000 com o objetivo de implementar uma política nacional de revitalização de sítios históricos em parceria com organismos federais, estaduais e municipais, bem como com organizações não governamentais e instituições internacionais. Em março de 2001, logo após o lançamento do programa, um Acordo de Cooperação Técnica foi firmado entre a Caixa e a Embaixada da França.

Desde 1997, o governo francês – através dos seus Ministérios das Relações Exteriores; da Cultura e Comunicação; e de Obras Públicas, Transportes e Habitação – vinha tentando consolidar parcerias no Brasil, com vistas a prospectar negócios no setor de serviços e no repasse de tecnologia. Cultura e patrimônio foram, aparentemente, os setores escolhidos como porta de entrada para o desenvolvimento dessa estratégia que, vale ressaltar, estava voltada para toda a América Latina. Com o apoio do BID, do BIRD, da UNESCO e de organizações não governamentais, o governo francês investia na transposição de sua experiência de reabilitação urbana para países como o Equador, Chile e Colômbia. No Brasil, a primeira aproximação foi feita com a Prefeitura do Rio de Janeiro no Projeto Morro da Conceição.⁵² Nessa experiência se tentou executar uma operação de reabilitação urbana nos moldes dos Setores Salvaguardados franceses, mas sem muitos resultados. O projeto, entretanto, abriu caminho para o entendimento com a Caixa Econômica Federal, impulsionando a criação do PRSH.

A cooperação entre a Caixa e o governo francês envolveu o repasse de conhecimentos no campo das técnicas de reabilitação, da locação social, das intervenções integradas em perímetros estabelecidos e ainda o desenvolvimento de estudos de viabilidade para a reabilitação de imóveis em sítios históricos. Através da Caixa,

o governo francês estabelecia contatos com estados e municípios e ancorava suas cooperações locais em perspectivas concretas de financiamento através dessa instituição financeira.

Os estudos de viabilidade para a reabilitação de imóveis em sítios históricos objetivavam contribuir na formulação de políticas que enfatizassem o uso habitacional de interesse social. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [2001?]) Adotava-se metodologia desenvolvida pelo Ministério de Obras Públicas, Transportes e Habitação francês em conjunto com organizações não governamentais que atuavam no campo da melhoria do habitat e da restauração imobiliária na França, como os PACT-ARIM.⁵³ A ideia era elaborar, a partir desses estudos, instrumentos metodológicos, financeiros e técnicos que permitissem testar, previamente, a viabilidade de empreendimentos, a fim de que proprietários e promotores fossem atraídos e investissem sem grandes riscos. Em cada localidade, eram identificados 15 a 20 imóveis, em situações variadas de propriedade, ocupação e estado de conservação, selecionando-se, posteriormente, cinco deles para estudos aprofundados e montagem de operações de reabilitação. Esses estudos eram desenvolvidos em parceria com prefeituras, contavam com a participação do IPHAN local e com a assessoria e acompanhamento de consultores franceses. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, [2001?]) Outros órgãos públicos considerados importantes para o desenvolvimento dos trabalhos podiam também ser convidados a participar. No final de 2002, nas cidades de São Luís, Recife e Belém, a primeira etapa dos estudos já havia sido concluída, e em Salvador, João Pessoa, Natal e Porto Alegre, encontrava-se em fase inicial. Em complementação a esses estudos, foram também financiadas pela Caixa pesquisas sobre demanda habitacional em algumas dessas cidades.⁵⁴

Além dos estudos de viabilidade, a cooperação francesa com a CEF previa a realização de ateliês coordenados pelo SIRCHAL,⁵⁵ com vistas à definição de ações de preservação e revitalização nas cidades parceiras. Até o final de 2002, foram realizados ateliês em Salvador, São Luís, Pirenópolis, Sabará, Araçuai e Pelotas. Os ateliês eram organizados pelas instâncias estaduais ou municipais envolvidas com a preservação do patrimônio e, com base em diagnóstico previamente elaborado, identificavam-se as ações a serem empreendidas e encaminhava-se, algumas vezes, a realização de estudos de viabilidade. Os ateliês

53 PACT – *Propagande et Action Contre le Taudis* e ARIM – *Associations de Restaurations Immobilières*.

54 Em Salvador, Recife, Rio de Janeiro, São Luís e Belém.

55 O *Site International sur la Revitalisation des Centres Historiques des villes de l'Amérique Latine et Caraïbes* é uma rede de profissionais e instituições engajados na reabilitação de centros históricos na América Latina e no Caribe, patrocinado pelo governo francês, pelo BID e pela UNESCO.

SIRCHAL pretendiam funcionar como um instrumento para deflagrar processos de reabilitação urbana, mas seus resultados foram incipientes. Funcionaram, na realidade, como instrumentos de aproximação e contato da Caixa e do governo francês com potenciais parceiros locais.

O Programa de Revitalização de Sítios Históricos configurou-se como uma espécie de “guarda-chuva” que abrangia várias linhas de ação e se relacionava com diversos outros programas. Além das mencionadas atividades no âmbito da cooperação com o governo francês, o PRSH participava do Programa Monumenta, complementando recursos nos projetos locais que tinham componentes habitacionais; do Programa de Reabilitação do Centro, da Prefeitura de São Paulo, no que toca ao financiamento da reabilitação de edifícios vazios e aos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat; do Programa “Novas Alternativas” e dos Projetos Morro da Conceição e Porto do Rio, com a Prefeitura do Rio de Janeiro; do Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador, através do Projeto Rememorar; e do projeto de Revitalização da Área do Comércio, em parceria com a Prefeitura Municipal de Salvador. Participava, ainda, do Programa URBIS, do Ministério da Cultura e do IPHAN, como uma de suas principais linhas de financiamento. Assim, o PRSH se constituiu num veículo de articulação de parcerias que criava novos empreendimentos e ampliava o raio usual de ação da Caixa. Era, ainda, uma reunião de linhas de financiamento para a reabilitação do estoque imobiliário e, muito em função da cooperação com o governo francês, um laboratório para a elaboração e adaptação de ferramentas metodológicas, técnicas e financeiras nesse campo.

Um dos eixos fundamentais de atuação do PRSH era o da produção de habitações de interesse social nas áreas históricas para fixar famílias de baixa renda nas áreas centrais de grandes cidades. Um dos critérios de seleção de áreas era, então, a existência de uma quantidade significativa de moradias em condições precárias, habitadas por famílias com esse perfil de renda. Provavelmente buscando se inserir melhor nas iniciativas locais em curso, à época em estudo na maioria das capitais brasileiras, o programa passou a focalizar áreas que contavam com estratégias explícitas de reabilitação; que tinham possibilidades de atrair investidores privados e constituíam núcleos de usos e funções urbanas múltiplas.

Inicialmente, o programa propunha-se a operar exclusivamente com as carteiras de financiamento existentes na Caixa, em especial o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), um *leasing* com opção de compra ao final de 15 anos, destinado a famílias com renda de até seis salários mínimos (Quadro 10). Havia também a intenção – e esse era um dos principais objetivos da cooperação com o governo francês – de se criar, a partir da realização dos já mencionados estudos de viabilidade, linhas de financiamento mais adaptadas à reabilitação de imóveis de valor histórico. Como visto nos capítulos sobre Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, os limites dessa carteira de financiamento (que operava apenas com empresas construtoras e não admite regimes construtivos alternativos; fixava rigidamente os custos de aquisição;⁵⁶ e não financiava proprietários locadores) colocou muitos obstáculos às operações. O sistema de arrendamento do PAR foi montado para eliminar os altos níveis de inadimplência do sistema anterior (baseado na venda das unidades) e também para ser rentável. Considerando-se o perfil socioeconômico da população que demandava habitação nos centros antigos, os altos índices de desemprego e a má distribuição de renda então existente no país, essa carteira de financiamento – que substituíra o arrendatário, sem compensações, ao primeiro sinal de inadimplência – dificilmente poderia funcionar como um instrumento de fixação dos segmentos de menor renda nos sítios históricos.

Ao lado disso, as regras do PAR determinavam que o empreendimento financiado deveria ser vendido ao fim do contrato de arrendamento. Como, nos sítios históricos, grande parte dos imóveis é gravada e pertence a ordens religiosas, vê-se que esta última limitação criava também dificuldades. Ademais, como apontado em capítulos anteriores, os limites rígidos para aquisição de imóveis e “revenda” das unidades produzidas, aliados aos altos custos das obras de reabilitação, tornavam aguda a necessidade de subsídios e induziram uma superutilização dos lotes e um superaproveitamento do interior das edificações, o que dificilmente se coadunava com os objetivos da preservação. Embora a Caixa possuísse linhas de financiamento que operavam com recursos do Orçamento Geral da União – portanto, altamente subsidiados e destinados a programas sociais –, apenas o PAR era utilizado. Apesar de os estudos de viabilidade indicarem a necessidade de

⁵⁶ O valor de aquisição era fixado em teto máximo de R\$ 35 mil e correspondia à soma do custo do terreno, obras, seguro, imposto de transmissão e despesas com legalização.

criação de linhas mais adequadas à reabilitação de sítios históricos, nenhuma foi viabilizada, o que frustrou as expectativas de seu principal parceiro internacional, o governo francês.

A carência de instrumentos financeiros, operacionais e de gestão adequados constituiu o principal freio ao desenvolvimento do PRSH. Seu desenvolvimento mostrou ainda a dificuldade de se deslanchar programas habitacionais fora do contexto de uma política nacional e integrada de reabilitação urbana, especialmente em sítios com problemas de esvaziamento e depreciação imobiliária. A experiência demonstrou claramente que, para reabilitar essas áreas, não bastam recursos para financiar a recuperação de imóveis, sendo necessários investimentos em estudos mais amplos e projetos técnicos; na melhoria da infraestrutura existente (em geral, ultrapassada e desgastada); em transportes, equipamentos urbanos e comunitários; no apoio à instalação ou ao reforço de atividades econômicas; e mesmo na aquisição antecipada de imóveis, a fim de se viabilizar financeiramente a intervenção. Em suma, mecanismos de planejamento e programação, operacionais, financeiros e de finalidade econômica e social que permitam a implantação e a execução de uma política nacional de reabilitação urbana, o que, certamente, ultrapassava o raio de atuação do PRSH e mesmo da Caixa. Uma política, enfim, de cunho interministerial e interinstitucional como as que são desenvolvidas na maioria dos países europeus, entre os quais a França, que fornece bons exemplos nesse campo.

Além de termos de compromisso que formalizavam a participação conjunta da Caixa, do governo francês e dos parceiros locais, o PRSH não possuía mecanismos instituídos de gestão compartilhada. A coordenação das operações ficava basicamente a cargo dos parceiros locais, tradicionalmente carentes e pouco experientes nesse assunto. Tampouco foram desenvolvidos ou propostos instrumentos de avaliação pós-operação.

Execução, resultados e dificuldades enfrentadas

Uma vez que o PRSH articulava parcerias, seu ritmo de execução estava submetido ao andamento das ações locais. No âmbito do Programa Monumenta, a experiência mais adiantada até 2003 correspondeu à 7ª Etapa do Programa de

Recuperação do Centro Histórico de Salvador, cujas obras tiveram início no final de 2002, mas não haviam alcançado ainda os imóveis destinados ao uso habitacional. Ainda em Salvador, a primeira fase do Projeto Rememorar, implementado em parceria com o Governo do Estado da Bahia, teve obras iniciadas em imóveis no bairro de Santo Antônio Além do Carmo.⁵⁷ Nessas operações, para se complementar o financiamento do PAR, a recuperação dos exteriores dos edifícios, incluindo fachadas e coberturas, foi financiada com incentivos fiscais do PRONAC, por meio de “projeto cultural” proposto pela Associação de Amigos da Caixa.⁵⁸

No Rio de Janeiro, algumas operações foram concretizadas até 2003 no âmbito do Programa “Novas Alternativas”,⁵⁹ tendo-se concluído um conjunto habitacional de 150 unidades em terreno vazio no Morro da Saúde. As iniciativas habitacionais no Morro da Conceição e no restante da região portuária não avançaram nesse período. Na área central da cidade de São Paulo, de modo análogo ao Rio de Janeiro, algumas operações foram executadas, em parceria com a Prefeitura Municipal e com movimentos populares por moradia.⁶⁰ Em São Luís, no Maranhão, foi iniciada a recuperação de um casarão pertencente à Caixa.

As experiências concretizadas no âmbito do PRSH até 2003 colocaram em relevo a grande carência nacional de instrumentos de planejamento, gestão, aquisição e financiamento, bem como de subsídios para que a inserção do estoque imobiliário existente em políticas habitacionais e de reabilitação urbana seja possível. Os estudos de viabilidade realizados revelaram a grande dificuldade de integração das instâncias públicas em projetos urbanos e a falta de informações sobre a situação fundiária das áreas a reabilitar e de instrumentos jurídicos para facilitar a solução dessas questões. Além disso, em muitas áreas centrais, as normas urbanísticas eram inadequadas ao desenvolvimento de habitações e faltava, ainda, uma metodologia consolidada para avaliação de custos. O despreparo institucional se revelava também na dificuldade de se convencer os dirigentes locais da necessidade de se investir em diagnósticos mais aprofundados e de se evitar a pulverização de operações, sem obediência a um projeto de conjunto. Como mostrou a segunda fase do Projeto Rememorar, em Salvador, cerca de 40 imóveis espalhados por todo o centro histórico estavam listados para ser recuperados com financiamento da Caixa, sem que se verificasse entre eles qualquer conexão orgânica em termos de projeto urbano.

57 Ver mais a respeito da 7ª etapa do PRCHS e do Projeto Rememorar no capítulo 2.

58 Ver a respeito no item deste capítulo referente ao PRONAC.

59 Ver quadro 04 do capítulo 3, referente à área central da cidade do Rio de Janeiro.

60 Ver quadro 07 do capítulo 4, referente à área central da cidade de São Paulo.

Foi a falta de interesse e engajamento por parte dos proprietários, entretanto, o maior obstáculo ao desenvolvimento dessa política de reabilitação. Além de não se interessarem pelos financiamentos disponíveis, habituados que estavam às políticas paternalistas tradicionalmente executadas nos sítios históricos, os proprietários esperavam vantagens totais ou mantinham uma atitude expectante e especulativa. Essa atitude não favoreceu, naturalmente, o surgimento de promotores de operações em áreas históricas, além do próprio Estado; não animou a criação de firmas especializadas nos ramos de reforma e reabilitação; e não incentivou a capacitação de mão de obra para esses serviços. Esse conjunto de precariedades, somado às de ordem financeira e à falta de organização das comunidades, dificultou sobremaneira a inserção do patrimônio imobiliário dos bairros antigos na vida e no cotidiano das populações locais. A visão pitoresca e turística que prevaleceu na maioria das intervenções de preservação realizadas nos anos 1990 se relacionou também a essas dificuldades.

Os estudos desenvolvidos em cooperação com consultores franceses revelaram que uma política de financiamento para o proprietário locador privado seria essencial para deslanchar processos de reabilitação que incluíssem moradores de baixa renda, assim como a criação de linhas que contemplassem o uso misto. No primeiro caso, o financiamento permitiria que proprietários, como as ordens religiosas, por exemplo, participassem das operações, e, inclusive, encontrassem meios para administrar seu patrimônio de modo mais sustentável.

A reabilitação de sítios históricos no Brasil enfrentou, nos anos 1990, como já comentado neste trabalho, sérios entraves relacionados à situação fundiária de imóveis antigos e à sua documentação jurídica irregular ou inexistente. Essa situação levou ao uso constante da desapropriação, já que a Caixa exigia situação fundiária regular para financiar qualquer operação. Ao lado disso, em decorrência da falta de uma cultura de reciclagem imobiliária no país e do desconhecimento generalizado de técnicas de reabilitação, o valor das obras em imóveis antigos se manteve muito alto, colocando num patamar muito elevado os custos de produção de unidades habitacionais.

A falta de cultura construtiva de reabilitação teve como efeito colateral uma violenta entrada da tecnologia convencional da indústria da construção no campo

do patrimônio, fato que, aliado aos limites das linhas de financiamento, levou a se privilegiar, nas intervenções realizadas, ruínas que pudessem ser reconstruídas de modo convencional. Assim, desafios maiores não foram colocados às firmas construtoras e poucos subsídios foram gerados para o aperfeiçoamento nesse campo. Por meio de sua representação de classe, as construtoras divulgaram, à época, que não tinham interesse em operações com margem de lucro de apenas 10% ou 15%, especialmente se fossem pontuais. Apontavam que operações com uso do PAR só valeriam a pena como negócio se fosse possível operar com economia de escala, o que demandaria intervenções mais abrangentes do que as que estavam programadas.⁶¹ De fato, num país em que a indústria da construção civil é dominada por grandes empresas que não atuam na produção de moradia social, onde firmas pequenas e médias não sobrevivem porque a classe média ainda é pequena e a pobreza, que é grande, ainda habita por meio de construção autogerida, é difícil criar uma cultura de reabilitação de imóveis históricos nos moldes europeus, isto é, baseada no uso de tecnologias tradicionais e alternativas, no trabalho artesanal e na atuação de pequenos e médios empreendedores.

Experiências internacionais como a da França, contudo, demonstram que a criação de uma cultura e de um mercado de reabilitação não é coisa que se faz da noite para o dia. Exige empenho governamental, visão de longo prazo e implantação de política nacional dotada de instrumentos programáticos, financeiros, operacionais e de gestão adequados. A política de reabilitação urbana francesa, por exemplo, é integrada e interministerial, envolvendo as áreas responsáveis pelas obras públicas, equipamentos urbanos, transportes e habitação, assim como proprietários, locatários, operadores imobiliários, organizações não governamentais e iniciativa privada. (FRANÇA, 1999) Situa-se, ainda, no centro das políticas sociais e urbanas do país. Uma situação muito diferente, portanto, da encontrada no Brasil, onde a reabilitação do patrimônio urbano conta apenas com programas que não geram estruturas permanentes e onde o patrimônio urbano ainda é visto de maneira pitoresca, apartada do planejamento e da vida cotidiana das cidades. Os agentes públicos envolvidos no assunto querem, de modo geral, se beneficiar dos ganhos de imagem proporcionados pelo patrimônio, mas não querem prover os meios necessários para enfrentar sua reabilitação sistemática. Ademais,

61 Fala de Henriqueta Ferreira Alves, representante das empresas de construção civil no Seminário “Requalificação de Imóveis em Sítios Históricos e Antigos Centros Urbanos” promovido pela Caixa, Prefeitura Municipal de Salvador, Associação Comercial da Bahia e governo francês, em 28 nov. 2002.

62 Na França, intervenções de reabilitação ou que fazem parte de Operações Programadas para Melhoria do Habitat contam com subvenções que variam de 25% a 40% do custo das operações, podendo mesmo fazer jus a 70% de subvenção, em determinados casos vinculados a programas sociais. (FRANÇA, 1999)

os imóveis históricos não têm valor no mercado, o que, em geral, torna a intervenção de restauração ou reabilitação pouco vantajosa para proprietários e operadores.⁶²

A Caixa Econômica Federal, ao criar esse programa, teve o mérito de recolocar na ordem do dia a questão da habitação nos centros históricos, que, apesar de universalmente reconhecida como o grande motor das reabilitações urbanas, vinha sendo esquecida ou relegada a um segundo plano nas intervenções realizadas durante os anos 1990. Em meio às promessas fáceis de valorização imobiliária vendidas pelos planos “estratégicos” de revitalização ou requalificação urbana, que trazem como reverso da moeda a deflagração de implacáveis processos de gentrificação ou espetacularização de áreas urbanas, o PRSH constituiu uma esperança de intervenções mais consistentes.